



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU
DIPLÔME DU CYCLE II

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Planification et Développement
Local (PDL)

PROMOTION

2010 – 2012

**CONTRIBUTION A LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME
D'INFORMATION FIABLE POUR LA REDUCTION DES
CONFLITS FONCIERS A COTONOU**

Réalisé par :

Martin Abèni ADJASSE

Sous la Direction de :

MAITRE DE STAGE

Martial D. ABOBO
Ingénieur-Géomètre
Assistant du 2^{ème} Adjoint
au Maire

DIRECTEUR DE MEMOIRE

Professeur Placide CLEDJO
Maître de conférences des
Universités CAMES
Enseignant à l'ENAM

06 Avril 2013

Identification du Jury

Président du jury

Pierre ADANMADO

Vice-président du jury

Hubert Gustave C. EYEBIYI

Membre du jury

Antoine ZANGBA

Note de soutenance : 14,50

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 LEUR AUTEUR.

Dédicace

- ✓ A notre feu père François Comlan ABENI ADJASSE, pour ce rêve que tu n'as pas vu se réaliser ;
- ✓ A notre très chère mère Jeanne Ablawa AGASSOUNON, pour l'amour que tu nous as toujours donné ;

Remerciements

La production de ce travail de recherche a été possible grâce à l'apport de plusieurs personnes qu'il serait difficile de toutes citer nommément. Ainsi, nous disons un sincère merci à tous ceux qui de près ou de loin, ont pris une quelconque part dans l'aboutissement de ce travail. De manière toute particulière, nous témoignons notre gratitude à :

- ❖ Feu monsieur Valéry René MONGBE, grâce à qui la formation que nous venons de suivre a été rendue possible. Puisse le Ciel lui donner le repos éternel ;
- ❖ Monsieur Maximilien KINIFFO ;
- ❖ Monsieur Placide CLEDJO, notre Directeur de mémoire pour sa franche collaboration, sa sollicitude et sa constante disponibilité dans la réalisation de ce mémoire ;
- ❖ Monsieur Dègla Martial ABOBO, pour avoir accepté d'être notre tuteur de stage ;
- ❖ A tout le corps professoral de l'ENAM pour son dévouement dans la transmission du savoir ;
- ❖ A tous nos condisciples, et en particulier, à nos amis Christian d'ALMEIDA, Edwige DOSSA, Imelda TIANDO, Victorin PASSOURI, Désiré GAOU, Léa ATACOLODJOU, pour leurs soutiens incondtionnels ;
- ❖ A notre frère Théophile AJASSE, et à tous nos frères et sœurs qui nous ont toujours soutenu.
- ❖ A tous nos amis, et en particulier, aux sieurs Brice TENTE, Raïmi AGNIDE, Gilbert KPOGUEH, Vital CODJIA, François MIKPON ;

Liste des abréviations

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

CA : Chef d'Arrondissement
CQ : Chef de Quartier
CV : Convention de Vente
DAD : Département des Affaires Domaniales
DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines
DPDM : Direction de la Prospective et du Développement Municipal
DPM : Direction de la Police Municipale
DRH : Direction des Ressources Humaines
DSAJ : Direction des Services des Affaires Administratives et Juridiques
DSAP : Direction des Services à la Population
DSEF : Direction des Services Economiques et Financiers
DST : Direction des Services Techniques
ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
IGN : Institut Géographique National
MCA : Millénium Challenge Account
PDC : Plan de Développement Communal
PDM : Plan de Développement Municipal
PDU : Plan Directeur d'Urbanisme
PH : Permis d'Habiter
PU : Plan d'Urbanisme
RFU : Registre Foncier Urbain
SIG : Système d'Information Géographique
SOS : Schéma d'Occupation des Sols
TF : Titre Foncier
TIC : Technologie de l'Information et de la Communication
TPI : Tribunal de Première Instance
UAC : Université d'Abomey-Calavi.

Liste des figures, des tableaux et schemas

TABLEAUX	TITRES	PAGES
Tableau n°1	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	20
Tableau n°2	Tableau de bord de l'étude : « Contribution à la mise en place d'un système géographique en vue de la réduction des conflits fonciers à Cotonou »	32
Tableau n°3	Présentation de l'échantillon de l'étude	47
Tableau n°4	Présentation des résultats de l'enquête relative au problème spécifique n°1, l'inexistence d'un SIG	53
Tableau n°5	Présentation des résultats de l'enquête relative au problème spécifique n°2 : manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement	54
Tableau n°6	Présentation des résultats de l'enquête relative au problème spécifique n°3: la disparité de l'information	54
Tableau n°7	Cabinet de lotissement exerçant dans la commune de Cotonou et leurs lieux d'intervention (annexe n°3)	c (annexe 3)
Tableau n°8	Durée de règlement des conflits domaniaux par le Tribunal de première instance de première classe de Cotonou 2008-2010 (annexe n°4)	d(annexe 4)
Tableau n°9	Nombre de requêtes et décisions de justice rendues courant 2008-2010 (annexe n°5)	e(annexe 5)
Tableau n°10	Tableau récapitulatif des objets des litiges 2008-2010 (annexe n°6)	f(annexe 6)
Schéma N°1	Arbre à problèmes de la gestion peu efficace des affaires foncières et domaniales à Cotonou	24
Schéma N°2	Procédure de lotissement-remembrement nouvelle forme (annexe n7°)	g(annexe 7)
Graphique n°1	Pourcentage des décisions de justice rendues, années 2008-2010, (annexe n8)	h(annexe 8)
Graphique n°2	Pourcentage des objets de litige, années 2008-2010, (annexe n°9)	i(annexe 9)
Carte	La commune de Cotonou (annexe n°10)	j(annexe 10)

Liste des annexes

ANNEXES	TITRES	PAGES
n°1	Guide d'entretien avec certains acteurs externes	a
n°2	Questionnaire à l'endroit des acteurs internes et externes	b
n°3	Cabinet de lotissement exerçant dans la commune de Cotonou et leurs lieux d'intervention	c
n°4	Durée de règlement des conflits domaniaux par le Tribunal de première instance de première classe de Cotonou 2008-2010	d
n°5	Nombre de requêtes et décisions de justice rendues courant 2008-2010	e
n°6	Tableau récapitulatif des objets des litiges 2008-2010	f
n°7	Procédure de lotissement-remembrement nouvelle forme	g
n°8	Pourcentage des décisions de justice rendues, années 2008-2010	h
n°9	Pourcentage des objets de litige, années 2008-2010	i
n°10	Carte de la commune de Cotonou	j

Glossaire de l'étude

Bornage : Opération qui consiste à fixer les limites d'une parcelle de terrain et à les matérialiser par de bornes. On parle de bornage contradictoire lorsque toutes les parties concernées par une limite acceptent celle-ci.

Conflits fonciers.

Les concepts "conflits fonciers" s'appliquent à toute situations dans lesquelles se trouvent des individus ou groupes d'individus dont les objectifs, les actions ou les émotions vis-à-vis des terres sont incompatibles et les conduisent à s'opposer .Il est question des désaccords, la dispute et la contestation des droits de propriété immobilière. Juridiquement les conflits fonciers sont des litiges opposant deux personnes privées ou morales et dont l'objectif est la terre.

Convention de vente : Document règlementant la vente de parcelles entre particuliers.

Décentralisation : Système d'organisation qui attribue aux institutions décentralisées une personnalité juridique propre distincte de celle de l'Etat et qui traduit l'existence d'une sphère d'autonomie.

Droit foncier : Ensemble des règles applicables à la propriété et à ses démembrements (droit d'usage, droit de propriété) ainsi qu'aux ressources naturelles qui y sont liées dès lors que l'objet en est la terre. Dans un sens plus usuel, le droit foncier est l'ensemble des dispositions juridiques applicables à la terre et aux ressources naturelles qu'elle porte.

Droit d'usage : Démembrement du droit de propriété conférant à son titulaire le droit d'utiliser une chose et d'en percevoir les fruits dans les limites de ses besoins et de ceux de sa famille.

Foncier : Terme générique intégrant la terre et les ressources qui lui sont directement rattachées, ainsi que l'ensemble des rapports entre individus et groupes d'individus pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources.

Immatriculation : Procédure publique qui permet d'enregistrer sous un numéro d'ordre (numéro d'immatriculation), un meuble identifié par ses principales caractéristiques physiques, dans un registre ad hoc dit livre foncier. Dès cette immatriculation, les droits de propriété, mais aussi tous les droits réels correspondant à des démembrements de celle-ci doivent faire l'objet d'une inscription selon la procédure adoptée.

Lotissement : Opération d'urbanisme qui consiste à diviser un terrain, une propriété foncière en plusieurs parcelles destinées à la construction de bâtiment à usage d'habitation, commercial,, artisanal ou industriel et de bureau.

Permis d'Habiter : Autorisation administrative donnée à un présumé propriétaire lui permettant d construire sur une parcelle aux fins de son habitation. Il confère un droit de jouissance précaire sur cette parcelle, et n'est guère un titre de propriété.

Titre Foncier : Titre de propriété définitif, inattaquable concernant une parcelle et délivré par l'administration (le service de la conservation foncière) ; acte juridique contenant la copie des inscriptions faites au livre foncier relativement à la propriété d'un immeuble immatriculé.

Résumé

Le lotissement constitue un facteur déterminant dans l'urbanisation harmonieuse des villes. Toutefois, du fait des irrégularités dont elles sont entachées, lors de leur mise en œuvre, les opérations de lotissement deviennent une source d'insécurité foncière pour les populations.

Cette étude a pour thème : « Contribution à la mise en place d'un système d'information fiable pour la réduction des conflits fonciers à Cotonou »

La mauvaise gestion des affaires foncières constitue le problème général de l'étude, duquel découlent les problèmes spécifiques suivants : l'inexistence d'un système d'information géographique, le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement, et la disparité de l'information. En outre, des hypothèses sont formulées en vue de déterminer les causes à la base de ces problèmes. La démarche méthodologique adoptée pour la vérification des hypothèses a reposé sur une approche qui a consisté à identifier les théories devant servir à l'analyse des différents problèmes spécifiques de l'étude, et une approche empirique. Cette dernière a requis la détermination d'un échantillon. Les enquêtes menées et l'analyse des informations collectées ont permis de vérifier et de valider les hypothèses émises. Le diagnostic ainsi posé, des solutions sont proposées dans le but d'éradiquer les causes qui sont à l'origine des problèmes identifiés. Ces solutions, (entre autres, la création d'un SIC, la transparence dans les opérations de lotissement, la gestion de l'information par les professionnels, l'installation de réseaux informatiques) bien mises en œuvre, participeront à la bonne gestion des affaires foncières dans la commune de Cotonou.

Sommaire

Introduction	1
Chapitre préliminaire : Du cadre institutionnel de l'étude à la problématique d'une bonne gestion des affaires foncières et domaniales à Cotonou.....	4
Section 1 : Du cadre physique de l'étude à la restitution des observations de stage.....	5
Section 2 : Du ciblage de la problématique à sa spécification.....	21
Chapitre premier : Du cadre théorique à la méthodologie	28
Section 1 : De la fixation des objectifs à la formulation des hypothèses	29
Section 2 : De la revue de littérature à la méthodologie de l'étude.....	33
Chapitre deuxième : Des approches pour une meilleure gestion des affaires foncières et domaniales de la commune de Cotonou	50
Section1 : De la réalisation des enquêtes à l'analyse des données	51
Section 2 : Du diagnostic et des approches de solutions aux problèmes spécifiques en résolution.....	57
Conclusion	66
Bibliographie	69
Annexes	a
Table des matières	k



INTRODUCTION

Au Bénin, le droit de la propriété foncière a évolué. Il était en effet caractérisé par un dualisme juridique qui réside dans le fait que ce sont deux systèmes fonciers qui coexistaient : celui du droit moderne et celui du droit coutumier. La société traditionnelle voue pratiquement un culte à la terre. Ici, la terre appartient à la communauté. La propriété foncière s'exprimait par les legs, les dons, les successions, ou du moins la terre appartient à toute une communauté. C'est avec l'avènement de l'administration coloniale que les transactions foncières sont introduites dans les usages des peuples africains dont le peuple béninois. Ici, force est de constater que l'appropriation privée de la terre par vente est très souvent source de conflits dont les instances judiciaires sont saisies. Pour ce faire, des enquêtes effectuées auprès des tribunaux ont révélé que la plupart des procès connus sont d'ordre foncier.

En effet, il est à noter que l'Etat n'a pas pu assurer la maîtrise foncière et l'aménagement des zones d'habitation. C'est dans cette situation d'insécurité foncière et de non aménagement de l'espace que le Bénin s'est engagé sur la voie de la décentralisation dont la mise en œuvre effective en 2003 a consacré l'avènement de nouveaux acteurs : il s'agit des communes organisées par la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Cette loi confère aux communes des compétences en matière de gestion foncière notamment le développement local, l'aménagement du territoire, l'habitat, l'urbanisme et la promotion immobilière. Si ces compétences étaient exercées par l'IGN en collaboration avec la Préfecture, aujourd'hui elles sont assurées par les collectivités locales. C'est dans ce contexte que la commune de Cotonou, à l'instar d'autres communes, a initié des opérations de lotissement en vue de la gestion de l'espace pour le bien-être des populations face à l'insécurité foncière.

