

REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITÉ D'ABOMEY CALAVI



ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II
POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES IMPOTS**

OPTION :
ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE :
ADMINISTRATION DES IMPOTS

PROMOTION : 2006-2008

**CONTRIBUTION POUR UNE GESTION
OPTIMALE DES PROPRIÉTÉS
IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT**

Réalisé et soutenu par :
Eroll GNANSOUNOU

Maître de stage
Ramanou BOURAÏMA
Administrateur du Trésor

Maître de mémoire
Léocadie MIGAN DEGBOE
Administrateur des Impôts

Octobre 2008

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Ismael TADE




VICE – PRESIDENT : Jules AZONDEKON

MEMBRE : Roger FALADE

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME PROPRES A LEURS AUTEURS.

DEDICACES

Je dédie ce mémoire à :

-  mes parents, pour leur soutien ;
-  mes frères, sœur, cousins et cousines;
-  mes neveux et nièces.

REMERCIEMENTS

Dans l'impossibilité d'énumérer tous les concours dont nous avons bénéficié, nous témoignons notre gratitude à tous ceux et celles qui, de loin ou de près, matériellement ou moralement, avec compétence et véhémence, ont participé à ce travail.

Toutefois, nous nous faisons l'agréable devoir de sceller singulièrement la contribution de :

Notre *Directrice de Mémoire*, le professeur **Léocadie MIGAN DEGBOE** qui, en dépit de ses nombreuses charges, a accepté encadrer ce mémoire.

Qu'elle en soit infiniment remerciée.

Notre gratitude va ensuite à l'endroit de :

M. Ramanou BOURAÏMA, *notre Maître de stage*

M. Kora YAYA, *pour son suivi permanent.*

Tous nos formateurs ainsi que le personnel de la Direction Générale des Impôts et des Domaines en général et celui de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre en particulier que nous ne saurions citer individuellement.

Merci d'avoir accepté partager avec nous, vos connaissances.

Aussi tenons-nous à remercier les Honorables Membres du Jury pour leur disponibilité et tous ceux qui ont accepté se prêter à notre questionnaire.

Quant à nos chers collègues de la deuxième promotion de la filière administration des Impôts, nous gardons de chacun et de tous, d'agréables souvenirs pour les deux années passées ensemble.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AOF : Afrique Occidentale Française

ASECNA : Association pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar

CGI : Code Général des Impôts

DDET : Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DIE : Domaine Immobilier de l'Etat

DPIE : Domaine des Propriétés Immobilières de l'Etat

GTZ : Coopération Technique Bénino-allemande

IGN : Institut Géographique National

MAEP : Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

MEPN : Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

OCBN : Organisation Commune Bénin- Niger

PAC : Port Autonome de Cotonou

PH : Permis d'Habiter

RD : Recette des Domaines

SCF : Service de la Conservation Foncière

SET : Service de l'Enregistrement et du Timbre

SGDPE : Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat

TF : Titre Foncier

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : STATISTIQUES DE LA RECETTE DES DOMAINES 2003-2007	26
TABLEAU 2 : REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRE D'INTERETS.....	28
TABLEAU 3 : SYNTHESE DES APPROCHES GENERIQUES PAR PROBLEME.....	33
TABLEAU 4 : TABLEAU DE BORD SUR L'ETUDE.....	38
TABLEAU 5 : POINT DU RESULTAT DES ENQUETES SUR LE PS1.....	48
TABLEAU 6 : POINT DU RESULTAT DES ENQUETES SUR LE PS2.....	49
TABLEAU 7 : TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE	57

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 : CAUSES DU DEFAUT DE CADRE REGLEMENTAIRE ADEQUAT	48
GRAPHIQUE 2 : CAUSES DE L'ABSENCE DE POLITIQUE DE GESTION JUDICIEUSE DU DIE	50

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Bail emphytéotique : c'est un contrat de location de terrain de très longue durée pouvant atteindre 99 ans.

Cadastre : registre public définissant dans chaque commune, la surface et la valeur des bien-fonds et servant de base à l'impôt foncier.

Classement : acte constatant expressément la domanialité publique d'un bien dépendant auparavant du domaine privé immobilier.

Déclassement : acte juridique par lequel un bien du domaine public tombe dans le domaine privé de l'État.

Droit de préemption : privilège reconnu à une personne d'acquérir la propriété d'un bien par préférence à toute autre, lorsque le propriétaire manifeste la volonté de le vendre.

Expropriation pour cause d'utilité publique : procédure par laquelle l'État peut dans un but d'utilité publique et sous réserve de juste et préalable indemnité contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un bien.

Incorporation : procédure permettant l'entrée d'un bien dans le domaine public.

Séquestre : dépôt d'une chose litigieuse entre les mains d'un tiers en attendant le règlement de la contestation.

Stellionat : fraude consistant à vendre ou hypothéquer un même bien à plusieurs personnes ou encore, à vendre un bien dont on n'est pas propriétaire.

RESUME

La terre est la première source de revenu de l'humanité et comme tel, suscite des intérêts assez nourris chaque fois qu'il en est question. Mieux, lorsqu'il s'agit de domaine public appartenant à la collectivité, chacun veut en profiter au maximum parce qu'on estime y avoir droit sans se soucier de son entretien et de sa sauvegarde pour les générations à venir.

C'est pour analyser la pratique en matière de gestion du domaine immobilier de l'État, que nous avons décidé d'effectuer notre stage à la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre ; direction opérationnelle à compétence nationale de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

Nos observations de stage ont révélé de nombreux problèmes. Ceux-ci, répertoriés et regroupés par centres d'intérêts ont donné lieu à deux (2) problématiques au nombre desquelles nous avons retenu celle liée à la gestion des propriétés immobilières de l'État.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est la gestion non optimale des propriétés immobilières de l'État et ses manifestations se résument en termes de défaut de cadre réglementaire adéquat (Problème Spécifique 1) et d'absence de politique de gestion judicieuse du domaine des propriétés immobilières de l'État (Problème Spécifique 2). Pour résoudre cette problématique, nous avons été amené à fixer des objectifs et à formuler des hypothèses qui se présentent comme suit :

- ❖ Objectif général : Suggérer les conditions d'une gestion optimale des propriétés immobilières de l'État

- ❖ Objectifs spécifiques :

- N°1 : Aider à la mise en place d'un cadre réglementaire adéquat.

- N°2 : Proposer les mesures à mettre en œuvre pour l'élaboration d'une politique de gestion judicieuse du domaine immobilier de l'État.

- ❖ Hypothèses de travail :

- H1 : Le défaut de cadre réglementaire s'explique par le manque de volonté de la part des autorités compétentes.

- H2 : Le manque de dévouement des autorités compétentes serait à l'origine de l'absence de politique de gestion judicieuse du domaine immobilier de l'État.

Pour vérifier ces hypothèses, nous avons opté pour la technique de sondage pour la collecte des données. Cent (100) individus constituant notre échantillon ont été

choisis comme cible pour nos enquêtes. Aussi, des seuils de décision ont-ils été fixés pour la vérification de nos hypothèses.

L'hypothèse N°1 s'étant avérée partiellement vérifiée à l'issue des enquêtes, cela nous a conduit à un élément de diagnostic qui voit l'absence de contrôle des textes et leur actualisation comme cause du défaut de cadre réglementaire adéquat.

L'hypothèse N°2 n'étant pas vérifiée, l'élément de diagnostic a été établi en ces termes : « L'absence de dynamique dans la gestion du domaine immobilier de l'État explique l'absence de politique de gestion judicieuse du domaine immobilier de l'État ».

Dans ce cadre des approches de solutions accompagnées des conditions de leur mise œuvre ont été proposées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

Chapitre 1 : Du cadre institutionnel de l'étude à la problématique de la gestion optimale du
Domaine Immobilier de l'État

Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage : la Direction Générale des
Impôts et des Domaines (DGID)

Paragraphe 1 : Présentation du cadre physique de l'étude : la Direction des Domaines, de
l'Enregistrement et du Timbre (DDET)

Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les activités de la DDET

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de la problématique retenue

Chapitre 2 : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solution pour une gestion
optimale des propriétés immobilières de l'État

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une gestion
optimale des propriétés immobilières de l'État

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

Jadis, l'État tirait les ressources dont il avait besoin essentiellement des biens du domaine, le domaine de la royauté ; il s'agissait des ressources domaniales proprement dites. Mais le développement des États modernes conjugué avec les multiples dépenses publiques que ceci implique ont obligé l'État à diversifier ses sources de revenus. Sur le plan fiscal en l'occurrence, on a assisté à un élargissement de l'assiette. Recourir à de nouvelles sources de revenus ne sous-entend pas l'abandon des anciennes sources de revenus. Malheureusement, c'est ce à quoi on assiste au Bénin où avec le développement des ressources fiscales issues de la perception des impôts directs et indirects, les revenus tirés du domaine jouissent désormais d'un sort peu enviable. Mais face à un monde en constante évolution et aux enjeux géopolitiques multiples et complexes, une gestion plus efficiente du patrimoine immobilier de l'État s'avère impérieuse avec pour objectifs de réduire le coût induit par l'utilisation des immeubles publics, d'améliorer les conditions de travail des fonctionnaires et de services aux usagers, de dégager des ressources foncières pour le développement de la politique sociale de l'État et de promouvoir les constructions de haute qualité environnementale. Dans ces conditions, les administrations doivent donc penser à occuper moins de surface pour construire des bâtiments plus fonctionnels, moins chers et mieux entretenus. Ceci passe par une gestion plus efficiente, offensive, décloisonnée et non émiettée.

C'est dans ce cadre que s'inscrit notre thème de réflexion intitulé : « Contribution pour une gestion optimale des Propriétés Immobilières de l'État ».

Notre étude se propose donc dans un premier temps, de faire l'état des lieux par rapport à ce qui se fait en recensant les atouts et les inconvénients et dans un second temps, d'apporter des approches de solutions aux faiblesses relevées tout en indiquant les conditions de mise en œuvre de ces solutions.

Notre étude s'articulera autour de deux (2) chapitres à savoir :

- Chapitre 1 : Du cadre institutionnel de l'étude à la problématique de la gestion optimale du DIE
- Chapitre 2 : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solution pour une gestion optimale des propriétés immobilières de l'État.

**CHAPITRE 1 : DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE
DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DE LA MAITRISE DE
LA GESTION DES PROPRIETES IMMOBILIERES DE L'ETAT**

Dans ce chapitre nous allons présenter dans un premier temps le cadre institutionnel de l'étude et faire part de nos observations de stage (section1) avant de procéder au ciblage de la problématique de l'étude (section2).

Section 1 Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre

Nous présenterons d'abord le cadre institutionnel de notre étude à savoir la DGID puis nous exposerons les observations qui ont été faites au cours du stage qui s'est déroulé essentiellement à la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre, cadre physique de l'étude.

Paragraphe 1 Présentation du cadre institutionnel de l'étude : la DGID

Avant d'en arriver à la DDET où s'est déroulé l'essentiel de notre stage, il importe de présenter le cadre institutionnel dans lequel elle fonctionne en soulignant que ce cadre est la DGID.

A- Cadre institutionnel : la DGID

1- Historique

De la date d'assertion de notre pays à la souveraineté nationale jusqu'en 1968, l'administration fiscale Dahoméenne a été caractérisée par l'existence de deux (2) services des impôts : le service des contributions et le service de l'enregistrement, des domaines et du timbre.

Conformément au décret N°215/PR/MFAE du 26 juin 1967, le service des contributions directes a été transformé en direction des impôts. Quelques mois plus tard, le service de l'enregistrement, des domaines et du timbre a été érigé en Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre. Il faudra attendre

l'année 1968 pour voir se réaliser la fusion de ces deux directions, ce qui donna lieu à la naissance de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

2- Attributions

Aux termes des dispositions de l'article 58 du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction Générale des Impôts et des Domaines a pour compétences :

- les impôts directs et taxes assimilées ;
- les impôts indirects et taxes assimilées autres que ceux exigibles au cordon douanier ;
- les droits d'enregistrement, de timbre et taxes assimilées ;
- la gestion du domaine privé de l'État ;
- l'organisation et la conservation de la propriété foncière et des droits fonciers ;
- la gestion des biens vacants ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale.