Toutefois, en jetant un regard critique et rétrospectif sur la gestion foncière, tout porte à croire que l'insécurité foncière gagne du terrain au jour le jour, en témoignent les plaintes relatives aux affaires foncières et domaniales.

Il importe alors d'apporter des réponses efficaces et durables aux problèmes fonciers et domaniaux dans la commune de Cotonou à travers une réflexion objective qui permettra d'identifier les véritables causes à la base de cette mauvaise gestion foncière.

Cette étude qui contribue à la réduction des conflits fonciers dans la commune de Cotonou, aborde dans un chapitre préliminaire le cadre institutionnel, les observations de stage et la problématique. Le premier chapitre est principalement consacré aux objectifs de l'étude, à la méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique. Le second a trait aux enquêtes de vérification des hypothèses sur les causes des conflits fonciers, aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :
DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE À LA
PROBLEMATIQUE D'UNE BONNE GESTION DES
AFFAIRES FONCIERES ET DOMANIALES A
COTONOU

Ce chapitre est consacré à la présentation de la commune de Cotonou (**section 1**) et aux observations de stage, puis au ciblage de la problématique (**section 2**).

Section 1 : Du cadre physique de l'étude à la restitution des observations de stage.

Avant la restitution des observations faites au cours de cette étude (**paragraphe 2**), il est nécessaire de présenter la mairie de Cotonou (**paragraphe 1**).

Paragraphe 1 : Présentation de la mairie de Cotonou

Ce paragraphe met en exergue les éléments caractéristiques du lieu de déroulement du stage, à savoir : l'origine, la situation géographique et l'organisation administrative.

A- Situation, origine, organisation et fonctionnement de la ville de Cotonou

La commune de Cotonou est située dans le Golfe de Guinée au sud du Bénin, sur un cordon littoral entre l'océan Atlantique et le lac Nokoué. Elle est comprise entre 6°21' et 6°24' latitude Nord, et 2°22' et 2°29' longitude Est, et est limitée au Nord par le lac Nokoué qui la sépare des communes d'Abomey-Calavi, de Sô-Ava, des Aguégus et de Sèmè-Podji, au Sud par l'océan Atlantique, à l'Est par la commune de Sèmè-Podji, à l'ouest par les communes de Ouidah et d'Abomey-Calavi. S'étendant sur une superficie de 79 km², avec une population de 665100 habitants (confère le Recensements Général de la

Population et de l'Habitat de 2002), elle est par ailleurs, la seule commune du département du Littoral.

L'histoire de la Commune de Cotonou remonte au XVIII^e siècle. A l'origine, Cotonou s'appelait "Kutonu" c'est-à-dire « l'embouchure du cours d'eau de la mort⁽¹⁾ » en raison du nombre important de décès enregistrés lors des intenses trafics d'esclaves développés à cette époque. Née de la décadence des deux ports : Ouidah et Grand-Popo, importants centres commerciaux et carrefours de la traite des esclaves, la ville de Cotonou est fondée sur des terres marécageuses en 1830, sous le règne du roi Ghézo (1818-1858)

Le statut particulier de la commune de Cotonou justifie son organisation.

❖ **Organisation administrative de la Commune de Cotonou**

A l'instar des communes de Porto-Novo et de Parakou, la commune de Cotonou a un statut particulier et son organisation politique et administrative est régie par deux lois à savoir :¹

- la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- la loi N°98-005 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes à statut particulier.

Dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, la commune de Cotonou est subdivisée en treize (13) arrondissements qui sont eux, subdivisés en cent quarante quatre (144) quartiers de ville.

Conformément à l'article 34 de la loi N°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, l'arrondissement n'a ni personnalité juridique, ni autonomie financière. Il en est de même pour le quartier de ville.

¹ Traduction littérale du fon « Koutonou » : cf. PDC 2007, p 13

❖ Les organes de la commune de Cotonou

La commune de Cotonou est administrée par un conseil municipal qui est l'organe délibérant et le maire qui est l'organe exécutif. s

En application de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, en son article 12 relatif à la composition numérique du conseil, le conseil municipal de Cotonou est composé de quarante neuf (49) conseillers municipaux élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq (05) ans. Les conseillers municipaux se réunissent en séances ordinaires quatre (4) fois l'an (mois de mars, juin, septembre et novembre). Toutefois il peut se réunir en séances extraordinaires lorsque celles-ci sont nécessaires ; notamment sur convocation ou demande motivée du maire ou sur demande de la majorité absolue des membres du conseil municipal, ou en cas de prescription par l'autorité de tutelle (le Préfet). Les conseillers municipaux ont un pouvoir de décision qu'ils exercent par voie de délibérations dans divers domaines d'activités de la commune. Le Maire est le premier responsable et le Chef de l'administration communale. Ensemble avec ses seize Adjoints (trois Adjoints plus treize Chefs d'Arrondissement selon l'article 11 de la loi 98-005 du 15 janvier 1999), ils constituent la municipalité qui se réunit au moins une fois par mois. Le Maire exerce les fonctions d'intérêt communal qui lui sont dévolues par les lois de la décentralisation au Bénin. Ainsi, il a pour mission de :

- donner des directives à tous les élus locaux et au Personnel de la commune qui sont sous sa subordination afin de suivre l'exécution des travaux financés par la Mairie, et de vérifier leur mise en œuvre ;

- d'ordonner le vote du budget de la Mairie et d'être informé de la gestion faite par les chefs d'arrondissements et approuver ou désapprouver les projets proposés par ses collaborateurs².

❖ Les services de la mairie

Suivant l'arrêté N°2007/029/MCOT/SG/SP du 23 mars 2007 portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la mairie de Cotonou, l'administration municipale est organisée à deux niveaux, à savoir :

- les services centraux de la mairie ;
- les services auxiliaires d'arrondissement.

Au sommet de la hiérarchie se trouve le Maire, Chef de l'administration municipale sous l'autorité duquel sont placés le Directeur de cabinet (DC), le Secrétaire Général(SG) et son Adjoint (SGA) et le Contrôleur Général des services municipaux (CGSM).

Les services centraux de la Mairie comprennent :

- le Cabinet du Maire ;
- le Secrétariat Général sous l'autorité duquel sont placées toutes les Directions de la mairie à savoir :
 - la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
 - la Direction des Services Administratifs et Juridiques (DSAJ)
 - la Direction des Services à la Population (DSAP) ;
 - la Direction de la Police Municipale ;
 - la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF)
 - la Direction de la Prospective et du Développement Municipal (DPDM) ;
 - la Direction des Services Techniques (DST).

² Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAD), (2003) : « **Le guide du Maire** », P.41

- Les services auxiliaires d'arrondissement : ils regroupent les services municipaux déconcentrés créés au niveau de chaque arrondissement. Ils se composent comme suit :
 - le Secrétariat Administratif d'Arrondissement ;
 - le Bureau de l'état civil ;
 - le Bureau de l'Assistant chargé de la Prospective et du Développement Municipal.

Il convient de souligner que chacune des directions suscitées est subdivisée en départements. Ces derniers sont subdivisés en services. Les services se composent de divisions qui comportent des sections suivant les missions qui leur sont assignées.

En somme, la mairie de Cotonou comprend un ensemble de sept (07) Directions regroupant quatorze (14) départements, et un personnel composé de 1274 agents en 2011³.

Les différentes attributions des sept directions sont précisées par l'arrêté municipal N°095/MCOT/SG/SP du Octobre 2011 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie.

Le stage s'étant effectué à la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF), il est opportun de présenter la mission, les attributions et le fonctionnement de cette Direction.

B- La Direction des Services Economiques et Financiers.

La Direction des Services Economiques et Financiers comprend trois Départements :

- le Département des Services Economiques subdivisé en trois services ;
- le Département des Services Financiers subdivisé en trois services ;

³ Arrêté municipal n°095/MCOT/SG/SP du 10 octobre 2011.

➤ le Département des Affaires Domaniales (DAD) regroupe trois services.

Le Directeur a pour missions :

- de suivre l'action des départements et services rattachés, en cohérence avec les projets de la ville ;
- de coordonner les services de la direction ;
- d'organiser les conférences budgétaires ;
- de suivre les services fiscaux et parafiscaux ;
- de suivre les services publics marchands ;
- de suivre les affaires domaniales ;
- d'élaborer les tableaux de bord financiers ;
- de suivre le patrimoine de la commune ;
- d'élaborer le projet de budget et l'exécuter après son vote par le conseil Municipal et son approbation par l'Autorité de tutelle ;
- d'assurer les relations avec les organismes financiers, les prestataires et autres usagers de la commune ;
- d'élaborer les procédures de contrôle de gestion.

❖ **Le Département des Services Economiques**

Le Département des Services Economiques a pour missions :

- d'organiser et de suivre les services publics marchands de la commune ;
- de pré-contrôler la légalité des actes financiers du département des services économiques ;
- de coordonner les services du département ;
- de participer à l'élaboration du plan du développement économique ;
- d'élaborer et suivre la réglementation ;
- d'assurer les relations avec les acteurs de tourisme ;

- de proposer les tarifs et émettre les titres de recettes propres ;
- d'assurer les relations avec les responsables des ONG.

❖ **Le Département des Services Financiers**

Le Chef du Département des Services Financiers a pour missions :

- d'assurer le conseil financier interne (services) et externe autres collectivités) ;
- de pré-contrôler la légalité des actes financiers de la collectivité ;
- d'organiser la campagne budgétaire ;
- de coordonner les services à la bonne pratique budgétaire ;
- de suivre la réglementation ;
- de valider les documents budgétaires ;
- de faire l'audit et la formation interne ;
- d'élaborer des propositions en matière de recettes nouvelles ;
- de superviser le RFU.

❖ **Le Département des Affaires Domaniales**

Le Chef du Département des Affaires Domaniales a pour missions :

- de gérer le domaine public et privé de la collectivité : acquisition (amiabes ou contentieuses), ventes locations (baux) des terrains et bâtiments ;
- d'assurer les échanges, les incorporations dans le domaine public, les classements et déclassements ;
- d'utiliser les outils foncier (droit de préemption, de déclassement) ;
- de conseiller le Maire dans la mise en place d'une politique foncière ;
- de gérer les déclarations d'intention d'aliéner ;
- d'aider à la détermination des périmètres des espaces naturels ;
- de suivre les enquêtes publiques ;

- de réaliser les formalités de publicités des actes ;
- d'affirmer les conventions de ventes de parcelles ;
- d'établir les certificats administratifs ;
- de suivre les lotissements et recasements ;
- de délivrer les attestations de recasement, des certificats d'appartenance et tous autres actes relatifs à l'immobilier ;
- de procéder à la mutation de nom ;
- de délivrer le permis d'habiter ;
- de délivrer le permis de construire

Ledit département dispose de quatre services, à savoir :

- **Le Service de la Production des Actes Domaniales et de la tenue des répertoires**

Le chef de ce service a pour missions :

- de réaliser les formalités de publicité des actes ;
- d'assister aux affirmations de conventions de ventes de parcelles ;
- de suivre l'établissement des certificats administratifs ;
- de suivre l'établissement des attestations de recasement, certificat d'appartenance et tous autres actes relatifs à l'immobilier ;
- de suivre la délivrance et la mutation des permis d'habiter.

- **Le service des opérations de lotissement et de recasement**

Le chef de ce service a pour missions :

- de suivre les opérations de lotissement et de recasement ;
- d'être en contact avec les experts géomètres et tous les techniciens en matière du lotissement ;
- de gérer le domaine public et privé de la collectivité.

- **Le Service des Autorisations de Construire**

Le chef de ce service a pour missions :

- de suivre les opérations de délivrance des permis de construire ;
- de tenir les registres de permis de construire ;
- de surveiller avec la commission locale, départementale ou nationale chargée de l'instruction des dossiers de permis de construire, les constructions des immeubles dans la ville de Cotonou ;
- de participer aux constats de mitoyenneté et rédiger les procès – verbaux y relatifs ;
- de contrôler la conformité des autorisations avec les constructions en cours de réalisation.

- **Le Service de la Conciliation de la Protection du Domaine Municipal et des bases de données administratives**

Le chef de ce service a pour missions :

- d'aider au règlement des litiges liés aux lotissements et aux recasements ;
- d'aider le département des services juridiques et du contentieux à obtenir toutes les pièces relatives aux contentieux suivis par la DSAJ devant les juridictions ;
- de tenir les titres de propriété de la ville ;
- de suivre l'installation et l'affectation du domaine public municipal à des fins privées ou publiques ;
- de tenir la statistique et le tableau de bord des propriétés de la commune de Cotonou ;
- de suivre avec le SINTIC, l'informatisation progressive des répertoires fonciers de la ville.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Les observations de stage se rapportent essentiellement à l'organisation administrative et au cadre de travail du Département des Affaires Domaniales (DAD), d'une part et à la gestion des affaires foncières et domaniales par ce département, d'autre part.

A- Faible organisation administrative et faible aménagement du cadre de travail

Il est nécessaire de regrouper tous les problèmes qui concourent à la mauvaise organisation administrative.

En effet, le département ne dispose pas d'une politique de renforcement des capacités des agents, ce qui explique le manque d'agents qualifiés. En outre, le département manque de moyens roulants. La hiérarchie n'est pas respectée dans le traitement des courriers, ce qui entraîne le manque de motivation de certains agents. En outre, certaines pratiques ont cours, comme la délivrance illégale de Permis d'Habiter, l'ingérence de certaines structures extérieures, la mauvaise conservation des archives. C'est ainsi que cet état des choses suscite les plaintes formulées par certains usagers.

Aux différents constats sus- mentionnés, s'ajoutent l'incompétence du département pour le règlement de certains litiges, l'instabilité de la connexion internet, l'éloignement du Service d'Autorisation de Construire, le manque de collaboration entre la Préfecture et le DAD, la création tous azimuts de divisions et sections sans mobiliers, la supercherie de certains cabinets de lotissement, ajoutée au non respect de la procédure de lotissement, l'absence de formation des agents à la gestion foncière.

Il importe de noter l'exigüité des locaux abritant les différents bureaux du département, le manque de matériels informatiques, de toilettes pour le personnel, de matériels de travail telles que les photocopieuses; en outre les bâtiments existants sont désuets. A tout cela s'ajoutent l'interruption fréquente de l'énergie électrique et l'inexistence d'un groupe électrogène comme relai ; la dispersion des locaux abritant les services et l'inexistence d'une structure formelle de règlement à l'amiable des conflits fonciers entre les présumés propriétaires de parcelles. Enfin certains bureaux ne sont pas climatisés.

B- Mauvaise gestion des affaires foncières et domaniales

Il est à noter au Département des Affaires Domaniales la présence de quelques outils mis à la disposition du Personnel afin d'accomplir la mission qui lui est assignée. C'est ainsi que pour la sécurisation des actes, il existe une salle informatique dotée de deux micro-ordinateurs servant tous les services du département. Au cours du stage, il est remarqué la mise à la disposition d'un cahier de présence dans lequel émargent tous les agents le matin et l'après-midi. Cela n'a pas empêché certains agents de faire preuve d'irrégularité à leurs postes sans aucune autorisation préalable. Mentionnons qu'aucun des quatre services qui composent le Département des Affaires Domaniales ne tient le point des statistiques relatives aux conflits fonciers. Un bon accueil est réservé aux usagers. En outre, le DAD ne dispose guère d'une structure formelle de règlement à l'amiable des conflits fonciers entre les présumés propriétaires. En effet, ce sont les agents auxquels sont affectés des courriers qui préparent des invitations à la signature du Chef du DAD à l'adresse des protagonistes dans le but de rechercher un terrain d'entente, c'est-à-dire un règlement à l'amiable. Car, ils n'ont pas compétence à rendre des décisions de justice. Ceci est du seul ressort du tribunal de première instance de Cotonou qui est compétent en la matière. Jusqu'à ce jour, la ville ne dispose d'aucune structure pouvant lui permettre de prévenir les conflits. En ce qui concerne la sécurisation des actes,

c'est une structure, dénommée OBAC (Office Béninois d'Authentification et d'anti-Contrefaçon), extérieure à l'administration communale qui joue le rôle et en retour, elle s'attribue 75% des frais de traitement par dossier.

Le lotissement étant l'une des activités principales du DAD, il est à noter que jusqu'à présent, c'est par des lettres de commande que les marchés sont attribués aux cabinets dans le cadre des lotissements, dont les opérations s'effectuent actuellement dans les localités suivantes : Agounvcodji, Missèkplé, Agla-Ahogbohoulè, Ladjì-Tohouéta, Gbèdjromédé2, Aibatì2, Zogbo, Yénawa Daho, Midédji, Yèmicodji, Hlazounto, Tinkpon, Fiégnon, Vossa, Fifadji, Gbèdégbé et Gbadahi. Il va sans dire que les procédures de passation de marchés publics ne sont guère respectées.

La coexistence, de deux régimes fonciers constitue une source d'insécurité foncière. Il s'agit du régime coutumier qui est caractérisé par l'oralité et du régime moderne caractérisé par l'écrit (l'immatriculation⁴). Il est à noter en outre, le non respect des documents de planification, la caducité des textes législatifs et réglementaires.

Il faut rappeler aussi que les opérations de lotissement sont aussi sources de conflits car, de connivence avec le comité de recasement, les techniciens des géomètres-experts commis par la commune abusent de la naïveté, de l'ignorance des populations et n'appliquent pas rigoureusement le coefficient de réduction.

Après l'état des lieux, il s'agit de faire l'inventaire des atouts et des problèmes.

→ L'inventaire des atouts et des problèmes du Département des Affaires Domaniales

L'état des lieux du DAD fait ressortir les atouts et les faiblesses suivants :

⁴ Fondé sur la loi n°- 65-25 du 24 août 1965 fixant le régime de la propriété foncière du Dahomey

◆ Les atouts

Ils sont multiples et se rapportent essentiellement à :

- la bonne qualité de l'accueil du Personnel ;
- la volonté manifeste des populations à matérialiser les transactions foncières par écrit ;
- la dotation de micro-ordinateur ;
- l'informatisation des actes ;
- l'existence de quelques agents qualifiés et compétents ;
- la volonté du Personnel à s'investir pour une bonne prestation malgré le peu de moyens dont il dispose ;
- la stabilité du Personnel ;
- l'équité dans le traitement des agents ;
- l'installation et la disponibilité de la connexion internet ;
- l'existence d'un Registre Foncier Urbain pour la détermination des ressources de la ville, en vue d'assurer son développement ;
- l'existence de certains documents de planification ;
- la volonté de réconciliation des parties en cas de conflits fonciers.

◆ Les problèmes

L'état des lieux permet de faire ressortir les multiples problèmes auxquels est confronté le Département des Affaires Domaniales. Il s'agit de :

- l'insuffisance de personnel qualifié ;
- l'absence de certains agents sans autorisation ;
- le non respect de la hiérarchie dans le traitement des courriers ;
- la mauvaise conservation des documents ;
- l'instabilité de la connexion internet ;

- la délivrance de Permis d'Habiter à deux présumés propriétaires sur une même parcelle ;
- l'incompétence du DAD dans le règlement de certains litiges ;
- le manque de motivation des agents ;
- le manque de moyens roulants ;
- la faible politique de renforcement des capacités des agents ;
- l'ingérence de certaines structures extérieures dans la gestion des affaires domaniales ;
- les plaintes formulées par les usagers.
- l'insuffisance de locaux pour abriter les différents bureaux du département ;
- l'insuffisance de matériels informatiques ;
- l'inexistence d'un lieu d'aisance adéquat pour le personnel du DAD ;
- la vétusté des bâtiments existants ;
- l'interruption fréquente de l'énergie électrique et l'inexistence d'un groupe électrogène pour relayer ;
- la non climatisation de certains bureaux ;
- l'insuffisance d'une politique d'information et de sensibilisation sur la gestion foncière ;
- la recrudescence des conflits fonciers ;
- la lenteur dans le lotissement ;
- le manque de fiabilité des divers documents issus des opérations de lotissement ;
- les fraudes foncières orchestrées par certains acteurs ;
- l'inexistence d'un système de contrôle et d'audit des prestations des géomètres ;
- l'inexistence du point sur les statistiques relatives aux conflits fonciers ;
- l'inexistence d'un système d'information géographique (SIG) ;
- l'inexistence d'un dispositif de sauvegarde des données foncières ;

- l'inexistence d'informations claires sur la gestion du foncier ;
- l'inexistence de collaboration entre la préfecture et le Département des Affaires Domaniales ;
- la mauvaise conservation des documents ;
- le manque de formation des agents à la gestion foncière ;
- la disparité de l'information ;
- la supercherie de certains cabinets de lotissements.

Les problèmes résultant de l'inventaire sont regroupés par centres d'intérêt dans le tableau suivant.

Tableau N° 1 : Synthèse d'état des lieux

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Organisation administrative	<ul style="list-style-type: none"> - insuffisance de personnel qualifié ; - mauvaise conservation des documents ; - instabilité de la connexion internet ; - manque de motivation des agents ; - inexistence de moyens roulants. - la faible politique de renforcement des capacités des agents. 	Fonctionnement non efficace des services du Département des Affaires Domaniales	Problématique du fonctionnement efficace des services du Département des Affaires Domaniales
2	Aménagement du cadre de travail	<ul style="list-style-type: none"> - exigüité des locaux ; - insuffisance de matériels informatiques - vétusté des locaux existants ; - interruption fréquente de l'énergie électrique et l'inexistence d'un groupe électrogène de relais ; - la non-climatisation de certains bureaux. 	Faible aménagement du cadre de travail au Département des Affaires Domaniales	Problématique de l'amélioration du cadre de travail au Département des Affaires Domaniales
3	Gestion des affaires foncières et domaniales	<ul style="list-style-type: none"> - la disparité de l'information foncière ; - inexistence d'un SIG ; - le manque de fiabilité des divers documents issus des opérations de lotissement ; - la recrudescence des conflits fonciers ; - lenteur dans le lotissement ; - les fraudes foncières orchestrées par certains acteurs ; - la supercherie de certains cabinets de lotissement ; - la faible collaboration entre la préfecture et le DAD ; - la délivrance multiple de permis d'habiter sur une même parcelle ; 	Gestion non efficace des affaires foncières et domaniales	Problématique d'une gestion efficace des affaires foncières et domaniales

Source : Observations de stage, octobre 2012

Section 2 : Du ciblage de la problématique à sa spécification

Dans cette section est justifié le choix de la problématique, traitée sa spécification et la résolution globale de résolution des problèmes.

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique

Le présent paragraphe est consacré au choix et à la justification de la problématique de l'étude.

A- Choix de la problématique de l'étude

Les différents problèmes recensés au terme de l'état des lieux ont permis d'identifier trois problématiques à savoir :

- la problématique du fonctionnement optimal des services du Département des Affaires Domaniales ;
- la problématique de l'amélioration du cadre de travail au Département des Affaires Domaniales et
- la problématique d'une bonne gestion des affaires foncières et domaniales.

Les problématiques relatives au fonctionnement optimal des services du Département des Affaires Domaniales et à l'amélioration du cadre de travail dudit département méritent d'être abordées. Toutefois, la problématique d'une bonne gestion des affaires foncières et domaniales suscite un intérêt particulier, en raison des enjeux de développement qu'induit sa résolution. En effet, une gestion adéquate des affaires foncières et domaniales participe du bon aménagement du territoire et favorise la cohésion sociale. Ces différentes raisons motivent le choix porté sur : « **La problématique d'une bonne gestion des affaires foncières et domaniales** ».

B- La justification du sujet

La destruction des maisons par suite de l'exécution des décisions de justice est un phénomène récurrent dans le quotidien du citoyen béninois. De plus en plus aujourd'hui, les populations assistent inoffensives à la démolition de leurs biens immeubles qu'elles ont mis plusieurs années à réaliser. Cet état de choses tire son fondement de la présence d'une "mafia" foncière dont les membres résident aussi bien au sein de l'administration municipale, de l'administration préfectorale que de la justice. Il s'agit d'hommes sans foi ni loi appelés communément les "chasseurs de parcelles". C'est une nouvelle trouvaille qui gagne du terrain à Cotonou. Des noms de collectivité sont même cités de triste mémoire. En effet, tous ces agissements ont pour soubassement les conflits fonciers. Les causes de ces derniers sont multiples : il s'agit de l'inexistence de l'information que sont les titres fonciers, les titres de propriété fiables, d'inexistence de documents graphiques et littéraires tenant lieu de point de toutes les propriétés foncières et de leurs ayants-droit, de défaillance de la tenue des archives foncières.

Le stage effectué au Département des Affaires Domaniales a permis d'apprécier le mode de fonctionnement des différents services. C'est ainsi qu'au niveau de la section de la tenue des répertoires et de la mise à jour des répertoires, les faits suivants ont été constatés : des mises à jour sont effectuées dans les répertoires de recasement de manière manuscrite. Et à partir de ces corrections, les populations demandent la compulsions. Dans le même temps des ayants-droit contestent le nom qui figure sur la compulsions. Cet état des faits constitue également une source de conflit. Ainsi, toute mauvaise gestion des archives ou de la documentation au sein du Département des Affaires Domaniales compromettrait la mission que constitue le service aux populations, et par conséquent entraverait le processus de développement de la Commune de Cotonou, car ce département constitue un maillon essentiel du développement à

la base. C'est pour cela que cette problématique est choisie, pour contribuer à une bonne gestion des affaires foncières domaniales au niveau du DAD.