Pour exercer ces compétences la DGID a pour attributions :

- la détermination de l'assiette, la liquidation, le contrôle et le contentieux de tous les impôts et taxes prévus au CGI ;
- le recouvrement et le reversement au Trésor Public des impôts et taxes, des redevances domaniales et des taxes annexes perçues par les postes comptables de son réseau ;
- le contrôle fiscal ;
- la conservation foncière des hypothèques et autres droits fonciers ;

- la gestion du domaine privé de l'État.

3- Organisation

Selon l'article 59 du décret n°2008-111 du 12 mars 2008, la DGID dispose pour son fonctionnement de :

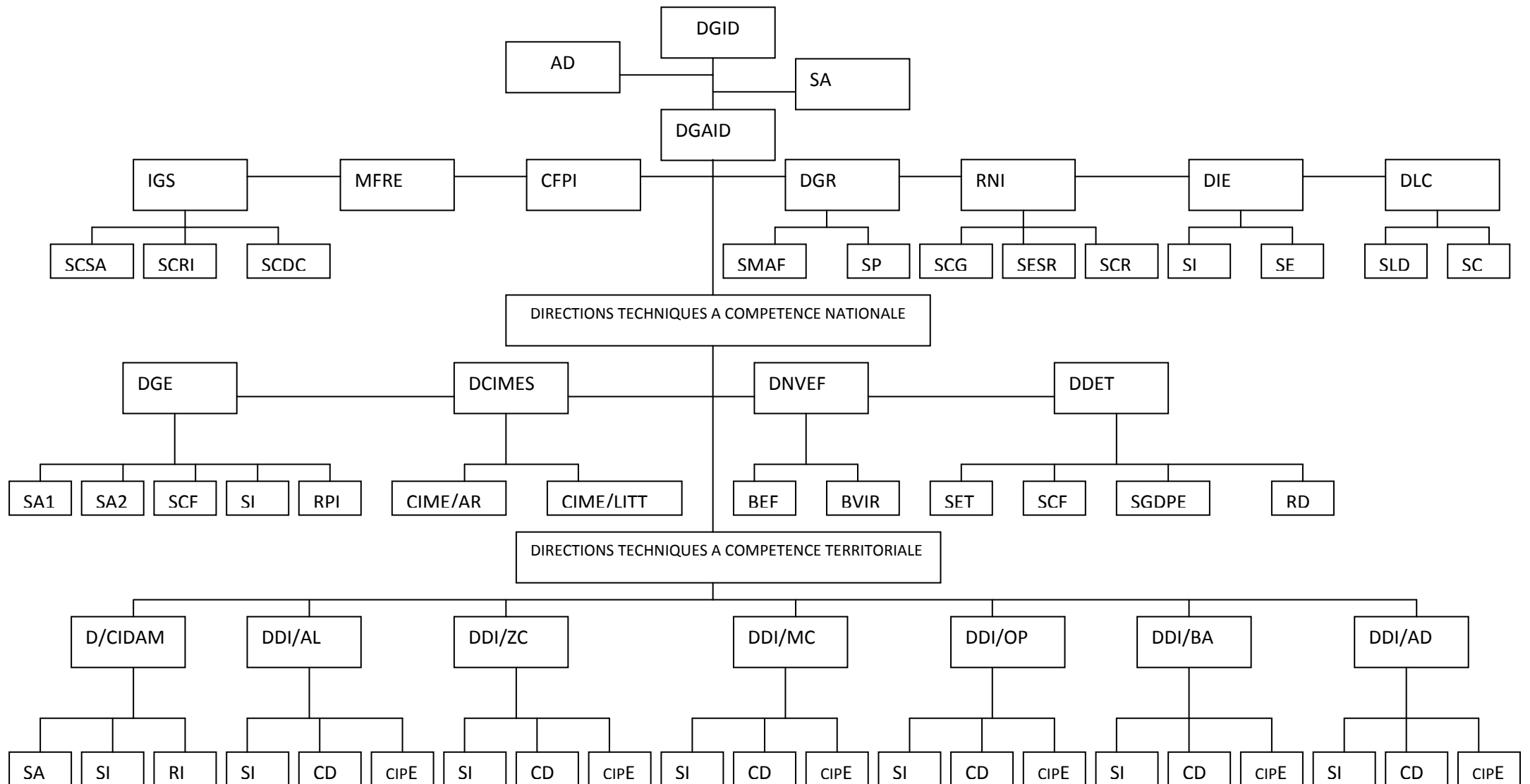
- sept directions centrales
 - l'Inspection Générale des Services ;
 - la Mission Fiscale des Régimes d'Exception ;
 - le Centre de Formation Professionnelle des Impôts ;
 - la Direction de la Gestion des Ressources ;
 - la Recette Nationale des Impôts ;
 - la Direction de la Législation et du Contentieux ;
 - la Direction de l'Information et des Etudes.
- quatre directions opérationnelles à compétence nationale
 - la Direction des Grandes Entreprises ;
 - la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre ;
 - la Direction Nationale de Vérification et d'Enquêtes Fiscales ;
 - la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises ;
- sept directions techniques à compétence territoriale
 - la Direction du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés ;
 - la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique/Littoral ;

- la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé/Plateau ;
- la Direction Départementale des Impôts du Zou/Collines ;
- la Direction Départementale des Impôts du Mono/Couffo ;
- la Direction Départementale des Impôts du Borgou/Alibori ;
- la Direction Départementale des Impôts de l'Atacora/Donga.

4- Organigramme de la DGID

Il résulte de tout ce qui précède l'organigramme de la Direction Générale des Impôts et des Domaines qui se présente ainsi qu'il suit :

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES



B- Cadre physique de l'étude : la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre

La Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre fait partie des Directions à compétence nationale. Elle était connue sous le vocable de Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre jusqu'en 1967. C'est le Décret°215/PR/MFAE du 26 Juin 1967 qui marqua l'avènement de la DDET chargée de :

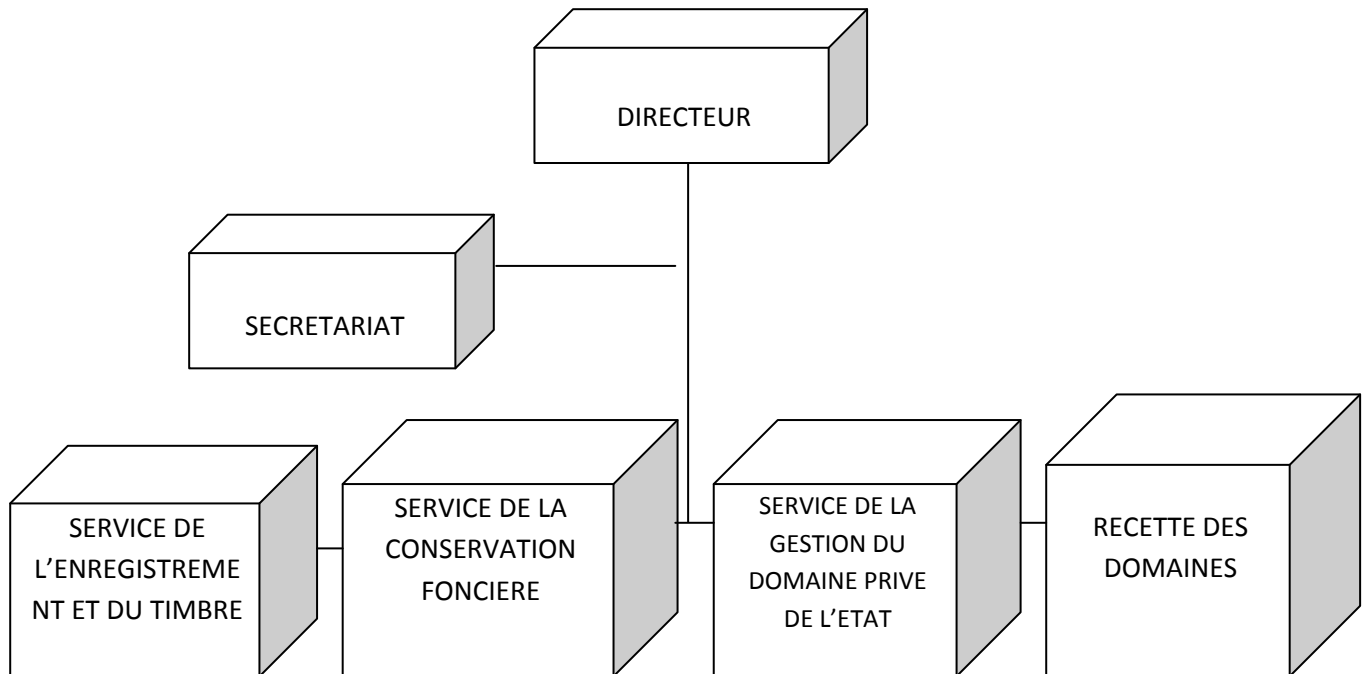
- l'assiette, la liquidation, le contrôle et le recouvrement des droits d'enregistrement, de timbre, de la taxe unique sur les contrats d'assurance et des taxes assimilées ;
- la gestion et l'aliénation du domaine privé immobilier de l'État ;
- la surveillance des opérations relatives au domaine national ;
- l'organisation foncière comportant les opérations d'immatriculation, de publication et de conservation des hypothèques et des droits fonciers ;
- la gestion des biens vacants ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale ;

La DDET dispose à cet effet, en dehors de son Secrétariat, de quatre services à savoir :

- le Service de l'Enregistrement et du Timbre ;
- le Service de la Conservation Foncière ;
- le Service de la gestion du domaine privé de L'État ;
- la Recette des Domaines.

Ces services pour des raisons de célérité et de répartition des tâches à accomplir, sont organisés en divisions. De cette structure organisationnelle, il ressort l'organigramme qui suit :

**ORGANIGRAME DE LA DIRECTION DES DOMAINES, DE
L'ENREGISTREMENT ET DU TIMBRE**



1- Le Service de l'Enregistrement et du Timbre (SET)

Chargé d'effectuer toutes les formalités impliquant les droits d'enregistrement et de timbre, il assure, grâce à la division des actes authentiques et à la division des actes sous seing privé :

- la liquidation des droits d'enregistrement et de timbre sur les marchés publics ou privés, les bons de commande, les contrats de vente, de location, de donation des biens meubles et immeubles, les jugements, les actes des commissaires priseurs ainsi que les procès verbaux ;
- la vérification et le suivi des répertoires et registres des officiers publics et ministériels ;
- l'assiette, la liquidation, le contrôle et le recouvrement de la taxe unique sur les contrats d'assurance.

2- Le Service de la Conservation Foncière (SCF)

Sous l'autorité du Chef Service, le SCF est chargé de la conservation des propriétés et des droits fonciers .A ce titre, il assure :

- l'immatriculation foncière ;
- la transcription sur les titres fonciers déjà existants, des droits à hypothèques ou main levée d'hypothèque, mutation par décès, donation, attribution partage, bail, morcellement ou encore, morcellement vente. Ces différentes tâches sont exercées par les deux divisions qui constituent ce service: la division des inscriptions et celle de l'immatriculation.

3- Le Service de la gestion du Domaine Privé de L'État

Les attributions de ce service étaient assurées par le Service de la Conservation Foncière et se présentent comme ci-après :

- l'inscription des propriétés immobilières de l'État ;
- le recouvrement des loyers des baux emphytéotiques ;
- la réforme et la vente des biens meubles de l'État ;
- les contentieux nés de l'exécution des contrats relatifs au domaine privé de l'État ;
- les formalités nécessaires à la conclusion de toute sorte de contrat portant sur le domaine privé de l'État ;
- la création et l'actualisation du fichier des baux emphytéotiques ;
- l'établissement et la mise à jour permanente du tableau général des propriétés immobilières de l'État.

Deux divisions à savoir : la division "Suivi des Propriétés de l'État" et la division "Contrats" concourent à l'exécution de ces tâches.

4- La Recette des Domaines

Avec ces trois divisions à savoir :

la division « Caisse », la division « Recouvrement » et la division « Comptabilité », la Recette des Domaines est chargée de :

- recouvrer les droits d'enregistrement, de timbre, de conservation foncière, de cautionnement judiciaire, de consignation, d'hypothèque ; la taxe unique sur les contrats d'assurance ; les amendes judiciaires ;

les loyers des baux emphytéotiques ; tous les produits et taxes annexes du domaine privé de l'État ;

- reverser les fonds recouverts à la DGTCP ;
- tenir les comptes de la conservation foncière et de l'enregistrement ;
- tenir constamment la comptabilité des timbres fiscaux.

Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les activités de la DDET

Nous ferons cet état des lieux par rapport aux principales activités relevant des attributions de la DDET à savoir : l'assiette, la liquidation, le contrôle et le recouvrement des droits d'enregistrement, de timbre, de publicité foncière, de la taxe unique sur les contrats d'assurance et des taxes annexes ; la gestion et l'aliénation du domaine privé immobilier de l'État, la surveillance des opérations relatives au domaine national ; l'organisation foncière ; la gestion des biens vacants ou placés sous séquestre en spécifiant les problèmes rencontrés au niveau de chaque service. Aussi ferons-nous, un point sur le domaine immobilier de l'État, après quoi suivra un inventaire des éléments de l'état des lieux.

A- Dysfonctionnements rencontrés au niveau des différents services

1- Dysfonctionnements au niveau du Service de l'Enregistrement et du Timbre

Le Service de l'Enregistrement et du Timbre est chargé de recevoir tous les actes présentés à la formalité de l'enregistrement, d'asseoir et de liquider tous les droits d'enregistrement et de timbre y afférents. Il s'occupe également du suivi et de la vérification des répertoires des officiers publics et ministériels. Ce service souffre d'un cruel **manque de local** car, ceux dont il dispose pour le moment s'avère trop exigü vu le nombre d'agents qu'ils accueillent et le flux massif des usagers,

autant pour la liquidation des droits que pour le retrait de leurs actes déposés pour la formalité de l'enregistrement.

Ensuite nous avons remarqué que la gestion des dossiers se fait entièrement manuellement. Il n'y a pas **de logiciel adapté à la formalité de l'enregistrement, ce qui est une faiblesse.**

Par ailleurs, le manque de précision au niveau des textes en vigueur amène quelques fois les agents de ce service à s'en remettre à leur jugement personnel pour pouvoir résoudre certaines difficultés rencontrées dans leur travail ce qui crée des distorsions ; dans un même service, deux contribuables confrontés à un même problème peuvent faire l'objet de différents traitements. On s'en veut pour preuve, l'application de l'article 404 du Code Général des Impôts qui traite des sanctions applicables en cas de retard de présentation d'un acte à la formalité de l'enregistrement ; le manque de précision au niveau de cet article amène les agents à sanctionner diversement des contribuables se retrouvant dans la même situation ce qui crée des injustices. **L'inadaptation et le manque de précision au niveau des textes est donc une faiblesse.**

Toutefois, **la faculté offerte aux usagers de faire enregistrer gratis, les marchés publics à financement extérieur apparaît comme une force au niveau de ce service** car, elle s'inscrit en droite ligne des mesures incitatives à l'investissement.

Enfin, les archives du Service de l'Enregistrement et du Timbre qui devraient être en principe la mémoire même de l'administration fiscale et le point de départ de nombre de recoupements, tombent en désuétude et en ruine du fait du manque de cadre approprié, conséquemment aménagé à cet effet et du défaut de personnel qualifié dans ce domaine. **La désuétude des archives et le manque de personnel qualifié à cette fin est donc une faiblesse.**

2- Dysfonctionnements au niveau du Service de la Conservation Foncière

Ici également, il se pose le problème de **l'étroitesse des locaux**.

A cela s'ajoutent, les procédures longues et interminables d'immatriculation et de transcription au livre foncier dues entre autres aux parutions irrégulières du Journal Officiel et aux difficultés de coopération des différentes administrations intervenant dans ce cadre. **La longueur de la procédure d'immatriculation et de transcription au livre foncier est une faiblesse.**

Aussi devons-nous souligner que **l'inexistence de cadastre au niveau de ce service rend la tâche pénible aux agents et serait même source d'erreurs allant jusqu'à la délivrance sur un même terrain, de plusieurs titres fonciers.**

Enfin, **l'inexistence de logiciel adapté à la gestion des propriétés foncières** au niveau du Service de la Conservation Foncière rend le travail pénible et entraîne de lourdes pertes de temps.

3- Dysfonctionnements au niveau du Service de la Gestion du Domaine Privé de l'État (SGDPE)

De nos observations de stage au niveau de ce service, il ressort que **le Chef Service à l'instar des autres, assure un bon encadrement de son personnel ; ce qui est une force.**

Ici, le **problème de local** se pose avec plus d'acuité car les agents des différentes divisions se retrouvent dans un seul et même bureau.

Le SGDPE sis dans l'enceinte de la DGID à Cotonou est le seul qui s'occupe de toutes les propriétés privées de l'État où qu'elles se trouvent sur le territoire national ; **la non déconcentration du SGDPE est une faiblesse.**

L'attribution majeure du SGDPE instituée par la Loi 60-21 du 13 juillet 1960 qui est l'établissement et la mise à jour du Tableau Général des Propriétés Immobilières de l'État semble être aux oubliettes car depuis sa première réalisation

en 1955, il n'a plus jamais été actualisé ; il s'en suit alors à ce jour, une absence du Tableau Général des Propriétés Immobilières de l'État dont la plus importante manifestation, **l'absence totale de précision sur le Domaine Immobilier de l'État est une faiblesse**. Aussi, dans cette loi, il est question de Premier Ministre, disposition qui ne traduit pas l'esprit de la Constitution du 11 décembre 1990 ; cela pose **le problème de la vétusté et de l'inadaptation de cette loi**.

L'État ne maîtrise plus les limites de ces propriétés, les squatteurs s'y installent librement et mieux, les vendent ce qui crée **le stellionat qui s'avère être un problème majeur**.

En principe, l'État est le seul propriétaire de toutes les terres et c'est à lui que revient la faculté de concéder tel ou tel droit aux particuliers, personnes physiques ou morales contre paiement d'un prix juste et équitable. Au Dahomey, les colons avaient constitué un domaine immobilier pour pouvoir développer leurs colonies. Mais avec leur départ et la passation de la gestion des affaires publiques des mains des Français aux autochtones Dahoméens, **le domaine immobilier de l'État s'est vu anarchiquement occupé progressivement** car de nombreux indigènes ont commencé à réclamer la propriété de certaines terres et même à s'y installer car attachés à la terre de leurs ancêtres et ignorant la portée juridique des actes posés à l'époque par le colonisateur pour la constitution du domaine immobilier de l'État. Le patrimoine de l'État s'est alors vu considérablement amputé et désormais, l'on assiste à la cohabitation de deux régimes juridiques quasiment antagonistes à savoir : celui des terres relevant du droit coutumier à l'opposé des terres du droit moderne ; ce qui rend très difficile, la gestion foncière. **La coexistence du droit foncier moderne et du droit coutumier est donc une faiblesse**.

Pour ce qui est des terres relevant du droit moderne et en conséquence appartenant à l'État, elles sont divisées en deux groupes : celles relevant du domaine privé de l'État et celles relevant de son domaine public.

Le domaine privé immobilier de l'État, c'est l'ensemble des terrains et bâtiments appartenant à l'Etat et régis par le Code Civil et le Droit commun sauf dispositions particulières portant mesures exceptionnelles. Parmi ce patrimoine, l'Etat concède l'usage à certaines administrations, on parle de biens affectés dont la gestion incombe à la Direction Générale du Matériel et de la Logistique. Ainsi la gestion des bâtiments revient à la DGML alors que les terrains sont gérés par la DDET.

Pour constituer son domaine privé immobilier, l'Etat en dehors des biens hérités du colon, procède par déclassement, acquisition, immatriculation, échange. L'Etat peut exercer également son droit de préemption et exceptionnellement, s'approprier les terres vacantes et sans maître. Il a aussi la faculté d'expropriation pour cause d'utilité publique.

- Le déclassement est un mode particulier de constitution du domaine privé immobilier de l'Etat qui permet à ce dernier, de retirer du domaine public immobilier de l'Etat, un bien qui y figure normalement pour désormais, le ranger dans le domaine privé immobilier de l'Etat.
- L'acquisition : l'Etat, à l'instar de toute autre personne, peut constituer son patrimoine immobilier en procédant à l'achat des terres qu'il juge utiles pour lui. Cette acquisition est faite normalement suite à l'accord du Conseil des Ministres et de la Commission Consultative des Acquisitions Immobilières chargée de donner son opinion sur l'opportunité, la régularité et le prix d'acquisition dudit bien mais cette commission n'existe plus.

Les échanges éventuels en vue de la constitution du domaine immobilier de l'Etat se déroulent dans les mêmes conditions.

- L'immatriculation permet d'établir de façon inattaquable et irrévocable, la preuve de la propriété et des droits réels sur un immeuble par une inscription faite au livre foncier de l'Etat. Cette inscription au livre foncier de l'Etat est l'aboutissement d'un long processus débutant par la souscription d'une réquisition. Si à l'issue de ce processus, la réquisition de l'Etat n'est pas contestée ou si elle parvient à triompher de toutes les contestations, l'immeuble est immatriculé en son nom de façon définitive et irréfutable. **Soulignons que la lenteur du processus d'immatriculation est une faiblesse.**

En dehors de ces modes ordinaires de constitution du DPIE, l'Etat dispose de trois modes exceptionnels empreints de ses prérogatives de puissance publique à savoir :

- le droit de préemption institué par l'article 420 du CGI : il s'agit d'une prérogative reconnue à l'Etat via le Conservateur d'acquérir la propriété d'un bien lors de son aliénation par préférence à tout autre acheteur lorsque le propriétaire dudit bien manifeste la volonté de le vendre. Il s'exerce au moment de l'enregistrement lorsqu'on remarque que le vendeur a minoré la valeur du bien cédé dans le but de payer moins de droit. Dans ce cas, l'Etat se porte alors acquéreur en proposant en sus du prix déclaré, un pourcentage correspondant à un dixième de ce prix ; ce privilège accordé à l'Etat est rarement exploité. **Il découle de ce fait que la non application du droit de préemption est une faiblesse ;**
- la propriété des terres vacantes et sans maître est un principe posé par le Décret du 15 novembre 1935 et qui vise à attribuer à l'Etat, le titre de propriétaire sur les terres qui ne font pas l'objet d'un titre régulier

de propriété et de jouissance et qui sont inexploitées ou inoccupées depuis plus de 10 ans ;

- enfin, le dernier mode dérogatoire de constitution du domaine immobilier de l'Etat est l'expropriation pour cause d'utilité publique qui est la procédure par laquelle, l'Etat peut dans un souci d'intérêt public et contre juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder un bien immeuble leur appartenant. L'Etat y recourt souvent pour des nécessités de construction de routes, chemins de fer, protection de sites ou monuments historiques, travaux d'irrigation ou d'assainissement, installation de services publics etc.

Le domaine immobilier de l'Etat, une fois constitué, nécessite pour son entretien, sa défense, sa sauvegarde et même sa productivité, que divers actes concourant à sa gestion adéquate soient posés. C'est dans ce cadre, que l'Etat est parfois amené à consentir la vente, le bail ou encore, la concession de son domaine.

- L'Etat peut procéder à la vente des biens de son domaine privé en recourant aux procédures de gré à gré à un prix fixé par lui en application du Décret N°64-164/PC/MFAEP/EDT du 11 septembre 1964 fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains et suburbains du DPE. Mais l'on remarque que les prix appliqués, sont aujourd'hui désuets et ne correspondent plus en rien, aux réalités du marché foncier. **Il s'en suit alors, la vente du domaine de l'Etat à des prix très bas.** Pour corriger cet état de chose, le Ministre des Finances et de l'Economie a en son temps, pris un arrêté, celui N°012/MFE/DC/SGM/DGID/DDET du 16 janvier 2002 portant fixation des prix de vente et des charges de mise en valeur au mètre carré des terrains du DPIE. Mais cet arrêté ne saurait être appliqué en fonction du principe du parallélisme des formes en vertu duquel, un arrêté ne peut venir abroger les dispositions d'un Décret existant ; il se pose alors **le problème de la vétusté des textes.**

Notons que l'Etat peut également recourir à l'adjudication publique en ce qui concerne la vente des terrains inutilisés ou devenus sans emploi sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires.

Une fois que le contrat de cession est conclu, il est fait obligation à l'acquéreur de payer le prix et de mettre en valeur le bien acquis dans un délai déterminé sous peine d'être déchu de ses droits.