La problématique de l'étude une fois définie, fait l'objet d'une spécification.

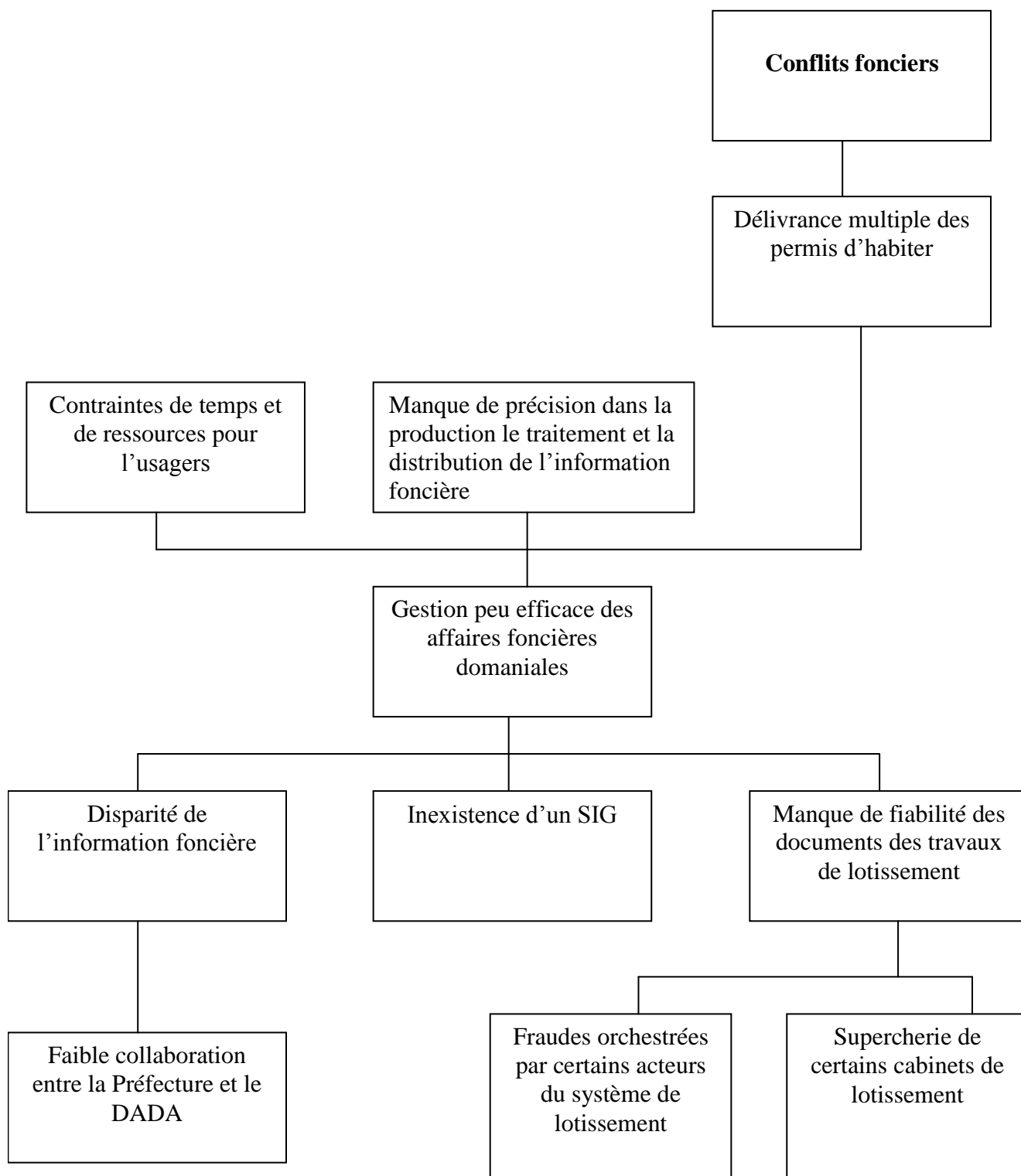
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique

Il est question de choisir les problèmes spécifiques les plus significatifs en vue de la résolution de la problématique.

A- Spécification de la problématique

La spécification se fera à partir de l'élaboration de l'arbre à problèmes de la gestion peu efficace des affaires domaniales et foncières à Cotonou

Schéma N°1 : ARBRE A PROBLEMES DE LA GESTION PEU EFFICACE DES AFFAIRES FONCIERES ET DOMANIALES A COTONOU



Dix problèmes spécifiques découlent du fait majeur qu'est la recrudescence des conflits domaniaux dans la commune de Cotonou. Dans le souci d'aborder

efficacement la problématique, il apparaît utile de se limiter aux problèmes spécifiques qui s'avèrent les plus pertinents. Il découle de cette présentation trois problèmes spécifiques majeurs qui se rapportent :

- à l'inexistence d'un SIGC ;
- au manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissements ;
- à la disparité de l'information foncière.

Le DAD doit assurer le développement de la commune par la confiance qu'il inspire aux populations, la fiabilité des informations qu'il procure. Il apparaît opportun, dans ce contexte, de s'intéresser à la problématique de « *la gestion efficace des affaires foncières et domaniales à Cotonou* » afin d'aider les autorités à redonner confiance aux populations en vue d'un développement local durable de la commune.

B- Vision globale de résolution de la problématique

Les problèmes spécifiques retenus sont abordés suivant des approches génériques qui sont définies de la manière suivante :

- **l'approche générique relative au problème spécifique de l'inexistence du SIG**

A l'aube du XXI^e siècle, toute commune qui aspire au développement se doit de se doter d'un Système d'Information Géographique (SIG). Cela participe d'une bonne gestion des affaires domaniales et foncières. C'est la condition sine qua none pour bénéficier des avantages des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC).

Ainsi, l'approche générique relative au problème spécifique n°1 repose sur la disponibilité d'un Système d'Information Géographique fonctionnel.

- l'approche générique relative au problème spécifique du manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement

L'existence d'un certain nombre de documents justifie l'effectivité des opérations de lotissement selon l'arrêté N° 0023 MFU/DC/DU/ du 22 Octobre 1996 en son article 23. Ceci implique la prise en compte du plan d'état des lieux, le plan de voirie et d'équipements, le répertoire des propriétaires et présumés propriétaires de parcelles, le plan de recollement, le répertoire définitif des travaux de recasement. En effet, la fiabilité de ces divers documents détermine l'authenticité desdites opérations de lotissement.

L'article 110 de ce même arrêté dispose que « les documents cartographiques élaborés seront soumis au contrôle et à la vérification soit par un service national compétent en la matière, soit par un cabinet privé de géomètre agréé par l'Etat ». A cela s'ajoute l'enquête commodo et incommodo qui assure la conformité des répertoires et des plans d'état des lieux. Toutefois, l'ignorance et le manque d'information des populations fait que les cabinets de géomètres experts prennent en compte des données erronées à volonté et par surcroît détiennent par devers eux lesdits documents lorsque la municipalité n'honore pas ses engagements vis-à-vis des cabinets. En outre, à défaut d'une contre expertise rigoureuse, le travail effectué par l'urbaniste après l'élaboration du plan d'état des lieux, manque de fiabilité. Au bout du rouleau le cumul de ces fautes constitue une source d'insécurité dont sont entachés les documents.

- l'approche générique relative au problème spécifique de la disparité de l'information foncière

Les informations foncières sont, selon un constat général, difficiles à obtenir. Elles se trouvent éparpillées dans plusieurs structures à savoir : l'institut Géographique National (IGN), la Préfecture, la DGURF, les divers cabinets de Géomètres-Experts. L'information foncière se définit comme un ensemble de

base de données relative aux parcelles ainsi que les procédures, les techniques et les équipements permettant de recueillir ces données, de les mettre à jour, de les traiter, de les corrélérer, en vue de produire et de restituer une information. Elle n'est pas un objet autonome et renvoie à des institutions spécifiques et à des procédures diversifiées de production et d'usage. L'information foncière est disparate et fragmentaire. L'hétérogénéité du dispositif d'information foncière tient aussi beaucoup à la pluralité des acteurs et des institutions participant à ce dispositif.

L'information foncière est répartie au sein de plusieurs instances étatiques et non étatiques. Les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités décentralisées constituent le second type d'instance abritant l'information foncière. La résolution du problème général inhérent à la gestion peu efficace des affaires foncières et domaniales favorise la réduction, voire la disparition des conflits. La démarche à suivre, dans ce cadre, consiste à :

- formuler des hypothèses de recherche ;
- élaborer le tableau de bord de l'étude ;
- présenter la revue de littérature ;
- définir la méthodologie à adopter pour la collecte et l'analyse des données ;
- faire des enquêtes de vérification des hypothèses et établir un diagnostic ;
- proposer des solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER :
DU CADRE THEORIQUE A LA
METHODOLOGIE

Le présent chapitre est consacré à la définition des objectifs et à la formulation des hypothèses de recherche (**section I**). Il aborde en outre la méthodologie à adopter dans la collecte et l'analyse des données d'étude (**section II**).

Section 1 : De la fixation des objectifs à la formulation des hypothèses

Le rappel des différents problèmes de l'étude permet de procéder à la fixation des objectifs et à la formulation des hypothèses de recherche.

- **Problème général** : La gestion peu efficace des affaires foncières et domaniales ;
- **Problèmes spécifique n°1** : L'inexistence du SIG ;
- **Problème spécifique n°2** : Le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement ;
- **Problème spécifique n°3** : La disparité de l'information foncière.

Paragraphe 1 : Fixation des objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont formulés au problème général et à chacun des différents problèmes spécifiques.

A-Objectif général de l'étude

L'objectif général de l'étude est de contribuer à la réduction des conflits fonciers dans la commune de Cotonou.

B-Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques se rapportent aux problèmes spécifiques.

- **L'objectif spécifique n°1** est de montrer l'importance du SIGC dans la gestion des affaires foncières.
- **L'objectif spécifique N°2** est de suggérer la mise en place d'un système de contrôle de la fiabilité des documents fonciers.
- **L'objectif spécifique n°3** est de proposer la mise en place d'un système de centralisation des informations foncières.

A l'issue de la fixation des objectifs, l'identification des causes des différents problèmes spécifiques permet de formuler les hypothèses de recherche.

Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et élaboration du tableau de bord de l'étude

La formulation des causes et hypothèses relatives à la problématique de l'étude se fera par rapport aux problèmes spécifiques.

A-Formulation des hypothèses liées aux différents problèmes spécifiques.

➤ Hypothèse spécifique n°1

Le problème spécifique N°1 est celui de l'inexistence d'un SIG. La cause supposée être à la base de ce problème réside dans le manque de volonté politique.

Cette cause se trouve à l'origine du problème et permet de formuler l'hypothèse spécifique N°1 de la manière suivante : **« le manque de volonté politique explique l'inexistence d'un SIG dans la commune de Cotonou. »**

➤ **Hypothèse spécifique n°2**

Le problème spécifique N°2 est celui du manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement. La cause supposée être à la base de ce problème réside dans l'inefficacité et la non effectivité des différents contrôles. Cette cause se trouve à l'origine du problème et permet de formuler l'hypothèse spécifique N°2 de la manière suivante : **« le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement s'explique par la non effectivité et l'inefficacité des contrôles auxquels ils doivent être soumis ».**

➤ **Hypothèse spécifique n°3**

Le problème spécifique N°3 est celui de la disparité de l'information. La cause supposée à ce problème est la rétention de l'information par chacune des structures intervenant dans la gestion des affaires domaniales. Cette cause se trouve à l'origine du problème et permet de formuler l'hypothèse spécifique N°3 de la manière suivante : **« la disparité de l'information s'explique par la rétention de l'information par chacune des structures intervenant dans la gestion des affaires domaniales ».**

Les objectifs et les hypothèses formulées aux différents problèmes spécifiques de l'étude servent à établir le tableau de bord de l'étude qui se présente comme suit :

B-Tableau de bord de l'étude**Tableau n°2**

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		Gestion peu efficace des affaires foncières et domaniales	—	—	—
Niveaux Spécifiques	1	L'inexistence d'un Système d'Information Géographique Communal	Montrer l'importance du SIGC dans la gestion des affaires foncières	<ul style="list-style-type: none"> - Le manque de volonté politique ; - La faible utilisation des TIC. 	Le manque de volonté politique et la faible utilisation des TIC expliquent l'inexistence d'un SIGC dans la gestion des affaires foncières
	2	Le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement.	Suggérer la mise en place d'un système de contrôle de la fiabilité des documents fonciers	<ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise foi de certains acteurs ; - Non effectivité et inefficacité des différents contrôles. 	Le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement s'explique par l'inefficacité et la non effectivité des contrôles auxquels ils doivent être soumis.
	3	La disparité de l'information foncière	proposer la mise en place d'un système de centralisation des informations foncières	<ul style="list-style-type: none"> - Le manque de volonté en vue du transfert effectif des compétences et des archives en matière de décentralisation ; - La rétention de l'information par chaque structure. 	La disparité de l'information s'explique par le manque de volonté en vue du transfert effectif des compétences et la rétention de l'information par chaque structure.

Source : Travaux de terrain, septembre 2012

Section 2 : De la revue de littérature à la méthodologie de l'étude

L'indication de la méthodologie adoptée (paragraphe II) est précédée de la présentation du point des connaissances sur le sujet en étude (paragraphe I)

Paragraphe 1 : La revue de la littérature

Cette partie présente le point des connaissances d'ordre général et celui des connaissances relatives aux problèmes spécifiques.

A- Point des connaissances d'ordre général

Dans les grandes villes d'Afrique en général, et à Cotonou, en particulier, l'insécurité foncière prend de l'ampleur ; ce qui a suscité de nombreuses réflexions. Dès lors, des auteurs ont déterminé et décrit les problèmes fonciers. C'est ainsi qu'une étude réalisée par **LAVIGNE DELVILLE, P.** et **DURAND – LASSERVE, A.** (2009, p.4), révèle qu'« à partir de la seconde moitié du XXème, les outils conventionnels de planification et d'aménagement ont été souvent dépassés par le rythme de la croissance urbaine. L'expansion urbaine s'est donc faite largement selon des processus informels et la production d'une partie importante des quartiers d'habitation ne suit pas la logique des filières publiques et privées de construction sur des terrains lotis et équipés ».

Cette situation commune à la plupart des villes africaines leur confère un certain nombre de caractéristiques. Ainsi, pour **LAVIGNE DELVILLE, P.** et **DURAND – LASSERVE, A.**(2009, p.7), « l'occupation du sol précède l'aménagement urbain, l'extension urbaine n'est pas maîtrisée par les pouvoirs publics et s'effectue au-delà des limites fixées par les documents de planification urbaines, la complaisance de certains gestionnaires urbains éloignés des exigences de bonne gouvernance, l'absence de coordination entre

les acteurs institutionnels intervenant sur la ville ». De même, « les terrains viabilisés et aménagés sont rares. Les acteurs urbains ressentent d'autant plus fortement cette rareté que la pression actuelle ou anticipée de la demande de terrains pour l'habitat est élevée, et que les stratégies accroissent le fossé entre l'offre foncière et la demande solvable. A cette dynamique interne au marché des terrains pour l'habitat, s'ajoute la pression induite par les conflits ».

La multiplicité des conflits fonciers constitue un frein pour le développement. En vue d'expliquer leur origine, **COMPY, J. (1998, p.9)** affirme que « l'insécurité foncière qui règne dans beaucoup de pays du sud fait l'objet d'une abondante littérature grise. Les causes en sont généralement attribuées à un manque de moyens techniques et administratifs. On stigmatise aussi par euphémisme les problèmes de gouvernance, à défaut d'oser parler plus simplement de corruption chronique qui sévit à peu près partout et qui, pourrait-on dire, fait partie du système intégrant, l'un ne pouvant se comprendre sans l'autre ». Dans le même ordre d'idées, le rapport réalisé à l'issue du « Third Ministeriel Conference on Housing and Urban Development » (2009, p.14) précise que Transparency International incluait pour la première fois les services fonciers dans son baromètre mondial de la corruption et révélait que le foncier occupait le 3^{ème} rang des secteurs les plus corrompus.

Malgré ces agissements, les opérations de lotissement ont été initiées sur ces territoires en vue de la maîtrise du sol et du remodelage du passage urbain. Malheureusement, la mise en place de ces opérations a été comme dans la commune de Cotonou un moyen qui a plutôt favorisé la recrudescence des conflits fonciers. Ainsi, pour **SANON R. K. (2002, p.22)**, « c'est précisément le cas du lotissement du secteur 701 de la ville de Kalabou (Burkina Faso) dont la mise en œuvre a suscité beaucoup de problème du fait des dysfonctionnements des structures de gestion et de la corruption qui en est issue. que ces dysfonctionnements, source d'insécurité foncière, résultent entre autres du

manque de fiabilité des informations et des documents relatifs aux opérations de lotissement. Ils sont également dus au cumul de fonctions de certains membres de commission, ce qui a favorisé le racket auprès des populations en majorité analphabètes : en plus cela a engendré une rémunération (perdiem) exagérée de certaines personnes. » Au fait, il y a eu , toujours selon l'auteur, « un manque de transparence dans la détermination des résidents ou non résidents : il n'y avait pas un état récapitulatif de l'ensemble des recensés. Ces données du recensement sont ainsi restées incomplètes. Des irrégularités ont été aussi constatées du fait du non respect des textes en vigueur en matière de passation des marchés avec une préférence pour le gré à gré ; le manque d'informations fiables pour justifier la situation foncière dudit lotissement ». L'une des irrégularités opposant le Bénin et le Burkina-Faso dans la réalisation des lotissements, est le caractère légal ou non de ces opérations.

Au Bénin, l'initiative des lotissements est souvent prise par les communes qui, en principe, n'ont pas la qualité de lotisseur vu que les terres appartiennent aux particuliers ; or ces terres ne sont pas souvent immatriculées, alors que l'article 32 de l'arrêté N°422/F du 9 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, dispose qu' « il est procédé à l'immatriculation de l'ensemble des terrains après approbation du plan de lotissement par le chef de la colonie ». Ainsi **COMBY, J.** (1998, p.12) dans les lotissements proprement dits sont prévus par les textes mais il n'en existe pratiquement pas au Bénin, si l'on entend par lotissement, une opération d'aménagement menée sur un terrain lui appartenant, par un propriétaire public ou privé qui, après avoir obtenu une autorisation de lotir, viabiliserait son terrain pour le diviser en lots destinés à être vendus comme terrains à bâtir »⁵. De même, la réglementation sur le Permis d'Habiter, constituée par la loi N°60-20

⁵ Rapport d'enquêtes réalisées par la SERHAU-SEM sur la gestion du foncier au Bénin.

du 13 juillet 1960 fixant le régime de Permis d'Habiter au Dahomey, n'est pas respectée, notamment en son article 1^{er} qui dispose que « dans tous les centres urbains du Dahomey dotés d'un plan de lotissement ou d'un plan d'aménagement régulièrement approuvé, des commandants de cercle et chefs de subdivisions (désignés ci-après sous le vocable : « Chefs de circonscription ») peuvent délivrer sur les terrains immatriculés au nom de l'Etat, des permis d'habiter dans les conditions édictées par la présente loi ». C'est pour cette raison que dans son arrêté ministériel N°3112/MISD/DC/SG/CNAD du 1^{er} Décembre 2003, à l'endroit de tous les préfets de département, le Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation a ordonné la suspension de délivrance de Permis d'Habiter illégaux dans les périmètres aménagés non immatriculés au nom de l'Etat par les Maires. Il précise pour ce faire que les présumés propriétaires de parcelles des périmètres relevant du droit coutumier doivent être organisés en Association d'Intérêts Fonciers, au nom desquels seront créés des titres fonciers qui feront ensuite l'objet de mutation en faveur de propriétaires individuels après que ceux-ci aient prouvé leur droit de propriété. Ces directives n'ont pas été respectées.

Contrairement au Bénin, **DIALLA, E. B.** (2002, p.12) précise que « le régime foncier du Burkina-Faso repose sur l'ordonnance n°84-050/CNR/PRES du 04 août 1984 portant suppression de la propriété privée du sol inspirée du droit français dont l'instrument juridique est le Titre Foncier. Elle abroge également les droits fonciers coutumiers collectifs et individuels. A la place, elle crée un domaine foncier national. Le domaine foncier national reste exclusivement la propriété de l'Etat, et la base de la législation foncière au Burkina-Faso».

Pour pallier aux divers problèmes du lotissement du secteur 701 de Kalabou, les mesures prises sont notamment « l'arrêt du processus de lotissement, la dissolution des commissions, l'élaboration d'un manuel de

l'opération par l'installation d'un logiciel approprié le respect de la loi des marchés en optant pour l'appel à concurrence, la sanction des agents dont les mauvaises pratiques sont avérées ».

A cette proposition de sanctions, **DZIWONOU, Y. (1995, p.24)** soulève le fait que « le traitement social de la question foncière est reléguée au second rang par les tribunaux à telle enseigne que cela favorise un attachement favorable à la justice coutumière qui procède par voie de conciliation à régler les différends fonciers ». Mais cette situation ne se remarque pas beaucoup au Bénin, ni dans la commune de Cotonou, puisque la grande majorité de ceux qui sont victimes de problèmes fonciers, préfère directement saisir les tribunaux ou les juridictions de degré plus élevé malgré les contraintes que ce choix présente.

En outre, **MACHOZI, C. et TOBIE, A. (2010, p. 11)**, précisent que la connaissance du droit, et l'application de la loi par les citoyens comme par l'administration garantissent la paix et la stabilité du système foncier en principe ; il est important de savoir que si l'on occupe une terre légalement on ne peut pas être dépossédé sans raison valable »

De même, **PALMER, D. ; TRISKA, S. et al. (2009, p.17)**, expliquent que « l'utilisation des techniques de résolutions des conflits, traditionnelles ou autres, s'est avérée efficace pour régler les litiges fonciers dans plusieurs pays. Le rattachement garanti de ces mécanismes aux systèmes officiels d'appel et l'application des décisions en posent un deuxième : en cas contraire les conditions sont propices au « forum shopping », c'est-à-dire que les parties s'efforcent de recourir à la juridiction qui aura tendance à statuer en leur faveur. »

En Mai 2010, les députés de l'Assemblée Nationale du Bénin ont sillonné plusieurs communes pour recueillir les préoccupations des populations sur le foncier dans la perspective de voter la loi sur le foncier car au Bénin, la

question foncière est caractérisée par une grande insécurité avec les désordres qui s'observent dans le domaine du foncier, la frustration atteint des seuils intolérable, et on assiste à des conflits meurtriers. Il y a quelques mois, deux villages se sont affrontés, à Gogounou, et on a assisté à des pertes en vies humaines. « Nous voulons des informations pour améliorer la façon dont nous gérons le foncier au Bénin », ainsi s'adressait le député Sabi MOUSSA aux populations de Kouandé au cours d'une séance de consultation publique tenue le 20 mai 2010.

Roch Abdon BAH, dans une communication en partageant l'expérience du Bénin en matière de mise en œuvre d'outils de gestion du foncier, a montré que : « la situation du foncier au Bénin se caractérise par une insécurité déplorable. Cette insécurité due à la non détention de titres de propriété fiables et inattaquables, et à la quasi-inexistence de documents graphiques et littéraires faisant l'inventaire de toutes les propriétés foncières et de leurs ayants-droit, se manifeste par le nombre très élevé de litiges domaniaux ; la stérilisation d'une partie d'épargne privée ; la spéculation d'épargne galopante, la remise en cause des droits des acquéreurs de parcelles par les héritiers et leurs vendeurs ».

Au Bénin, le droit de propriété est un droit reconnu et inscrit dans la constitution qui dispose en son article 22 que « toute personne a droit à la propriété ».

Dans son article intitulé « Gestion de la terre au Bénin : La mafia financière béninoise au banc des accusés » publié par le Matinal du 21 Décembre 2011,

SEGLA, D⁶ (2011, p.3) reconnaissant l'enjeu, précise que « la gestion de la terre au Bénin, depuis quelques années, souffre d'un mal rédhibitoire au

⁶ Article intitulé « gestion de la terre au Bénin :La mafia foncière au banc des accusés », publié par le Matinal le 31 décembre 2011.

mépris de traite politique foncière qui devrait contribuer au développement économique de ce pays. Les contestations en matière immobilière ont atteint leur paroxysme au point que détenir un titre de propriété aujourd'hui ne constitue plus un gage de sécurité. La cause : la mafia foncière locale sévit en toute impunité ».

Pour Couro DIALLO de l'International Institute Environment and Development, (dossier n° 76, avril 1998), les conflits fonciers et leur gestion dans la 5^{ème} Région du Mali-Gestion alternative des conflits alternatives des conflits : « parallèlement aux modes coutumiers et étatiques, ou en appui à ceux-ci se mettent en place et s'affirment de plus en plus des institutions ou des mécanismes alternatifs. Le mode de gestion fait intervenir aussi bien l'Etat que des ONG et groupes associatifs, ou des personnes ressources. Les mécanismes sont très variables mais visent globalement à sensibiliser et informer toutes les parties, rechercher des compétences extérieures, organiser des espaces de conciliation, et apporter une médiation neutre et objective. »

Par ailleurs, **Mwebaza, R. (1999, p.5)**⁷, préconise que « La résolution de conflit soit appliquée indépendamment du système d'Administration foncière. Les Chefs des Hoyes sont nommés localement et responsables de l'allocation et de la vérification des limites des champs cultivés tandis que les chefs de clans s'occupent des litiges».

B- Point des connaissances relatives aux problèmes spécifiques.