- Dans certains cas, l'Etat consent des conventions de jouissance précaire avec des particuliers afin de permettre à la collectivité publique, d'en recouvrer plus tard, la libre disposition. Les loyers dus en vertu de telles conventions sont régis par le code civil ; ils sont payables d'avance et sont révisables, tous les cinq ans. Lorsque dix jours après l'échéance prévue pour l'acquittement des loyers, le locataire ne se libère pas, il est passible d'une pénalité de 20% du loyer dû.
L'existence de sanction apparaît donc comme une force.

Mais il nous a été donné de constater que les clauses stipulées dans les contrats de location signés sont rarement respectées. **La mauvaise application des contrats de location ou de bail est donc une faiblesse.**

Il peut arriver que l'Etat consente sur des terrains lui appartenant, des baux de longue durée pouvant atteindre 99ans ; on parle de baux emphytéotiques. Les baux consentis par l'Etat sont essentiellement destinés à la réalisation d'activités industrielle, commerciale ou artisanale et l'Etat, ne peut en aucun cas, choisir unilatéralement de résilier le contrat avant le terme à moins de verser préalablement au locataire, une indemnité d'éviction correspondant au préjudice causé sauf si le locataire ne payait pas régulièrement ses loyers.

- Enfin, il peut arriver que l'Etat consente sur son domaine privé immobilier, des concessions tout à fait précaires et à tout moment révocables, par la prise d'arrêté ministériel. A ce titre, il existe deux types de concession :
- les concessions pour utilité de service qui sont accordées moyennant le paiement d'une redevance généralement fixée et recouvrée par le Service des Domaines ;
 - les concessions de logement : elles sont accordées au personnel civil et militaire sur des immeubles appartenant à l'Etat ou détenus par lui à quelque titre que ce soit à l'exception de ceux qu'il gère pour le compte de tiers ou ceux qui font partie du patrimoine de tierces personnes en liquidation ou mis sous séquestre ;
 - les concessions rurales : accordées sur des terres rurales situées à plus de 5km du point central d'une agglomération déjà lotie ou en voie de lotissement (Arrêté N°422/F du 19 mars 1943 portant conditions d'aliénation, d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales au Dahomey ainsi que leur affectation à des services publics) ;
 - les concessions urbaines accordées en zones urbaines ;
 - les concessions par nécessité absolue de service emportant gratuité de logement et éventuellement, des prestations accessoires.

Le domaine public immobilier de l'Etat réunit les biens immeubles de toute sorte appartenant à l'Etat et qui en raison de leur nature, de leur destination, de leur utilité et des principes posés par l'Edit de Moulin, sont déclarés :

- ✓ inaliénables ;
- ✓ imprescriptibles ;
- ✓ insaisissables ;
- ✓ non- susceptibles de faire l'objet de quelque servitude que ce soit ;
- ✓ propriétés exclusives de l'Etat.

Pour préserver le domaine public immobilier de l'Etat contre tout acte attentatoire éventuel, des mesures coercitives ont été élaborées. **L'existence de sanctions est donc une force dans la gestion du domaine public immobilier de l'Etat.** Malheureusement, il nous a été donné de remarquer que le domaine public immobilier de l'Etat, malgré toutes les dispositions prises pour sa sauvegarde et sa défense souffre, d'occupations illégales, anarchiques et abusives. **Il s'en découle que le désordre qui règne dans l'occupation du domaine public immobilier de l'Etat, est une faiblesse.** La gestion du domaine public immobilier de l'Etat revient à plusieurs structures selon la nature du bien concerné. Ainsi, on distingue :

- ✓ le domaine public terrestre géré par la Direction des Routes et Ouvrages d'Art et la Direction des Services Techniques de la Mairie qui ont encore nombre de problèmes à régler vu les actes délictueux impunément posés par les usagers de nos infrastructures routières.
- ✓ le domaine public ferroviaire dont le monopole appartient à l'Organisation Commune Benin-Niger (OCBN) ; **structure dont les installations sont abandonnées dans un état de délabrement avancé.**
- ✓ le domaine public maritime et fluvial est géré simultanément par la Direction des Pêches confrontée aux problèmes de manque de moyens de surveillance et de contrôle des eaux, d'utilisation d'engins prohibés et d'absence d'actions pour la préservation des espèces en voie de

disparition; et le Port Autonome de Cotonou (PAC) où le problème d'insalubrité se pose avec acuité(annexe);

- ✓ le domaine public aérien dont la charge revient à l'Association pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA);
- ✓ les monuments, les installations de défense nationale, les canaux, les égouts, gérés par les autorités municipales. A ce niveau, la dégradation des ouvrages, l'ensablement des canaux et égouts témoignent du manque d'entretien et du manque de suivi de la part des autorités conjugués avec l'incivisme des citoyens;
- ✓ les mines et carrières dont la charge revient au Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique ;
- ✓ les lignes téléphoniques et télégraphiques gérées par Bénin Telecom SA et les opérateurs privés GSM ;
- ✓ les forêts classées dont la charge incombe à la Direction des Forêts et Ressources Naturelles, sont confrontées aux problèmes de transhumance, défrichement pour agriculture intensive et exploitation forestière. Les forêts existant au Bénin sont retracées sur la carte en annexe.
- ✓ et enfin, les autres biens de toute nature non- susceptibles de faire l'objet de propriété privée comme le stipule le Code Civil.

L'Etat pour constituer son domaine public immobilier, procède par :

- ❖ incorporation : acte juridique qui permet à un bien du domaine privé de l'Etat, d'entrer dans son domaine public ;
- ❖ classement : qui constate expressément, la domanialité publique d'un bien dépendant autrefois du domaine privé de l'Etat ;

- ❖ délimitation : a été conçue pour permettre à l'autorité publique compétente de constater les limites du domaine de l'Etat mais qui aujourd'hui, n'est plus du tout exploitée. **Il s'en suit que l'inexploitation de la délimitation est une faiblesse ;**
- ❖ alignement : par lequel, l'autorité administrative fixe les limites latérales d'une voie publique.

Les occupations temporaires du domaine public immobilier : l'occupation temporaire du domaine public est un mode de jouissance exceptionnelle. Elle confère à celui qui en est investi le droit de jouir de ce domaine de manière privative et privilégiée à la différence des autres citoyens en général. L'autorisation d'occuper temporairement une portion du domaine public est un acte unilatéral, gracieux et discrétionnaire. Elle est révocable.

En principe, elle n'est pas accordée gratuitement, car le plus souvent elle a caractère personnel et constitue un privilège que l'Etat accorde à l'occupant. L'occupant doit donc payer une redevance. Cette redevance représente la contrepartie des avantages individuels et spéciaux qui lui sont accordés.

En cas de défaut d'autorisation d'occupation temporaire délivrée par l'administration compétente, la DDET est chargée du recouvrement sur les occupants sans titre, des indemnités correspondant aux redevances dont l'Etat a été frustré sans préjudice de la répression qu'entraîne la contravention des grandes voiries. Cependant, dans ces cas d'occupation illicite, ces sanctions ne sont pas toujours appliquées à cause des interventions des autorités supérieures. **Il s'en suit que la mauvaise application des conditions d'occupation du domaine public immobilier est une faiblesse.**

4- Dysfonctionnements au niveau de la Recette des Domaines

Chargée du recouvrement des droits d'enregistrement, de timbre, de conservation foncière, d'hypothèque, des loyers des baux emphytéotiques de la taxe unique sur les contrats d'assurance, des recettes d'aliénation du domaine privé de l'Etat, des produits des domaines en général, de la tenue des comptes d'enregistrement, de conservation foncière, de l'encaissement des provisions et cautionnements judiciaires et enfin, de la comptabilité en matière de timbres fiscaux, la Recette des Domaines présente le principal atout d'un **accroissement substantiel de ses recettes** comme l'indique le tableau ci-après :

Tableau 1: Statistiques de la Recette des Domaines 2003-2007

ANNEES	RECETTES
2003	6.627.681.015
2004	7.585.801.766
2005	9.510.140.005
2006	8.239.588.526
2007	11.114.167.400

B- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base

1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

De la restitution de nos observations de stage, on a pu dégager quatre atouts :

- 1- faculté offerte d'enregistrer gratuitement les marchés publics à financement extérieur ;
- 2- bon encadrement des agents par les Chefs de service en place ;
- 3- existence de sanctions ;
- 4- hausse relative des recettes.

2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

Les problèmes relevés au cours de nos observations de stage peuvent être résumés en 15 points :

- 1- insuffisance des locaux ;
- 2- inexistence de logiciel adapté ;

- 3- insuffisance et manque de précisions au niveau des textes existants ;
- 4- désuétude des archives et manque de personnel qualifié pour leur gestion ;
- 5- lenteur dans la procédure d'immatriculation et de transcription au livre foncier ;
- 6- inexistence de cadastre ;
- 7- concentration du SGDPE ;
- 8- absence de précisions sur le domaine immobilier de l'Etat ;
- 9- vétusté et inadaptation des textes ;
- 10- stellionat ;
- 11- vente du domaine immobilier de l'Etat à des prix très bas;
- 12- coexistence du droit foncier moderne et du droit foncier coutumier ;
- 13- manque de suivi dans la gestion du DPIE ;
- 14- non- application du droit de préemption ;
- 15- non- application des clauses des contrats de location du DPIE.

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

La présente section sera consacrée au choix de la problématique et à la justification du sujet (Paragraphe 1) puis, à la spécification et à la vision globale de résolution de ladite problématique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Avant de choisir une problématique pour notre étude, il convient d'exposer les différentes problématiques possibles qui résultent de nos observations de stage. Cela reviendrait à regrouper d'abord, les problèmes identifiés par centre d'intérêts afin de dégager les problématiques possibles (A) et ensuite, choisir au nombre de ces

problématiques, une qui fera l'objet de notre étude et procéder à la justification du sujet (B).

A - Regroupement des problèmes par centre d'intérêts : problématiques possibles

Il sera présenté dans le tableau qui suit :

Tableau 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Gestion des dossiers	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence de logiciel - Désuétude des archives et manque de personnel qualifié - Lenteur dans la procédure d'immatriculation et de transcription - Inadéquation du cadre de travail 	Gestion des dossiers peu performante	Problématique d'une gestion peu performante des dossiers
2	Gestion des propriétés immobilières de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> - Lenteur administrative en matière d'adoption des textes - Obsolescence des textes existants - Absence de précisions sur le DPIE - Stellionat - Vente du domaine de l'Etat à très bas prix - Manque de suivi dans la gestion du DPIE - Non application des clauses des contrats de location du DPIE 	Gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat	Problématique d'une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat

SOURCE : Résultat de l'état des lieux

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centres d'intérêts, les problématiques possibles dégagées, il nous faut à présent, procéder aux choix de la problématique de notre étude et à la justification du sujet.

B - Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Les problèmes relevés au cours de notre état des lieux et regroupés par centres d'intérêts, laissent apparaître, deux (02) problématiques importantes dans la mission assignée à la DDET et auxquelles, elle devra s'atteler à apporter des solutions si elle entend améliorer son système de gestion.

La Direction se porterait mieux et accroîtrait même ses performances si ces deux problématiques étaient résolues. Mais ne pouvant nous livrer à cet exercice aventureux, fastidieux voire inopportun, nous en sommes arrivé à la conclusion qu'au nombre de ces problématiques, il y en a une qui est prédominante et dont la résolution contribuera sans doute à assainir la gestion faite des biens dans un contexte d'émergence économique. Il s'agit de celle relative à la gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat.

En effet, conscient de ce que la gestion des biens publics est une préoccupation récurrente de tout Etat soucieux d'un développement harmonieux et soutenu et compte tenu du fait que notre réflexion ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons décidé de retenir dans le cadre de notre étude, cette dernière qui semble plus apte à nous amener à atteindre cet objectif.

Il est à noter que le problème général y relatif, est celui lié à la gestion non-optimale des propriétés immobilières de l'Etat dont les problèmes spécifiques ont pour noms :

- la concentration du SGDPE (problème spécifique de rang a)
- l'obsolescence des textes existants (problème spécifique de rang b)
- l'absence de précisions sur le DPIE (problème spécifique de rang c)
- le stellionat (problème spécifique de rang d)
- la vente du domaine immobilier de l'Etat à très bas prix (problème spécifique de rang e)

- le manque de suivi des infrastructures publiques (problème spécifique de rang f)
- le non-respect des clauses des contrats de location du DPIE (problème spécifique de rang g).

C'est pour contribuer à la résolution de cet ensemble de problèmes, que nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « Contribution pour une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat »

La problématique de l'étude choisie, le sujet formulé et justifié, il nous faut à présent, en venir à la spécification et à la vision globale de résolution de la dite problématique.

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de la problématique retenue

A - Spécification de la problématique retenue

Classé parmi les pays en voie de développement, le Bénin mène une course effrénée vers cet idéal qu'incarne pour lui aujourd'hui, le développement. Ce développement serait vain si tous les intervenants du système ne s'efforçaient pas de bien gérer leur patrimoine, leurs propres activités et mieux encore, le patrimoine public. Pour ce qu'il en est de ce dernier, il est sacré et doit donc jouir du traitement le plus judicieux, harmonieux, orthodoxe et impartial qui soit. Pour ce faire, il est impérieux d'envisager une gestion optimale des biens publics. Et puisque la gestion des bâtiments incombe à la Direction du Matériel et de la Logistique et que notre formation ne nous a pas permis de séjourner dans cette structure, nous nous en tiendrons à la gestion des terrains dans laquelle, la DDET, la structure d'accueil de notre stage a pleinement son mot à dire. La gestion des propriétés immobilières de l'Etat passe par la résorption d'un certain nombre de problèmes (problèmes spécifiques) que nous avons pu relever lors de nos observations de stage et qui ont noms :

- la lenteur administrative dans l'adoption des textes ;
- l'obsolescence des textes existants ;
- l'absence de précisions sur la délimitation du DPIE ;
- le stellionat ;

- la vente du domaine immobilier de l'Etat à très bas prix;
- le manque de suivi dans la gestion du DPIE ;
- la non application des clauses des contrats de location du DPIE.

La lenteur administrative dans l'adoption des textes (Problème spécifique « a ») et l'obsolescence des textes existants (Problème spécifique de rang « b ») constituant en terme générique, ce qu'on pourrait désigner par le défaut de cadre réglementaire adéquat, nous pensons que ces problèmes spécifiques peuvent être regroupés sous ce problème spécifique plus englobant.

Par ailleurs, l'absence de précisions sur la délimitation du DPIE (Problème spécifique de rang « c »), le stellionat (Problème spécifique de rang « d »), le vente à bas prix du DPIE (Problème spécifique de rang « e »), le manque de suivi dans la gestion du DPIE (Problème spécifique de rang « f »), la mauvaise application des clauses des contrats de location du DPIE (Problème spécifique de rang « g ») peuvent être synthétisés sous le vocable générique d'absence de politique de gestion judicieuse du DPIE de sorte, que nous n'aurons désormais que deux problèmes spécifiques au lieu de sept à savoir :

- ❖ Défaut de cadre réglementaire adéquat (problème spécifique n°1) ;
- ❖ Absence de politique de gestion judicieuse du DPIE (problème spécifique n°2).

En définitive, la résolution de ces deux problèmes spécifiques qui sont des manifestations évidentes du problème général relatif à la gestion non optimale des propriétés immobilières de l'Etat nous semble indispensable et opportune pour la résolution de la problématique retenue.

B - Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Après avoir choisi les problèmes spécifiques à résoudre, formulé notre sujet et spécifié notre problématique, il importe à présent de préciser la vision globale pouvant permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par là, le problème général identifié.

Pour ce faire, notre vision globale de la résolution de la problématique d'une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat sera présentée d'une part, par

rapport au problème général et, d'autre part, au regard des problèmes spécifiques s'y rapportant.

1- Vision globale de résolution du problème général

Notre problème général est relatif à la gestion non optimale des propriétés immobilières de l'Etat et concernant ce problème, nous pouvons retenir que la finalité de toute organisation est l'accroissement des performances et que la réalisation de ce but est subordonnée à une maîtrise parfaite de la gestion des moyens humains, matériels meubles et immeubles dont dispose cette dernière.

Nous nous trouvons donc en terme d'approche générique liée au problème général, au cœur même de la *théorie générale de la gestion des moyens matériels immobiliers* qui sera présentée dans ses deux (02) principales variantes au regard des deux problèmes spécifiques retenus.

2- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

a- Approche générique liée au problème spécifique n°1

Ici, le problème spécifique est celui du **défaut de cadre réglementaire adéquat**, nous pouvons rappeler que le cadre réglementaire suppose l'existence de textes législatifs et réglementaires constamment mis à jour. Il s'agit là, d'une étape essentielle dans la gestion des propriétés immobilières d'autant plus qu'on ne peut même pas savoir ce qu'il y a, à faire, quel acte posé, comment les poser s'il n'existe pas de textes pouvant orienter la conduite à adopter. Il faut en effet qu'ensemble avec les autorités compétentes, les textes requis soient élaborés et actualisés.

Ainsi, la résolution de ce problème fera référence à une **approche basée génériquement, sur l'élaboration des textes et leur actualisation.**

b- Approche générique liée au problème spécifique n°2

Par rapport au problème spécifique de **l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE**, il faut noter que c'est la gestion faite des moyens détenus qui détermine les résultats qu'on pourrait espérer. C'est donc une phase ultime et plus qu'essentielle dans tout processus et dans toute organisation.

La gestion judicieuse des moyens vise donc à déceler et à se libérer des actes qu'on pose et qui n'apportent rien à l'organisation mais qui au contraire minent l'évolution. A ce niveau donc, il faut identifier, les goulots d'étranglement et s'en débarrasser.

Pour résoudre ce problème spécifique, nous pensons à **une approche axée sur les outils, les méthodes nécessaires à une gestion efficiente des moyens matériels publics.**

La théorie générale de la gestion des propriétés immobilières précédemment développée peut être résumée dans un tableau de synthèse des approches génériques retenues par problème.

3-Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique

a- Synthèse des approches génériques identifiées

Cette synthèse sera présentée dans le tableau n°3 ci-après :

Tableau 3 : Synthèse des approches génériques par problème

Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
Défaut de cadre réglementaire adéquat	Approche basée sur l'élaboration des textes et leur actualisation
Absence de politique de gestion judicieuse du DIE	Approche axée sur les méthodes de gestion efficiente des moyens matériels publics

b- Séquence de résolution de la problématique

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir sera restituée à travers une démarche méthodologique en deux grandes phases décomposées chacune de cinq (05) étapes :

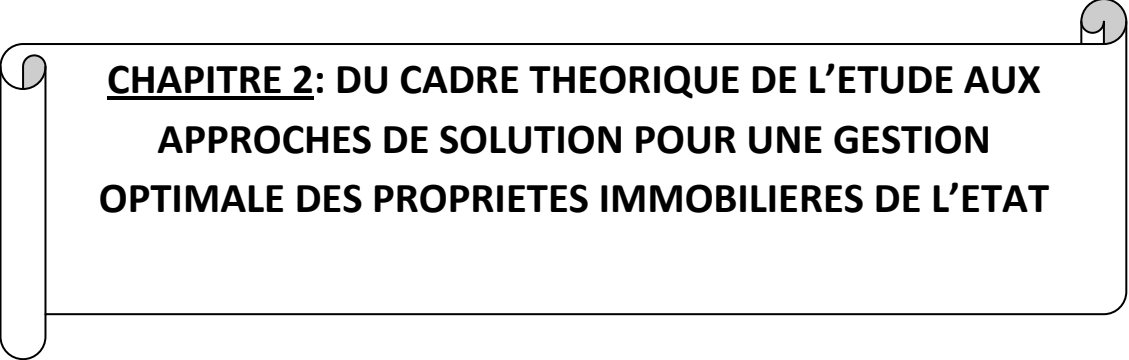
Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

- 1- Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- 2- Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
- 3- Construction du Tableau de Bord de l'Etude ;
- 4- Revue de littérature ;
- 5- Méthodologie adoptée.

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions

- 1- Collecte et traitement des données ;
- 2- Analyse des données et établissement du diagnostic ;
- 3- Approches de solutions ;
- 4- Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- 5- Elaboration du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

Le cadre institutionnel et physique de l'étude présenté, les observations de stage restituées, la problématique choisie et spécifiée, le sujet justifié et la vision globale de résolution de la problématique retenue indiquée, nous aborderons à présent dans le deuxième chapitre, le cadre théorique de l'étude et les approches de solutions pour une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat.



**CHAPITRE 2: DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX
APPROCHES DE SOLUTION POUR UNE GESTION
OPTIMALE DES PROPRIETES IMMOBILIERES DE L'ETAT**

Ce second chapitre sera consacré d'abord au cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1) et, ensuite, aux enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions pour la résolution de la problématique (Section 2).

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

A - Fixation des objectifs de l'étude

Le problème général de notre étude porte sur la gestion non optimale des propriétés immobilières de l'Etat et les problèmes spécifiques y relatifs concernent le défaut de cadre réglementaire adéquat et l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE.

Pour ce faire, la fixation de nos objectifs se fera en termes d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport aux problèmes spécifiques.

Ainsi l'objectif général poursuivi à travers cette étude vise à faire des suggestions pour une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat en deux (02) étapes :

Etape 1 : aider à la mise en œuvre d'un cadre réglementaire adéquat (Objectif spécifique N°1)


Etape 2 : proposer les mesures à mettre en œuvre pour l'élaboration d'une politique de gestion circonspecte du DIE (Objectif spécifique N°2).

Une fois les objectifs fixés, procédons à présent à la formulation des hypothèses qui serviront de pistes de recherche en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

B - Identification des causes possibles/formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude (TBE)

Les causes et hypothèses s'énoncent en fonction du niveau d'analyse général et spécifique et s'établissent à partir du problème général et des problèmes spécifiques de leur rang. Nous formulerons donc à ce niveau, des causes soupçonnées c'est-à-dire des causes supposées être à la base des différents problèmes sous réserve que nos enquêtes viennent les confirmer ou alors, les infirmer.

1- Identification des causes et formulation des hypothèses

 Causes et hypothèses liées au problème spécifique de l'absence de cadre réglementaire adéquat

A ce niveau, nous avons identifié deux (02) causes possibles sur la base de nos observations. Il s'agit de :


- L'ignorance de l'importance que revêtent les propriétés de l'Etat
- Le manque de volonté des autorités compétentes

Quand nous prenons l'ignorance de l'importance que revêt les propriétés de l'Etat, cette cause est très loin d'être une réalité car, les responsables à divers niveaux de la gestion des biens immeubles de l'Etat, ne peuvent méconnaître toutes les potentialités et toutes les ressources qui pourraient découler de ces propriétés.

Ensuite, le manque de volonté dont les autorités compétentes font preuve, nous paraît plus plausible, pour justifier le problème. En effet, il s'agit pour ces autorités de procéder à la prise unilatérale d'actes ou encore, au vote de lois pour assainir et mettre en place, un cadre réglementaire adéquat et adapté pour la maîtrise de la gestion des immeubles de l'Etat.

C'est pourquoi, nous émettons l'hypothèse suivante :

“L'absence de cadre réglementaire adéquat est due au manque de volonté des autorités compétentes” (Hypothèse spécifique n°1)

 Causes et hypothèses liées au problème d'absence de politique de gestion judiciaire du DIE

L'analyse du problème d'absence de politique de gestion judiciaire du DIE nous a permis d'identifier deux raisons pertinentes que sont :

-Le privilège accordé aux intérêts personnels au détriment de l'intérêt collectif

-Le manque de dévouement des autorités compétentes

Tenter d'expliquer le problème d'absence de politique de gestion judicieuse du DIE par le privilège accordé aux intérêts personnels au détriment de l'intérêt collectif n'est pas absolument faux car au nombre des problèmes majeurs auxquels est confrontée l'administration publique béninoise, la quête perpétuelle des intérêts personnels égoïstes par les autorités, figure en bonne place. Toutefois, il serait quelque peu subjectif et voire outrecuidant de notre part de retenir cette hypothèse qui paraît moins vraisemblable que la seconde.

Par ailleurs, à l'analyse de la deuxième cause potentielle identifiée et au regard de nos observations, nous nous rendons compte que cette cause est assez plausible car vu tout le désordre et le laisser-aller qui règne dans le domaine du DIE, il serait assez difficile voire impossible de l'expliquer par une autre raison car une fois que les ressources humaines existent et que ces dernières sont animées de la volonté, elles sont capables de relever les plus grands défis et de réaliser, d'obtenir des résultats bien au-delà des attentes.

Ainsi l'hypothèse N°2, relative au problème spécifique de même rang peut être libellée ainsi : « Le manque d'abnégation des autorités compétentes justifie l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE ».