✓ Connaissances relatives au problème spécifique n°1

NIELS, N. (2009, p. 21), fait remarquer que « de plus en plus présents dans les collectivités, les systèmes d'information géographiques sont des outils à forte valeur ajoutée informationnelle. Rassemblant les données métiers sur un même système de gestion de base de données et permettant de ce fait le croisement de

⁷ Dossier n°83 intitulé « Intégration des systèmes fonciers modernes et coutumiers : exemple de l'Ouganda »

celles-ci, ils sont un instrument qui facilite la mission des aménageurs. Les SIG permettent une lecture cartographique des données et s'ouvrent aujourd'hui au grand public avec les techniques du Web. Cette perspective est un terrain de réflexion pour les professionnels de l'information -documentation qui pourraient voir dans les SIG, un outil de diffusion pour certains produits documentaires ». L'auteur, se faisant plus explicite, précise que le SIG, « Equipement des communes, outil de gestion des flux de service : analyser les besoins de la population à desservir afin de créer des flux des services adaptés peut être l'un des intérêts d'un SIG. On peut en effet cartographier non seulement les services proposés par là, mais aussi leur utilisation par la population locale » ; et mieux, « L'utilisation d'un SIGN pouvant également permettre d'appuyer d'autres choix politiques. L'étude cartographique peut établir la composition sociale des communes. » Tout en démontrant l'utilité, l'importance d'un SIG, elle ajoute qu' « afin de rassembler les nombreuses données utiles à l'aménagement de leur territoire de nombreuses collectivités sont désormais équipées de système d'information géographiques. Véritables outils de modernisation du monde, les SIG sont des outils à forte valeur informationnelle qui permettent la manipulation, l'analyse, la diffusion, la mise en forme et l'archivage des données géographiques. Ils ont la particularité d'offrir une lecture cartographique des données. C'est la raison pour laquelle ils sont un outil précieux pour les aménageurs. Instruments complexes, les SIG ne se réduisent pas à un logiciel mais sont constitués pour la prise de données, de logiciels et de ressources humaines destinés à la gestion et à l'exploitation d'informations géographiquement localisées ». C'est alors, que l'auteur, **NIELS, N. (2009, p. 24)**, trouve que : « Partant du postulat que les cartes créées par le SIG peuvent, en plus des données géographiques, intégrer des données propres au fonds documentaires, il peut être envisagé comme un support de diffusion pour des usagers élargis au bénéfice du service documentation. » Par ailleurs, il présente

une réflexion sur l'usage du SIG comme outil de valorisation documentaire au sein d'un organisme aménageur au service des collectivités.

D'autres études permettent d'avoir des informations sur le second problème spécifique.

✓ **Connaissances relatives au problème spécifique n°2**

CINDRY, E. (2007, p.2)⁸, admet que « pour s'assurer d'une fiabilité des opérations, il faut un contrôle interne qui est un processus mis en œuvre par la direction d'une entreprise pour lui permettre de maîtriser les opérations à effectuer ». Pour cela « ses ressources sont mesurées, dirigées et supervisées de façon à permettre au management de réaliser ses objectifs

Pour ce faire, il préconise trois dimensions du contrôle interne :

- « La lutte contre la fraude a été un des moteurs du développement de la notion du contrôle interne ». A l'origine, il y a en 1977, la publication aux Etats-Unis, du Foreign Corrupt Practices Act. Il exige que les entreprises mettent en place des programmes de contrôle interne.

L'objectif de ce texte est de détecter les fraudes et de protéger les ressources de l'entreprise. Ceci concerne d'abord les biens matériels comme les stocks, les comptes clients, mais aussi les biens incorporels comme les brevets, la propriété intellectuelle, les savoir-faire, les marques ;

« La sincérité des comptes, des informations des entreprises ». En 1985, la commission Treadway est née de la prise de conscience des erreurs

- respectives constatées dans les comptes, les documents, l'information d'un certain nombre d'entreprises.

Selon l'auteur, **CINDRY, E.(2007, p.6)**, « la commission s'est fixée comme objectif d'arriver à lutter contre les fraudes constatées ». En 1992, les

⁸ Atelier de formation, intitulé : «Management, méthode et outils »

travaux de COSO, Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission se sont traduits par un premier rapport : « Internal control-Integration Framework » qui s'appelle en français : la pratique du contrôle interne. Il donne une définition communément acceptée de la notion de contrôle interne et détaille un cadre général de mise en place d'un système de contrôle interne et la manière dont il peut être renforcé et amélioré. Puis en 2002, une loi américaine rigoureuse, la loi Sarbanes-Oxley, permet de renforcer le contrôle des comptabilités concernant les sociétés cotées aux Etats-Unis. C'est une loi de protection des investisseurs imposant de nouvelles règles concernant la comptabilité et la transparence financière. Plus récemment en France, l'Autorité des Marchés Financiers (AMFF) a publié un document de référence définissant la démarche de contrôle interne.

- « La mise en place d'une organisation plus efficace et plus performante ». L'objectif du contrôle évolue. A cet effet, toujours selon **CINDRY, E. (2007, p.9)**, « l'objectif de la démarche consiste à disposer de bonnes informations au bon moment afin de prendre les bonnes décisions ». De manière plus générale, il s'agit de déterminer les objectifs stratégiques, de mettre en place des dispositifs opérationnels et de respecter les lois et les règlements. Ainsi, « le contrôle interne nécessite de mettre en place des procédures qui respectent l'ensemble de ces objectifs tout en améliorant l'efficacité de l'entreprise ». En effet, le développement des méthodes de contrôle interne a une influence importante sur le développement des systèmes d'information car « leur fonctionnement a un impact sur l'efficacité des processus de l'entreprise. Il est pour cela indispensable de mettre en place des dispositifs de gestion de contrôle adaptés. Ceux-ci reposent à leur tour sur des systèmes d'information permettant d'alimenter des travaux de bord de suivi des processus ». Le contrôle interne est un processus de mise en œuvre par l'organe

de direction, les dirigeants et le personnel d'une organisation, destinée à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs suivants :

- « La réalisation et l'optimisation des opérations,
- la fiabilité des informations,
- le respect des lois et réglementations en vigueur ».

Cette définition a le mérite de présenter le contrôle interne comme un processus et elle précise qu'elle a pour but de mettre la notion d'assurance raisonnable concernant les opérations. En effet, « le contrôle interne est un dispositif de la société, défini et mis en œuvre sous la responsabilité de l'AMF. Il comprend un ensemble de moyens, de comportements, de procédures et d'actions adaptées aux caractéristiques propres de chaque société qui contribue à la maîtrise de ses activités, à l'efficacité de ses opérations, et à l'utilisation efficiente de ses ressources et doit lui permettre de prendre en compte de manière appropriée les risques significatifs, qu'ils soient opérationnels, financiers ou conformité. Dès lors, il est important de voir qu'on est progressivement passer de la lutte contre la fraude à une démarche plus large très proche de la gouvernance.

Qu'en est-il du point des connaissances relatives au troisième problème spécifique ?

✓ **Connaissances relatives au problème spécifique n°3.**

LE MEUR, P-Y.(2008, p.28)⁹ trouve que : « La question de l'information foncière, est largement négligée ou du moins sous-évaluée, par conséquent, en savoir plus sur la disponibilité de l'information foncière apparaît indispensable à une époque où les décideurs politiques semblent prendre conscience de la place

⁹ Article intitulé : « L'information foncière, Bien commun et Ressource stratégiques :Le cas du Bénin »

centrale de la question foncière dans les politiques de développement et les stratégies de lutte contre la pauvreté. Dans un tel contexte l'information foncière devrait constituer une source stratégique alimentant les processus d'élaboration des politiques publiques : est-ce le cas de l'information foncière au Bénin ? ». Ainsi, l'auteur, **LE MEUR, P-Y. (2008, p.30)**, définit l'information foncière comme «Un bien commun aux ressources stratégiques» et précise qu'« on voit nettement émerger la tension entre l'information comme bien commun et / ou comme ressource énergétique. De fait, la nature stratégique de l'information foncière et les logiques de contrôle de celle-ci sont des éléments qui sont ressortis plusieurs fois des entretiens que j'ai menés. Mes interlocuteurs insistent sur ce qu'ils considéraient comme la mauvaise volonté de la part de certains dans la diffusion de l'information et en faisaient un facteur explicatif des discontinuités observées dans la circulation des données. La continuité de la conservation des informations est alors remise en question ».

Poursuivant dans cette même logique, **LE MEUR, P-Y. (2008, p.33)** déduit les conséquences de cette situation : «la manière d'archiver (ou de ne pas archiver) l'information foncière correspond en quelque sorte « en creux » à la conception de l'information comme bien public : un bien qui appartient à tout le monde, donc à personne, et donc, dont personne ne se sent responsable »

Dès lors, « l'information foncière n'est de toute manière pas un objet autonome. Elle renvoie à des institutions spécifiques et à des procédures diversifiées de production et d'usage. Des découpages particuliers de la réalité sont effectués pour sélectionner les éléments a priori utiles à l'institution productrice. Ce fait contribue à la fragmentation de l'information foncière ». Ainsi, il ajoute que « l'information foncière est disparate et fragmentaire. On distingue différents types de données en fonction de leur mode de production »

A la diversité de ces informations répond une égale diversité dans leur mode de collecte et de production et dans leur localisation (lieux et condition de stockage. Se pose aussi pour certaines d'entre elles la question de leur actualisation, donc de la maintenance d'un éventuel « système d'information foncière » qui également inclut aussi la question de l'accessibilité de cette information foncière. Ici se pose le débat sur la double nature de bien commun et de ressource stratégique monopolisable de l'information foncière.

Par ailleurs, **LE MEUR, P-Y. (2008, p.34)** précise « qu'au delà de l'information foncière matérialisée par des traces écrites, (certificats en actes de tous ordres), les acteurs impliqués dans le jeu foncier ont développé un savoir extrêmement inégal, hétérogène, souvent peu formalisé ou explicite, orienté vers des fins pratiques (par exemple d'appréciation et de résolution de situations conflictuelles). Or ce savoir contextuel est essentiel dans la gouvernance quotidienne du champ foncier, permettant d'interpréter des situations, de revendiquer ou des papiers informels ».

A tout cela s'ajoute les coûts de transaction élevés consacrés par la dispersion et la marchandisation de l'information géographique. C'est ce qu'explique l'auteur de l'article en précisant que « la dispersion et cartographique est confirmée par l'ensemble des acteurs utilisateurs et producteurs, comme le CENATEL et l'IGN. Cette dernière institution déplorant de ne pas être en position de centraliser le dispositif». »

Après analyse, il conclut que « cette dispersion génère des coûts de toute action élevée, ne serait-ce que du fait de la difficulté à connaître la distribution de l'information. Il n'existe pas d'institution de centralisation de l'information sur la localisation de la documentation. Les systèmes d'archivages semblent également insuffisants. Il résulte de cette situation à la fois des pertes et des doublons. »

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée

La méthodologie de l'étude s'articule autour de deux approches : une approche empirique et une approche théorique.

A- L'approche empirique

L'approche empirique requiert la détermination de l'échantillon de l'étude. Elle permet de collecter des données, de les traiter puis, de les analyser.

➤ Objectif de la collecte des données

L'objectif de la collecte des données est de recueillir auprès de différents acteurs enquêtés les informations indispensables à la vérification des hypothèses émises dans le cadre de l'étude. A cet effet, il est question de vérifier si :

- le manque de volonté politique et la faible utilisation des TIC sont à l'origine de l'inexistence d'un SIGC ;
- la mauvaise foi de certains acteurs, la non effectivité et l'inefficacité des différents contrôles expliquent le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement ;
- le manque de volonté dans le transfert effectif des compétences et la rétention de l'information par chaque structure expliquent la disparité de l'information.

➤ Nature de la collecte des données

Les données de l'étude ont été collectées au moyen de l'enquête. L'enquête est une technique de collecte de données qui permet de recueillir des informations précises au sein d'une population mère. L'enquête a été menée à l'aide des outils de collecte de données que sont : le questionnaire et le guide d'entretien. Les questionnaires ont été adressés aux acteurs du Département des Affaires Domaniales. Quant aux entretiens, ils ont été menés avec les Sages et Notables, les Chefs de quartiers de ville et les propriétaires terriens. Les

questionnaires et les guides d'entretien ont été conçus de manière à vérifier les hypothèses préalablement émises. Les informations recueillies sont traitées manuellement.

➤ **Echantillonnage et conception des questionnaires**

La ville de Cotonou a été choisie comme cadre de réalisation des enquêtes car elle abrite le Département des Affaires Domaniales. Aussi, y dénombre-t-on un nombre assez élevé de conflits fonciers. Dans le cadre de la réalisation de l'enquête, 73 personnes ont été interrogées et composent l'échantillon de l'étude.

Présentation de l'échantillon de l'étude :

Acteurs		Total
Services déconcentrés de l'Etat	Service des Affaires Domaniales	1
	Institut Géographique National	1
	Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat	1
Elus locaux	Adjoints au Maire	3
	Conseillers d'Arrondissement	5
	Chefs de quartiers de ville	10
Agents de la mairie	Chef du DAD et ses collaborateurs	12
	Chef service RFU	1
	SG et le SGA	2
	Service informatique	2
Autres acteurs	Cabinets d'experts-géomètre	10
	Propriétaires terriens	15
	Comités de lotissement	10
Total		73

Source : Résultats des enquêtes, novembre 2012

Le recensement des différents points de vue issus des entretiens a permis d'obtenir des informations qualitatives. Ainsi, les opinions émergentes sont dégagées à partir de la confrontation des deux types d'informations, à savoir les informations qualitatives et celles quantitatives.

B-L'approche théorique

L'approche théorique permet d'identifier des théories devant servir à l'analyse des différents problèmes spécifiques de l'étude.

➤ Choix théorique relatif au problème de l'inexistence du système d'information géographique

A l'issue de l'exposé de la théorie, le seuil de décision requis pour la vérification des hypothèses de recherche émises est fixé.

- Exposé de la théorie

Un SIG permet, de saisir des données géo localisées, de les stocker, de les réorganiser, de les modéliser, de les analyser et de les représenter sous forme graphique ou alphanumérique. Un SIG est un système informatique composé de logiciels, de données attributaires, de métadonnées, de matériels informatiques, des savoir-faire, des utilisateurs. Le SIG a pour but essentiel d'informer sur la géographie d'un espace donné. Il a pour soubassement des bases de données géographiques qu'il permet de gérer, d'intégrer, de traiter et représenter sous forme de cartes. La commune de Cotonou a besoin d'informations de diverses sources en vue de gérer au mieux son espace. Dès lors le SIG est un outil le plus adapté et opportun aux fins d'une organisation optimale de l'information, ce qui est indispensable pour les prises de décisions à tout moment.

- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1

Suite à l'analyse des réponses aux questions posées, la cause ayant réuni au moins 35% des avis des personnes enquêtées sera identifiée comme cause réelle.

➤ Choix théorique lié au manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissements

- **Exposé de la théorie**

La délégation de la mise en œuvre des opérations de lotissement par la municipalité de Cotonou, à d'autres structures compétentes constitue l'approche théorique retenue. Ainsi, par la concession, la structure compétente aurait l'obligation de résultats. Dès lors, l'élaboration des documents se fera sur la base d'une transparence certaine.

- **Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2**

Les données du questionnaire et les divers entretiens détermineront le seuil de décision qui constituera au moins 35% des avis des enquêtes.

➤ **Choix théoriques liés à la disparité de l'information**

- **Exposé de la théorie**

Disparité signifie contraste, différence, disproportion distance, diversité, hétérogénéité, inégalité, variété, dissemblance. Selon le projet IPRI-Internet, pluralisme et Redondance de l'information, la question du pluralisme de l'information est essentielle dans les sociétés démocratiques dès lors que l'on considère les médias comme des moyens d'expression et d'échange entre divers acteurs. Plusieurs études de nature qualitative ont signalé que la multiplicité des espaces web de publication pouvant favoriser le pluralisme autant qu'une certaine redondance des informations en circulation. L'approche théorique retenue pour l'analyse de ce problème repose sur la création d'un service unique.

- **Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3**

Suite à l'analyse des réponses aux questions posées, la cause ayant réuni au moins 35% des avis des personnes enquêtées sera identifiée comme cause réelle.

CHAPITRE DEUXIEME :
DES APPROCHES POUR UNE MEILLEURE
GESTION DES AFFAIRES FONCIERES ET
DOMANIALES DANS LA COMMUNE DE
COTONOU

Les hypothèses de recherche préalablement émises dans le cadre de la présente étude sont vérifiées au moyen de l'enquête (section1). Les données ainsi collectées sont traitées, analysées et servent à l'établissement du diagnostic de l'étude. Une fois le diagnostic posé, différentes approches sont envisagées aux problèmes spécifiques en résolution (section 2).

Section 1 : De la réalisation des enquêtes à l'analyse des données

Il est procédé, ici, à l'analyse des données recueillies en vue de l'établissement du diagnostic final (paragraphe 1) et à la proposition de solutions et leurs conditions de mise en œuvre (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : De la réalisation des enquêtes aux difficultés rencontrées

Il s'agit ici de faire le point des différentes investigations menées.

A-Préparation et réalisation des enquêtes

Il est question de déterminer le processus de réalisation des enquêtes.

➤ Préparation

L'utilisation d'outils fiables pour la collecte des informations indispensables en vue de vérifier les hypothèses permet d'obtenir des données lors d'une recherche. C'est ainsi que des questionnaires et guides d'entretien ont permis d'arriver à cette fin.

➤ **Réalisation des enquêtes**

Les outils que constituent les questionnaires et les guides d'entretien ont été adressés à un échantillon de soixante-treize personnes. Les enquêtes ont été réalisées également au greffe du tribunal e première instance de première classe de Cotonou.

D'autres enquêtes documentaires ont été réalisées dans les différentes directions qui composent l'administration communale. Il est à noter que les enquêtes ne sont pas réalisées sans difficultés.

A ce niveau, il est question de repreciser les données relatives à l'enquête avant de la réaliser.

➤ **Difficultés rencontrées et limites des données**

Le travail n'est pas effectué sans difficultés. Les difficultés rencontrées sont de deux ordres :

- le manque de temps de certaines personnes à même de nous fournir des informations ;
- la réticence à fournir des informations qui mettent en lumière les mauvaises pratiques ayant cours dans l'administration publique locale.

➤ **Les limites des données**

Il s'agit des limites liées à la réticence du personnel administratif de la mairie qui n'était pas déterminé à fournir des informations. A cela s'ajoute le peu d'intérêt que les propriétaires terriens ont accordé au sujet de recherche. Car, ils ont perdu confiance aux autorités qu'ils jugent désormais incapables d'apporter des solutions idoines au problème du foncier dans la commune. Toutefois, à force de les persuader, ils ont fini par se prêter aux questions de l'étude.

Les données recueillies sont présentées, puis analysées.

B- Présentation des résultats d'enquêtes

Les résultats d'enquêtes sont présentés, aux fins de procéder à la vérification des hypothèses préalablement émises.

Les données recueillies sont présentées par problèmes spécifiques.

➤ Présentation des résultats d'enquête relatifs au problème spécifique n°1

Tableau n°3 : Présentation des résultats

Modalités	Total enquêté	Nombre d'avis favorables	Pourcentages
Manque de volonté politique	73	41	56%
Faible utilisation des TIC		32	44%

Source : Les résultats d'enquête, novembre 2012

➤ Présentation des résultats d'enquête relatifs au problème spécifique n°2

Modalités	Total enquêté	Nombre d'avis favorables	Pourcentages
Mauvaise foi de certains acteurs	73	19	29%
Non effectivité et inefficacité des différents contrôles		54	71%

Source : Les résultats d'enquête, novembre 2012

➤ **Présentation des résultats d'enquête relatifs au problème spécifique n°3**

Modalités	Total enquêté	Nombre d'avis favorables	Pourcentages
Manque de volonté en vue du transfert effectif des compétences	73	35	48%
Rétention de l'information par chaque structure		38	52%

Source : Les résultats d'enquête, novembre 2012

- **Résultats des enquêtes issues du greffe du cabinet civil du TPI de Cotonou**

Il est question de consulter les registres et les minutes de cette juridiction judiciaire en vue de faire le point des requêtes, le nombre de décisions rendues en matière traditionnelle (biens), présenter une statistique propre aux conflits durant la période 2008-2010. Ces résultats sont présentés dans les tableaux 8 et 9 en annexes.

L'analyse de ces tableaux suit leur présentation.

Paragraphe 2 : Analyse des résultats d'enquêtes

Après cette étude préalablement effectuée, il est nécessaire d'analyser les données relatives aux problèmes spécifiques.

A- Analyse des résultats relatifs aux problèmes spécifiques

- *Analyse des données relatives au problème spécifique de l'inexistence du SIG :*

Les données collectées à l'issue des enquêtes ont révélé que 56% des acteurs interrogés ont attribué l'inexistence d'un SIG au manque de volonté des

autorités locales. Une proportion de 44% d'acteurs a estimé en revanche que les causes du problème résident dans la faible utilisation des TIC.

En conclusion, le manque de volonté semble expliquer le mieux le problème de l'inexistence du SIG.

- ***Analyse des données relatives au problème spécifique du manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement :***

Les données collectées à l'issue des enquêtes ont révélé que 29% des acteurs interrogés ont attribué le manque de fiabilité des documents à la mauvaise foi de certains acteurs. Une proportion de 71% a estimé en revanche que les causes du problème résident dans la non effectivité et l'inefficacité des différents contrôles.

En conséquence, la non effectivité et l'inefficacité des divers contrôles semblent justifier le mieux le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement.

- ***Analyse des données relatives au problème de la disparité de l'information foncière :***

Les données collectées à l'issue des enquêtes ont révélé que 48% des acteurs interrogés ont attribué la disparité de l'information foncière au manque de volonté dans le transfert effectif des compétences et des archives en matière de décentralisation. Une proportion de 52% a estimé en revanche que les causes du problème résident dans la rétention de l'information par chaque structure.

Par conséquent, la rétention de l'information par chaque structure semble déterminer le mieux la disparité de l'information foncière.

B- Nombre de requêtes et décisions de justice rendues¹⁰

En 2008, sur 13 requêtes relatives au droit de propriété foncière adressées au tribunal de Cotonou par les populations de la Commune, 7 requêtes ont pu être vidées, soit un taux 53,84% avec un encours de 6 requêtes.

En 2009, sur 43 requêtes relatives au droit de propriété foncière, 13 requêtes ont été clôturées soit un taux de 30,23% avec un encours de 30 requêtes.

En 2010, sur 95 requêtes relatives au droit de propriété foncière, 27 requêtes ont connu un aboutissement heureux, soit un taux de 28,42% avec un encours de 68requêtes.

De 2011 jusqu'à aujourd'hui, dans le but de rendre une justice définitive sur les droits de propriété foncières, le juge met environ un an pour s'appliquer.

Le temps mis varie selon les années.

Après analyse, force est de constater que le TPI de Cotonou n'est jamais parvenu à régler définitivement la moitié des requêtes liées aux conflits qui lui sont adressées. Ensuite, il est à remarquer que le temps mis pour liquider un dossier est très long, et varie entre 15 et 60 mois. Les juges ont évoqué pour raison de complexité de la matière, la dualité juridique qui la régit, le manque de ressources humaines, naturelles, financières.

Cet état des choses n'est guère sans conséquences. Cela peut causer les troubles à la paix sociale et à l'ordre public, les guerres occultes avec leur cortège de mort, des maladies et des misères ; l'exécution de décisions de justice portant sur une vaste étendues située en pleine agglomération aboutit au déguerpissement des familles et leurs biens ; les terrains objet de litiges sont déclarés indisponibles et inaliénables, autrement dit, ne peuvent être ni

¹⁰ Résultats d'enquêtes auprès du Tribunal de Première Instance de Cotonou

exploités, ni vendu pendant tout le temps de la durée du procès. En outre il faut ajouter, la stérilisation d'une partie de l'épargne privée, et d'investissements publics ; le blocage des initiatives privées.

Plus de 70% des litiges à Cotonou sont relatifs à la revendication de droit de propriété contre 23,58% pour demande de confirmation de droit de propriété et 5,76% pour les demandes d'annulation d'acte de donation (annexe n°8)

Dès lors, que faire pour remédier à ces problèmes ? Dans la section suivante, des solutions aux problèmes posés sont proposées.

Section 2 : Du diagnostic et des approches de solutions aux problèmes spécifiques en résolution.

Dans cette section, les hypothèses de recherche émises sont vérifiées, en tenant compte des seuils de décision préalablement fixés. Elles servent à l'établissement du diagnostic de l'étude (paragraphe1). Aussi des propositions sont-elles envisagées aux problèmes identifiés, tout en définissant leurs conditions de mise en œuvre (paragraphe2).

Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic

Ici, le degré de validité des hypothèses est apprécié à partir de l'analyse des données (A) et il est procédé à la synthèse du diagnostic (B), suivie de la présentation du mode le plus courant utilisé à Cotonou pour accéder à la propriété foncière.

A- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

➤ Degré de validité de l'hypothèse spécifique n°1 :

De l'analyse des tableaux N° 3, il ressort que le manque de volonté politique (56%), et la faible utilisation des TIC (44%), sont à la base de ce problème. Le critère ci-dessus défini pour signifier qu'une cause est réelle, était que l'avis des personnes interrogées constitue 35% au moins, ainsi, le manque de volonté politique et la faible utilisation des TIC justifient de l'inexistence d'un SIGC. Par conséquent, cette hypothèse est vérifiée.