Causes et hypothèses liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques étant les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales, nous n'avons pas pu trouver une cause générique qui synthétise toutes les causes spécifiques identifiées. Ainsi, nous n'avons pas formulé une cause générale et par conséquent, une hypothèse générale. La problématique, les objectifs, les causes supposées comme en étant à la base et les hypothèses y relatives seront présentés dans un tableau.

2-Construction du Tableau de Bord de l'Etude

C'est le premier niveau de synthèse des indicateurs spécifiques qui permet de cerner rapidement les informations sur les principaux points de réflexion et actions de recherche menées jusqu'à la formulation de nos hypothèses de recherche.

Ce tableau sera dénommé : Tableau n°3, Tableau de Bord sur l'Etude : "Contribution pour une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat"

Tableau 4 : Tableau de bord sur l'étude

Niveaux d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		<u>Problème Général</u> Gestion non-optimale des propriétés immobilières de l'Etat	<u>Objectif Général</u> Suggérer les conditions d'une gestion optimale du DIE	-	-
Niveaux spécifiques	1	<u>P.S N°1</u> Défaut de cadre réglementaire adéquat	<u>O.S N°1</u> Aider à la mise en place d'un cadre réglementaire adéquat	<u>C.S N°1</u> Manque de volonté de la part des autorités compétentes	<u>H.S N°1</u> Le défaut de cadre réglementaire adéquat s'explique par le manque de volonté des autorités compétentes
	2	<u>P.S N°2</u> Absence de politique de gestion judicieuse du DPIE	<u>O.S N°2</u> Proposer les mesures à mettre en œuvre pour l'élaboration d'une politique de gestion circonspecte du DIE	<u>C.S N°2</u> Manque d'abnégation des autorités compétentes	<u>H.S N°2</u> Le manque de dévouement dont font montre les autorités à divers niveaux explique l'absence de politique de gestion judicieuse.

C - Revue de littérature

La revue de littérature vise à faire le point sur l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Pour faire cet exercice, nous partirons des racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Dans cette optique, nous exposerons à travers ces thématiques, le point des connaissances liées au problème général de la gestion non optimale des propriétés immobilières de l'Etat et celles liées aux problèmes spécifiques en résolution qui sont :

- Défaut de cadre réglementaire adéquat (PS1)
- Absence de politique de gestion judicieuse du DIE (PS2).

Les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques étant sous le couvert de la thématique du problème général qui est la théorie générale de la gestion des propriétés immobilières de l'Etat, seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques, seront exposés.

1- Exposé des contributions antérieures sur le problème de défaut de cadre réglementaire adéquat

Dans la perspective d'apporter leur pierre à l'édification de la Nation, certains étudiants en fin de formation se sont proposés de mener des réflexions sur la gestion des biens immeubles de l'Etat. Puisque c'est au bout de l'ancienne corde qu'on tisse la nouvelle, nous évoquerons les propositions qui ont été déjà formulées dans le sens d'une résorption du problème spécifique lié au défaut de cadre réglementaire pour la gestion du DIE.

Dans ce contexte, les auteurs KORA G. Yaya et IDRISOU Arouna Alassane dans leur mémoire intitulé « Le domaine privé de l'Etat béninois : maîtrise foncière et enjeu de développement » ont pu identifier deux foyers de problèmes à savoir : la vétusté des textes fonciers et l'absence de politique de reconstitution du patrimoine foncier de l'Etat béninois. Selon eux, la mise en place d'un cadre réglementaire adéquat passe nécessairement par l'actualisation des textes et le respect de ces derniers dans toutes leurs substances.

2- Exposé des contributions antérieures sur le problème d'absence de politique de gestion judicieuse du DIE

Par rapport à ce problème spécifique, Rydiath-Laye A.SANNI dans son mémoire intitulé « Contribution à l'amélioration de la gestion du domaine immobilier de l'Etat » a pu identifier quatre principaux problèmes à savoir : la mauvaise application des modes de constitution et de gestion du DIE, l'absence de précision sur l'étendue du DIE, le gaspillage des biens du DIE et le non-respect des règles régissant la gestion du DIE dont la résolution pour elle passe nécessairement par, la création d'un organe de contrôle du fonctionnement des structures chargées de l'application de ces modes, la rénovation du cadastre existant et son uniformisation, la gestion du DIE et la vulgarisation du droit domanial.

Ensuite, dans son mémoire intitulé « La gestion du domaine privé de l'Etat : problèmes et perspectives », Jacky Johan BARBOZA trouve que les intervenants dans la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat n'accomplissent pas correctement les actes de gestion et que la résolution de ce problème passe par l'élaboration d'un code de procédure de gestion des biens domaniaux.

Enfin, Astou BATOKO à travers son mémoire, « Le domaine immobilier de l'Etat dans la ville de Cotonou », a proposé l'amélioration des modes de gestion par la mise en place effective des commissions prévues à l'article 2 de la Loi 60-20.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

La méthodologie adoptée s'articule autour de deux (2) dimensions : la dimension empirique et celle théorique.

A - Dimension empirique

La dimension empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation. Dans le cas d'espèce, elle nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous voulons utiliser pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes. Ainsi, cette approche sera séquencée en huit étapes à savoir :

- objectifs de la collecte des données
- cadre de l'enquête et population ciblée
- nature de la collecte des données
- échantillonnage

- spécification des données à mobiliser
- conception des questionnaires
- technique de dépouillement des données
- outil de présentation des données

1- Objectifs de la collecte des données

Il s'agit de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Pour ce faire, à travers des enquêtes, nous verrons si :

- le défaut de cadre réglementaire adéquat s'explique par le manque de volonté de la part des autorités
- le manque de détermination des autorités compétentes est à l'origine de l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE.

2- Cadre de l'enquête et population ciblée

Le cadre de notre étude est la Direction Générale des Impôts et des Domaines à travers la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre et d'autres Directions extérieures ayant en charge la gestion d'un quelconque démembrement du domaine immobilier de l'Etat. Il s'agit en l'occurrence de la Direction des Pêches, la Direction des Forêts et Ressources Naturelles, la Compagnie Béninoise de Navigation Maritime, l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA), la Direction des Transports Terrestres, la Direction des Transports Ferroviaires. La population mère sera composée des agents gestionnaires du DIE.

3- Nature de la collecte des données

Pour pouvoir attester de la plausibilité des hypothèses précédemment émises, nous utiliserons la technique du sondage comme procédé de collecte des données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire

Le questionnaire s'articulera autour des principales interrogations qui pourront expliquer le défaut de cadre réglementaire et l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE.

4- Echantillonnage

Le questionnaire sera adressé à une population de cent (100) agents intervenant à divers niveaux dans la gestion du DIE.

5- Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser à travers nos enquêtes concerneront :

- ✓ l'avis des enquêtés par rapport au défaut de cadre réglementaire adéquat
- ✓ la justification qu'ils donnent au problème de l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE.

6- Conception du questionnaire

Pour une meilleure accessibilité et une célérité des enquêtes, le questionnaire sera exclusivement conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude.

7- Technique de dépouillement des données

Les résultats issus de ces enquêtes seront dépouillés manuellement. Pour ce qui est de leur traitement, nous aurons recours en ce qui concerne les données numériques, au tableur Excel pour déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décision et d'en déduire les conclusions qui s'imposent.

8- Outils de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés dans des tableaux afin de vérifier les hypothèses et leur représentation graphique se fera sous la forme de camembert.

B - Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée

Il est ici question de procéder aux choix théoriques en ce qui concerne les différents problèmes spécifiques en résolution.

1- Choix théoriques liés au problème de défaut de cadre réglementaire adéquat

a- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique retenue pour analyser le défaut de cadre réglementaire adéquat dans la gestion des biens immobiliers de l'Etat est celle de l'institutionnalisation d'un cadre réglementaire approprié suggérée par les auteurs KORA G. Yaya et IDRISOU Arouna Alassane dans leur mémoire cité dans la revue de littérature.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de défaut de cadre règlementaire

La question fondamentale qui concerne ce problème spécifique est la question N°1 du questionnaire libellée comme suit :

- Qu'est ce qui selon vous, explique le défaut de cadre réglementaire adéquat pour la gestion du DIE ?

- Ignorance de la nécessité d'un cadre réglementaire adéquat pour la gestion du DIE
- Manque de sensibilisation sur l'importance du DIE
- Absence de contrôle de l'application et de l'actualisation des divers textes
- Manque de volonté des autorités compétentes
- Autres (à préciser)

Cette question posée comporte quatre (4) items spécifiés.

Conscient de l'importance que revêt la résolution de ce problème pour l'optimisation de la gestion des biens immobiliers de l'Etat, nous pensons y parvenir en faisant nôtre, la logique selon laquelle, toute velléité qui se révélerait à l'origine du problème de défaut de cadre réglementaire adéquat sera retenue. En tout état de cause, sera maintenu tout item qui aura un poids différent de zéro (0).

2- Choix théorique lié au problème d'absence de politique de gestion judiciaire du DIE

a- Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre le problème relatif à l'absence de politique de gestion judiciaire du DIE, nous retiendrons, l'approche théorique des différents auteurs Ridiath-Laye SANNI, Jacky Johan BARBOZA et Astou BATOKO qui dans leurs mémoires cités dans notre revue de littérature, ont eu à proposer des techniques, méthodes et outils pour une gestion judiciaire du DIE.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème d'absence de politique de gestion judiciaire du DIE

La question fondamentale qui concerne ce problème, est la question N°2 du questionnaire ainsi formulée :

- Selon vous, à quoi peut-on attribuer l'absence de politique de gestion judiciaire du DIE ?

- Absence d'objectifs en amont
- Manque de dévouement des autorités chargées de la gestion du DIE
- Non maîtrise des différents modes de gestion du DIE
- Ignorance de la délimitation exacte du DIE
- Absence de dynamique dans la gestion du DIE
- Autres

Sera retenu tout item dont le poids sera le plus élevé.

SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux suggestions pour une gestion optimale du DIE

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Nous procéderons dans cette partie, à l'enquête puis à la vérification des hypothèses.

I- Collecte : difficultés rencontrées et limites des données

A - Préparation et réalisation des enquêtes

Cet exercice fait suite en réalité à celui déjà effectué au niveau de la conception de notre questionnaire dans la rubrique « Dimensions théoriques ». Pour ce faire, il convient de souligner que l'échantillon sur lequel se basera la mobilisation des données de l'enquête est de 100 agents sur une population mère constituée des agents des structures intervenant à divers niveaux dans la gestion du DIE.

Cette enquête a été réalisée du 1^{er} au 15 septembre 2008.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Diverses difficultés ont été rencontrées et ont quelque peu entravé le bon déroulement des enquêtes. Mais ces difficultés rencontrées n'affectent pas pour autant la valeur des informations recueillies. La principale difficulté réside dans le fait que la plupart des enquêtés se sont montrés réticents à nous fournir des informations pour des raisons de convenance personnelle disent-ils. Mais par la suite, grâce à la force de persuasion et de détermination, nous avons pu faire succomber certains. S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes au facteur temps car il nous a été très pénible de rencontrer les individus de notre échantillon qui sont très pris par les multiples réunions, missions et formations.

II - Présentation/Analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

A - Présentation et analyse des résultats de l'enquête

Nous procéderons à la présentation et à l'analyse des résultats de l'enquête compte tenu de chaque problème spécifique.

1- Présentation et analyse des résultats par rapport au défaut de cadre réglementaire adéquat

Soulignons que sur les 100 questionnaires distribués, 98 ont pu être récupérés et 95 exploités soit respectivement un taux de 98% et 95%.

Les questionnaires non exploités sont dus au fait que les enquêtés ont soit coché plusieurs cases à la fois ou alors, n'en ont pas du tout coché.

Mais notre préoccupation ici, est de comprendre ce à quoi est dû, le défaut de cadre réglementaire.

De nos enquêtes, il résulte que :

- 51 personnes soit 54% imputent le défaut de cadre réglementaire adéquat à l'absence de contrôle de l'application et de l'actualisation des divers textes ; 24 personnes soit 25% ont indexé l'ignorance de la nécessité d'un cadre réglementaire adéquat comme étant la cause du défaut de cadre réglementaire ; 13 personnes soit 14% ont répondu que le manque de sensibilisation sur l'importance du DIE est à la base du problème du défaut de cadre réglementaire adéquat alors que pour les 7 personnes restantes soit 7%, le défaut de cadre réglementaire adéquat trouve son origine dans le manque de suivi des autorités compétentes.

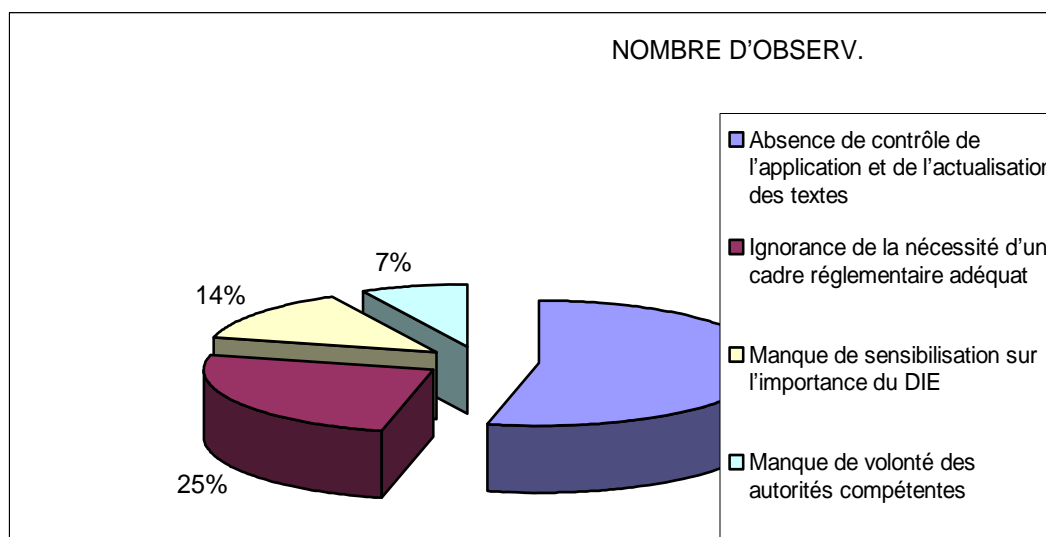
Tous ces résultats sont compilés dans le Tableau ci-dessous et représentés par un graphique à secteurs.

Tableau N°5 : Point des réponses à la question N°1

MODALITES	NOMBRE D'OBSERV.	FREQUENCES RELATIVES
Absence de contrôle de l'application et de l'actualisation des textes	51	54%
Ignorance de la nécessité d'un cadre réglementaire adéquat	24	25%
Manque de sensibilisation sur l'importance du DIE	13	14%
Manque de volonté des autorités compétentes	7	7%
TOTAL	95	100%

Source : Question N°1 « Qu'est ce qui explique selon vous, l'absence de cadre réglementaire adéquat dans la gestion du DIE ?

Graphique 1 : Causes du défaut de cadre réglementaire adéquat



De l'analyse de tout ce qui précède, il ressort que la raison essentielle, la cause fondamentale liée au PS N°1 est l'absence de contrôle de l'application et de l'actualisation des textes.

2-Présentation des résultats de l'enquête par rapport à l'absence de politique de gestion judiciaire du DIE

De nos observations, il résulte que 55 personnes soit 58% estiment que l'absence de politique judiciaire dans la gestion du DIE est due à une absence de dynamique dans la gestion du DIE ; 20 personnes soit 21% indexent l'ignorance de la délimitation exacte du DIE comme étant à l'origine de l'absence de politique de gestion judiciaire du DIE ; 10 personnes soit 11% penchent pour le fait que l'absence d'objectifs en amont soit à l'origine de notre PS N°2 ; 10 autres voient en la non maîtrise des différents modes de gestion du DIE, la raison fondamentale de l'absence de politique de gestion judiciaire du DIE alors qu' aucun individu de notre échantillon n'opte pour le manque de dévouement des autorités compétentes comme raison de l'absence de politique de gestion judiciaire du DIE.

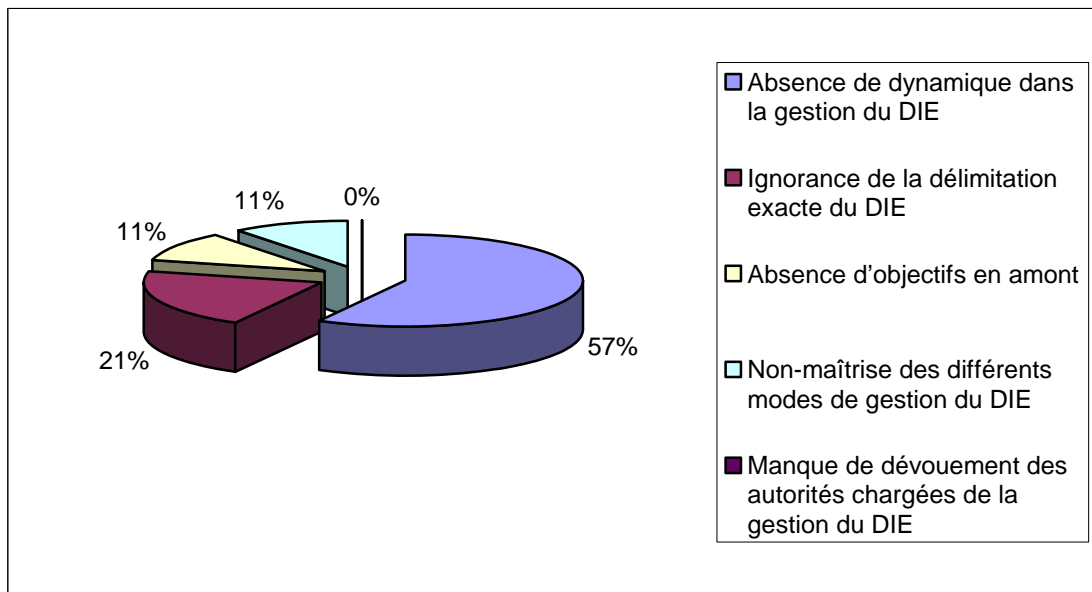
Ces résultats sont compilés dans le tableau ci-dessous et représentés par un graphique à secteurs.

Tableau 6 : Point du résultat des enquêtes sur le PS2

MODALITES	NOMBRE D'OBSERVATIONS	FREQUENCES RELATIVES
Absence de dynamique dans la gestion du DIE	55	58%
Ignorance de la délimitation exacte du DIE	20	21%
Absence d'objectifs en amont	10	10.50%
Non maîtrise des différents modes de gestion du DIE	10	10.50%
Manque de dévouement des autorités chargées de la gestion du DIE	0	0%
TOTAL	95	100%

Source : Question N°2 « Qu'est ce qui selon vous explique l'absence de politique de gestion judiciaire du DIE ? »

Graphique 2 : Causes de l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE



A l'analyse des réponses, on peut conclure que l'absence de dynamique dans la gestion du DIE est la cause la plus prisee avec 58%. L'ignorance de la délimitation exacte du DIE vient en seconde position avec 21% ; les causes afférentes à la non maîtrise des différents modes de gestion du DIE et à l'absence d'objectifs en amont totalisent une part égale de 10,50% chacune alors que le manque de dévouement des responsables à divers niveaux n'enregistre aucun adhérent.

B - Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1- Vérification des hypothèses

La vérification consiste à apprécier le degré de véracité ou de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquêtes afin d'établir le diagnostic. Pour ce faire, nous procéderons hypothèse par hypothèse.

a- Degré de validation de l'hypothèse N°1

Pour éradiquer les causes se trouvant à la base du problème du défaut de cadre réglementaire adéquat, nous retenons que tout item dont le poids est le plus élevé sera retenu. Ainsi, il résulte de façon synthétique que les causes par ordre d'importance se présentent comme suit:

- absence de contrôle de l'application et l'actualisation des textes 54%
- ignorance de la nécessité d'un cadre réglementaire adéquat 25%

- manque de sensibilisation sur l'importance du DIE 14%
- manque de volonté de la part des autorités compétentes 7%.

Au vu de ces données et par rapport à notre seuil de décision, la cause de ce problème se trouve être l'absence de contrôle et l'actualisation des textes.

Ainsi, l'hypothèse N°1 selon laquelle le manque de suivi de la part des autorités compétentes justifie le défaut de cadre réglementaire adéquat se trouve partiellement vérifiée.

b- Degré de validation de l'hypothèse N°2

Par rapport au seuil de décision qui est que tout item qui aura un poids différent de 0% sera maintenu, il résulte ce qui suit:

- absence de dynamique dans la gestion du DIE 58%
- ignorance de la délimitation exacte du DIE 21%
- absence d'objectifs en amont 10,50%
- non maîtrise des différents modes de gestion 10,50%
- manque de dévouement des autorités compétentes 0%

De ce qui précède il résulte qu'il y a un item ayant un poids de 0%. Dans ces conditions, l'hypothèse N°2 selon laquelle le manque de dévouement des autorités compétentes serait à l'origine de l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE n'est pas vérifiée.

2- Etablissement du diagnostic

a- Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique N°1

Des données quantitatives issues de nos enquêtes, il ressort que l'hypothèse N°1 n'est pas vérifiée. Mais qu'en revanche, nous pouvons désormais établir notre diagnostic en concluant que, l'absence de contrôle de l'application ainsi que de l'actualisation de ceux-ci justifie le défaut de cadre réglementaire adéquat.

b- Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique N°2

L'hypothèse N°2 formulée s'étant avérée non vérifiée à l'issue de nos enquêtes, nous pouvons poser le diagnostic lié à notre problème spécifique N°2 en ces termes: "L'absence de dynamique dans la gestion du DIE explique l'inexistence de politique de gestion judicieuse du DIE".

Alors, les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques étant identifiées, il s'agira pour nous à présent, de proposer les conditions d'éradication de ces causes afin de parvenir à notre objectif général.

Paragraphe 2 : Approches de solution et conditions de mise en œuvre

Rappelons ici, pour mémoire que notre objectif général est de suggérer les conditions d'une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat et que pour cela, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. Partant de ces derniers, nous proposerons des approches de solution et fixerons les conditions de mise en œuvre pour une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat.

A - Approches de solutions

Apporter solution à un problème, c'est suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème en ne perdant pas de vue, les objectifs retenus. Il s'agit en d'autres termes, de renforcer les facteurs qui apparaissent comme des forces pour l'atteinte des objectifs retenus et d'enrayer les faiblesses.

Dans cette optique, nous proposerons les approches de solutions qui permettront l'éradication des différentes causes à la base de chaque problème spécifique et par ricochet, conduiront à la résolution dudit problème.

1- Approches de solution au problème du défaut de cadre réglementaire adéquat

Le diagnostic révèle que ce problème est dû à l'absence de contrôle et d'actualisation des textes. Résoudre alors ce problème revient à proposer des conditions pour un contrôle permanent des textes et leur actualisation. Pour ce faire, nous suggérons :

- l'élaboration et la mise en place d'un manuel de procédures en matière de propriété immobilière de l'Etat ; manuel de procédures qui peut être défini comme un document qui contient les règles, procédures, formulaires utilisés dans un organisme pour assurer une gestion saine des ressources ;
- l'élaboration et la mise en place d'un Code des Domaines ;
- la mise en place du Conseil Immobilier de l'Etat qui aura en charge de se prononcer aussi bien sur toutes les questions impliquant le domaine immobilier public mais également, les préoccupations résultant de la gestion des propriétés détenues par les particuliers et veiller à l'application des différents textes en vigueur mais aussi, d'œuvrer à leur actualisation lorsqu'ils deviennent désuets ;
- l'informatisation de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre ; la création d'une base de données exhaustives à partir de laquelle, on peut avoir une vue complète des propriétés appartenant à l'Etat et celles détenues par les particuliers ;
- l'actualisation du Décret N°264/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964 fixant les prix de vente et des charges de mise en valeur au mètre carré des terrains du domaine privé de l'Etat ;
- l'actualisation de la Loi 60-21 du 13 juillet 1960 fixant l'établissement et la tenue d'un « Tableau Général des Propriétés Immobilières de l'Etat du Dahomey » et son application.

2- Approches de solutions au problème d'absence de politique de gestion judicieuse du DIE

La résolution du problème relatif à l'absence de politique de gestion judicieuse du DIE passe par la nécessaire définition d'objectifs en amont à chaque niveau de responsabilité. Les objectifs permettent de confier à chaque agent une mission. Leur élaboration est faite suite à des discussions entre collaborateurs et supérieurs hiérarchiques. Comme le disait Roger MONIE, c'est le chemin le plus simple pour avoir un repère afin d'apprécier la performance ; il ira plus loin en disant que si l'on fixe à l'avance un objectif à chaque activité, il sera facile de mesurer les écarts lorsque le terme sera atteint. L'objectif est en tout état de cause, un moteur de performance, un instrument de mesure de réussite ou même d'efficience. Mieux, il faudrait que ces objectifs soient SMART autrement dit, Spécifiques, Mesurables, Accessibles, Réalistes et Temporels.

Partant de ces objectifs, il convient de faire réaliser par chaque responsable de quelque domaine immobilier de l'Etat que ce soit, un plan d'actions qui peut être défini comme la programmation d'activités réalistes articulées entre elles et programmées dans le temps en vue de réaliser un objectif.

Ensuite, il faudra procéder à la reconstitution du domaine immobilier de l'Etat qui s'avère aujourd'hui épars et anarchiquement occupé; reconstitution qui suppose le recensement et la réhabilitation des domaines et des bâtiments appartenant à l'Etat suivis de la création d'une base de données composée de l'ensemble de tous ces renseignements. C'est le lieu de rappeler et de saluer les actions entreprises par le Millenium Challenge Account afin d'établir des Plans Fonciers Ruraux (PFR) qui sont des documents cartographiques et littéraires dans lesquels sont consignés les parcelles d'un village ainsi que les ayant droits et les droits que ces derniers détiennent sur ces parcelles. Ceci ne peut se faire que grâce à une implication personnelle et permanente des autorités locales en général et du Maire en particulier.

Une fois reconstitué, le domaine immobilier de l'Etat se doit d'être surveillé et contrôlé en permanence. Il est impérieux que des organes de veille et de surveillance permanente soient mis en place pour leur préservation. Le projet du Millenium Challenge Account de mettre en place au Bénin, un Système Unique de Référence grâce à l'érection de sept (7) stations permanentes sur

toute l'étendue du territoire national réparties dans les localités de Cotonou, Abomey, Savalou, Parakou, Nikki, Kandi et Natitingou est appréciable et mérite un accompagnement sérieux des autorités compétentes.

Aussi, la révision et l'uniformisation du cadastre existant de même que la création au niveau de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, d'un Point Focal de la Direction chargée du Cadastre nous aideraient-elles à gérer de façon plus rationnelle le domaine immobilier de l'Etat.

B - Conditions de mise en œuvre des solutions proposées et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude

1- Conditions de mise en œuvre

Pour permettre aux solutions proposées d'entraîner les effets escomptés, il faut accompagner leur mise en œuvre d'un certain nombre de conditions : ce sont les conditions de mise en œuvre ou de réussite. Aussi ferons-nous des recommandations à l'endroit des gestionnaires à divers niveaux du domaine immobilier de l'Etat et à l'endroit des autorités politico administratives.

a- Recommandations à l'endroit des gestionnaires du DIE

Pour que la gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat soit effective, il faudra que :

- chacun s'approprie le domaine immobilier de l'Etat dont il est responsable et en fasse une gestion efficiente, rationnelle et sans faille ;
- la communication entre gestionnaires devienne une réalité tangible pour permettre une bonne circulation des informations sur le patrimoine de l'Etat ;
- les gestionnaires du domaine immobilier de l'Etat s'organisent de sorte à mieux cerner le territoire national ;
- chaque gestionnaire du domaine immobilier de l'Etat prenne conscience de ce que le développement de notre pays appelle des ressources. La mobilisation de ses ressources nécessite aussi bien

l'implication de tous que l'engagement de chacun à réduire les coûts induits par le fonctionnement des services publics.

b- Recommandations à l'endroit des autorités politico administratives

Une gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat n'est pas l'affaire d'une seule personne mais une mission incombant à tous ; ainsi, nous recommandons aux autorités politico administratives, ce qui suit :

- la sensibilisation aussi bien des gestionnaires du DIE que de toute la population sur l'intérêt d'une gestion rationnelle, concertée et saine du DIE à travers les techniques de Communication pour un Changement de Comportement;
- la déconcentration des services intervenant dans la gestion du DIE et particulièrement du Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat ;
- la dotation des services gestionnaires en ressources suffisantes et l'amélioration des conditions de travail des gestionnaires ;
- l'assignation à chaque gestionnaire du DIE, d'objectifs à atteindre impérativement ;
- la révision de tous les textes régissant le domaine immobilier de l'Etat ;
- l'accompagnement des efforts de coopération faits dans le domaine immobilier de l'Etat par les partenaires au développement tels que le GTZ et le MCA ;
- la restauration du patrimoine de l'Etat à travers son informatisation effective.

2- Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

Il s'agit ici, d'un tableau résumant tout le travail abattu.

Tableau 7 : Tableau de synthèse de l'étude

NIVEAUX D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES REELLES	DIAGNOSTIC	SOLUTIONS
Général	<u>Problème Général</u> Gestion non optimale des Propriétés Immobilières de l'Etat	<u>Objectif Général</u> Suggérer les conditions d'une gestion optimale des Propriétés Immobilières de l'Etat	-	-	-
Spécifiques	1 <u>Problème Spécifique 1</u> Défaut de cadre réglementaire adéquat	<u>Objectif Spécifique 1</u> Aider à la mise en place d'un cadre réglementaire adéquat	<u>Causes Réelles PS1</u> Absence de contrôle de l'application des textes ainsi que leur actualisation	<u>Elément de Diagnostic 1</u> L'absence de contrôle de l'application et de l'actualisation des textes spécifiques explique le défaut de cadre réglementaire	<u>Approche de Solution PS 1</u> - Elaboration et mise en place d'un manuel de procédures - Elaboration et institution d'un code des domaines - Actualisation des divers textes régissant le domaine
	2 <u>Problème Spécifique 2</u> Absence de politique de gestion judicieuse du domaine immobilier de l'Etat	<u>Objectif Spécifique 2</u> Proposer les mesures à mettre œuvre pour l'élaboration d'une politique de gestion circonspecte du domaine immobilier de l'Etat	<u>Causes Réelles PS 2</u> Absence de dynamique dans la gestion du domaine immobilier de l'Etat	<u>Elément de Diagnostic 2</u> L'inexistence de dynamique dans la gestion du domaine immobilier de l'Etat est à l'origine de l'absence de politique de gestion judicieuse dans ce domaine	<u>Approche de Solution 2</u> - Définition des objectifs en amont - Elaboration de plan d'actions - Reconstitution du domaine immobilier de l'Etat - Surveillance et contrôle du domaine

CONCLUSION GENERALE

L'analyse de la situation étudiée nous a permis de déceler et de relever un certain nombre de problèmes regroupés en deux (2) problématiques majeures au nombre desquelles celle de la gestion optimale des propriétés immobilières de l'Etat qui a particulièrement retenu notre attention et constitué le centre d'intérêts de nos travaux de recherche.

De la problématique choisie, il découle un problème général : celui de la gestion non optimale des propriétés immobilières de l'Etat dont les manifestations évidentes sont: le défaut de cadre réglementaire adéquat et l'absence de politique de gestion judicieuse du domaine immobilier de l'Etat.

Pour juguler ces problèmes, nous avons proposé diverses approches de solutions. Ainsi, faudrait-il que l'on actualise les textes existants ; qu'on veille à leur respect scrupuleux ; que l'on élabore et institutionnalise le manuel de procédures, document incontournable pour la bonne marche de toute activité ; que l'on informatise les structures chargées de la gestion du domaine immobilier de l'Etat ; que l'on reconstitue le domaine immobilier de l'Etat et attache du prix à sa préservation et à son entretien permanent.

La mise en œuvre des différentes solutions suggérées appelle la réunion d'un certain nombre de conditions et la création d'un environnement favorable. Dans ce cadre, nous avons formulé à l'endroit aussi bien des gestionnaires du domaine immobilier de l'Etat que des autorités politico-administratives, des recommandations de divers ordres.

Mais au-delà de toutes les approches de solutions et recommandations que nous avons exprimées dans la présente étude, il est impératif que se manifeste au sein de chaque autorité et responsable à divers niveaux, un leadership doublé d'un sens de patriotisme poussé pour impulser le sursaut tant désiré et souhaité dans la gestion du domaine immobilier de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- SERHAU-SEM S.A : Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier Cotonou, 1^{ère} édition, 1999
- René CHAPUS : Droit administratif général, Paris Montchrestien, Tome 2, 1998

MEMOIRES

- BATOKO Astou : Le domaine immobilier de l'Etat dans la ville de Cotonou_ Mémoire de fin de formation des cadres A3 ENA/UNB 1998
- BARBOZA Jacky Johan : La gestion du domaine privé de l'Etat : problèmes et perspectives_ Mémoire de fin de formation des cadres A3 ENA/UNB 1999
- KORA G. Yaya et IDRISOU Arouna Alassane : Le domaine privé de l'Etat : maîtrise foncière et enjeu de développement_ Mémoire de fin de formation pour l'obtention de la Maîtrise en Sciences Juridiques FADESP/UAC 2005
- SANNI Rydiath-Laye : Contribution à l'amélioration de la gestion du domaine immobilier de l'Etat_ Mémoire de fin de formation des cadres A3 ENAM/UAC 2005

SITES INTERNET

- www.google.fr
- www.izf.net

AUTRES DOCUMENTS

- Constitution du Bénin du 11 décembre 1990
- Code civil

- Loi 60-20 du 13 juillet 1960 fixant régime du permis d'habiter au Dahomey
- Loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey
- Loi 60-21 du 13 juillet 1960 portant établissement et tenue du Tableau Général des Propriétés immobilières de l'Etat
- Décret N°264/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964, fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains du domaine privé de l'Etat
- Décret 2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances
- Arrêté N°422/F du 19 mars 1943 fixant les conditions d'aliénation, d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales au Dahomey ainsi que leur affectation à des services publics
- Cours de Recettes Domaniales de M. Ramanou BOURAÏMA, ENAM/UAC.

TABLE DES MATIÈRES

IDENTIFICATION DU JURY	I
DEDICACES	III
REMERCIEMENTS	IV
LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS.....	V
LISTE DES TABLEAUX.....	VI
LISTE DES GRAPHIQUES	VII
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	VIII
RESUME	IX
SOMMAIRE.....	XI
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE 1^{ER} : DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE DE LA MAITRISE DE LA GESTION DES PROPRIETES IMMOBILIERES DE L'ÉTAT	
SECTION 1 CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE A LA DIRECTION DES DOMAINES, DE L'ENREGISTREMENT ET DU TIMBRE.....	4
<i>Paragraphe 1 Présentation du cadre institutionnel de l'étude : la DGID</i>	4
A- Cadre institutionnel : la DGID.....	4
B- Cadre physique de l'étude : la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre	9
<i>Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux sur les activités de la DDET.....</i>	14
A- Dysfonctionnements rencontrés au niveau des différents services	14
B- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base	26
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	27
<i>Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet</i>	27
A - Regroupement des problèmes par centre d'intérêts : problématique possible.....	28
B - Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet	29
<i>Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de la problématique retenue</i>	30
A - Spécification de la problématique retenue	30
B - Vision globale de résolution de la problématique spécifiée	31
CHAPITRE 2^{EME} : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DES PROPRIETES IMMOBILIERES DE L'ÉTAT	
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	36
<i>Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature</i>	36

A - Fixation des objectifs de l'étude	36
B - Identification des causes possibles/formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du tableau de bord de l'étude (TBE)	37
<i>Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....</i>	<i>41</i>
A - Dimension empirique	41
B - Dimensions théoriques de la méthodologie adoptée	43
SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX SUGGESTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DU DIE	46
<i>Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.....</i>	<i>46</i>
I- Collecte : difficultés rencontrées et limites des données	46
A - Préparation et réalisation des enquêtes	46
B- Difficultés rencontrées et limites des données	46
II - Présentation/Analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.....	46
A - Présentation et analyse des résultats de l'enquête.....	46
B - Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	50
<i>Paragraphe 2 : Approches de solution et conditions de mise en œuvre.....</i>	<i>52</i>
A - Approches de solutions.....	52
B - Conditions de mise en œuvre des solutions proposées et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude	55
BIBLIOGRAPHIE.....	59
ANNEXE.....	61