➤ Degré de validité de l'hypothèse n°2

De l'analyse des tableaux N° 4, il ressort que la mauvaise foi de certains acteurs (29%) la non effectivité et l'inefficacité des divers contrôles auxquels doivent être soumis les documents issus des opérations de lotissement (71%) se trouvent à la base du manque de fiabilité de ces documents car le critère qui aurait permis de considérer une cause comme réelle était d'obtenir au moins 35% des avis.

La non effectivité et l'inefficacité des contrôles étant la seule cause ayant obtenu 35% d'avis favorables, l'hypothèse N° 2 se trouve, par conséquent, partiellement étant vérifiée.

➤ Degré de validité de l'hypothèse n°3

De l'analyse des tableaux N° 5, il ressort que le manque de volonté pour le transfert des compétences et des archives (48%), en outre la rétention de l'information (52%) déterminent la disparité de l'information, car le critère qui aurait permis de considérer une cause comme réelle était d'obtenir au moins 35% des avis.

L'hypothèse N° 3 étant vérifiée, la disparité de l'information est due au non transfert des compétences, des archives et à la rétention de l'information.

B- Synthèse du diagnostic

Le test des hypothèses effectué conduit à la formulation du diagnostic que voici :

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 amène à retenir de façon définitive que le manque de volonté politique et la faible utilisation des TIC expliquent l'inexistence d'un SIGC.

La vérification de l'hypothèse spécifique n°2 permet d'affirmer que l'inefficacité et la non effectivité des différents contrôles déterminent le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissements.

La vérification de l'hypothèse N°3 donne d'affirmer que la légèreté dans la gestion des affaires domaniales est vraiment due à la disparité de l'information

Paragraphe 2 : Propositions de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Dans le but d'éviter la légèreté dans la gestion des affaires domaniales et foncières, des solutions sont proposées ainsi que les conditions de leur mise en œuvre (I) en outre, des suggestions (II).

A- Approches de solutions aux problèmes spécifiques

Il est question de renforcer les atouts et d'enrayer les faiblesses. Dès lors, des solutions proposées contribueront à l'éradication des diverses causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique, en vue de corriger la mauvaise gestion des affaires domaniales et foncières.

❖ Solutions au problème d'inexistence d'un SIC

Le SIGC est un puissant outil de décision. Il est nécessaire que les autorités communales aient cette volonté politique à même de doter la ville de cet instrument de développement. Toutes les personnes interrogées ont souhaité que la commune s'approprie cela en vue d'appréhender les questions foncières ; car les domaines d'intervention du SIG sont divers. Il intervient, entre autres, dans le domaine des risques environnementaux, la sécurité, la santé, l'agro-alimentaire, l'éducation, l'urbanisme, l'économie, l'écologie.

Dès lors, la municipalité se doit d'acquérir les logiciels pour l'installation des données. Tout cela a pour soubassement la mise à disposition d'un certain nombre d'ordinateurs performants. Ainsi, pour les besoins de la cause, un certain type de logiciel est approprié. Il s'agit de Map info Professionnel et d'Interview

En outre, il faudra assurer la mise à jour des documents cadastraux, suite à la création d'un service de cadastre. Cette disposition, permettra d'assurer la constatation, l'application définitive par opposition à l'application provisoire.

Il est à noter les fonctions qu'assurent les logiciels d'un SIG déterminent l'opportunité de l'installation de ce dernier. Il s'agit de l'acquisition, de l'archivage, de l'analyse, de l'affichage, de l'abstraction, de l'anticipation.

❖ Solutions au problème de non fiabilité des documents issus des opérations de lotissement

La fiabilité des documents crée une confiance mutuelle entre les administrés et l'administration. C'est pour cela qu'il est indispensable d'initier des actions en amont et en aval. Il faut :

- Rendre les lotissements plus transparents en y associant les populations concernées, à chaque étape ;
- Insérer dans les différents contrats liant le maître d'ouvrage aux techniciens, dès clauses spécifiant la restitution des documents à chaque étape, dans les délais y afférents ;
- Instaurer les niveaux de contrôle à chaque étape des opérations de lotissement surtout en cours de réalisation ;
- Promouvoir et susciter la constitution, le contrôle des associations d'intérêts fonciers, composées que des propriétaires terriens du périmètre concerné. Ces acteurs, en vue de défendre leurs intérêts, se verront dans l'obligation de surveiller minutieusement les techniciens dans l'élaboration des documents.

❖ Solutions au problème de disparité de l'information

Il est indispensable de confier le travail aux professionnels, les géomètres-experts. Dans la procédure, rendre les documents à l'IGN, une structure étatique. L'archivage numérique nécessitant beaucoup d'investissement, il faut une volonté politique pour le fonctionnement. En outre, il y a lieu de renforcer les structures de l'IGN qui se chargent desdits travaux au niveau local.

Il s'avère nécessaire d'installer un réseau informatique au niveau local, départemental et étatique. Les réseaux informatiques sont créés du besoin de faire communiquer des terminaux distants avec un site central puis des

ordinateurs entre eux et enfin de connecter des machines terminales telles que des stations de travail avec leurs serveurs. Dans un premier temps, ces communications étaient destinées au transport de données informatiques. Aujourd'hui, on se dirige vers des réseaux qui intègrent en plus des données, la parole et la vidéo.

Différentes catégories de réseaux peuvent être dénombrées. On en compte généralement trois, différenciées par la distance maximale entre les deux points les plus éloignés. En partant de la plus petite taille, on trouve les bus qui doivent relier les processeurs, les mémoires, les entrées-sorties d'un ordinateur ou d'un multiprocesseur.

Les structures d'interconnexion doivent relier dans une même pièce, où à des distances faibles, différents calculateurs entre eux ; on trouve dans cette catégorie les pré-et post-processeurs d'ordinateurs vectoriels. Ce sont des réseaux relativement fermés qui ont des débits importants : plusieurs centaines de Mbits/s.

Les réseaux locaux que l'on appelle aussi LAN (Local Area Network) correspondent par leur taille aux réseaux intra-entreprises. Leur objectif est de permettre le transport de toutes les informations numériques. Les réseaux métropolitains ou MAN (Metropolitan Area Network) correspondent à une interconnexion de plusieurs bâtiments situés dans la même ville. Ces bâtiments peuvent être sur un grand campus ou séparés par des rues. Ces réseaux métropolitains doivent être capables d'interconnecter les réseaux locaux des différents bâtiments et de prendre en charge les machines communes à l'ensemble de la gestion du site distribué.

Enfin, les réseaux étendus ou WAN (Wide Area Network) sont destinés, comme le nom l'indique, à transporter des données numériques sur les distances à l'échelle d'un pays. Le réseau est soit terrestre et utilise des infrastructures au

niveau du sol, soit satellite, et demande des engins spatiaux pour mettre en place les répondeurs qui transmettront les signaux vers la terre. La distance de 36 000 km entre la terre et un satellite géostationnaire implique un temps de propagation du signal hertzien d'une demi-seconde avant de pouvoir recevoir un acquittement du bloc d'informations transmis. La technique de transfert qui a été choisie s'appelle la communication de paquets : toutes les informations sont découpées en fragments que l'on appelle des paquets et ces paquets sont transportés jusqu'à l'autre extrémité du réseau.

B- Suggestion à l'endroit des pouvoirs publics

En évitant la légèreté dans la gestion des affaires foncière, l'on éviterait les problèmes. Pour ce faire, il faut mettre en œuvre les solutions proposées. Cette mise en œuvre serait assurée dans des conditions données.

❖ Suggestions à l'endroit de l'Etat

L'éradication des problèmes fonciers passe par la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées précédemment. Toutefois, la prise de dispositions s'impose en vue de l'efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est pour cela qu'il est important de faire des suggestions.

En effet, vu l'insécurité grandissante au Bénin, particulièrement dans la commune de Cotonou, l'Etat peut ouvrir pour l'existence d'un code foncier unique.

En outre, il faut :

- mettre en place un SIG national et des SIC départementaux.
- définir et mettre en œuvre en collaboration avec les élus locaux un programme de renforcement des ressources humaines locales ;

- faire respecter la loi 60-25 relative au permis d'habiter et l'arrêté N°0023 MEHU/DC du 22 octobre 1996, définissant les prestations minimales à observer en matière de lotissement au Bénin et de décentralisation foncière ;
- il doit être fait un inventaire exhaustif de toutes les terres afin de connaître le nombre de terrains immatriculés, celles qui ont un PH et celles qui n'ont rien du tout ;
- la cession des terres doit être, confiée à une structure qui comprendra des représentants de l'IGN et de la DDET. Elle aura une antenne informatisée dans toutes les communes et une direction générale à Cotonou où toutes les informations seront centralisées ;
- toute acquisition de parcelle passera par elle, et chaque acquisition se fera avec l'accomplissement des formalités de délivrance d'un TF.

L'Etat doit mettre en œuvre une réforme foncière et adopter le cadastre pour une bonne gestion du foncier.

❖ **Suggestions à l'endroit de la commune de Cotonou**

La mise en place d'un SIG est la condition sine qua none aux fins d'éradiquer les conflits domaniaux et fonciers à Cotonou ; car la constitution d'une base de données foncière permet d'identifier les véritables propriétaires de parcelles en cas de contestation. Dès lors, le SIG constitue un outil d'aide à la prise de décision par excellence, de transparence et de bonne gouvernance.

L'administration communale peut prendre des mesures pour mettre en place une procédure de gestion foncière, sensibiliser les cabinets de lotissement, sanctionner les indéclicats, et faire prêter serment aux membres des comités locaux de lotissement en les sanctionnant en cas de parjure. La mairie doit revoir à la hausse le nombre d'agents qui animent la division du contentieux et des relations avec les tribunaux, au département des affaires domaniales. Elle est

animée par seulement 3 agents municipaux dont un seul juriste qui n'a pas reçu une formation relative au règlement des conflits domaniaux. Le département reçoit annuellement un nombre impressionnant de dossiers relatifs aux conflits domaniaux, bien que deux agents municipaux seulement animent au DAD, la division de la consultation. Dès lors, il serait utile que la structure chargée de faire un tel travail soit animée surtout par des praticiens du droit, des géomètres et architectes pour les besoins de la cause. En outre, le renforcement de ladite structure passe par la dotation de la division en matériels et ouvrages juridiques, de même que la formation des agents en technique de règlement des conflits domaniaux.

CONCLUSION

Pour tout bon observateur, il est indéniable que la recrudescence des conflits fonciers à Cotonou compromet la quiétude des paisibles populations. Cela s'explique par les nombreuses contestations domaniales et l'exécution des décisions de justice suivie de la démolition des habitations.

Tout cela est la résultante de la mauvaise gestion de l'information en vue de maîtriser au mieux les questions afférentes aux affaires foncières.

Dès lors, il importe de trouver des approches de solution en vue de mettre fin à cet état des choses telle que la production, la maîtrise de l'information dans le but d'éviter la mauvaise gestion des affaires domaniales et foncières par l'adoption d'un SIGC, la fiabilité de documents issus des opérations de lotissement et la non disparité de l'information.

Les observations faites lors du stage au Département des Affaires Domaniales (DAD) ont permis de mettre au clair un certain nombre de problèmes dont le fonctionnement peu optimal des services du Département, le manque d'un SIGC, le manque de fiabilité de documents issus des opérations de lotissement, la disparité de l'information à la Mairie de Cotonou. C'est ainsi que le manque de volonté politique, la faible utilisation des TIC et autres raisons, expliquent l'inexistence du SIG ; le manque de foi de certains acteurs, l'inefficacité et la non effectivité des différents contrôles et autres raisons déterminent le manque de fiabilité des documents issus des opérations de lotissement ; le manque de volonté dans le transfert effectif des compétences et des archives en matière de décentralisation, la rétention de l'information par chaque structure et d'autres causes expliquent la disparité de l'information.. La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 amène à retenir de façon définitive que le manque de volonté politique et la faible utilisation des TIC expliquent l'inexistence d'un SIGC.

Ainsi, les hypothèses formulées à partir des causes sont vérifiées, à l'issue du diagnostic effectué.

Ce sont les éléments d'appréciation de nature à pérenniser les litiges domaniaux qui sont sources d'insécurité foncière. En analysant tous ces paramètres, nous avons émis des hypothèses, des éléments de diagnostic et des approches de solutions de la problématique, et des conditions de mise en œuvre de ces solutions.

Ces solutions passent par l'adoption d'un SIGC, la centralisation des informations, des contrôles afin d'assurer la fiabilité des documents issus des Operations de lotissement, le respect des dispositions législatives par la commune de Cotonou, la création d'un code foncier unique, la création d'un service de cadastre en collaboration avec les structures déconcentrées, la mise en réseau informatique des informations foncières.

En somme, Les propositions contribueront, nul doute, à mettre fin à l'insécurité foncière à Cotonou, en vue d'assurer une bonne gestion des affaires domaniales, gage d'un développement socio-économique durable.

En outre, les députés de l'Assemblée Nationale du Bénin ont adopté la loi portant le code foncier en République du Bénin. Le code qui vient d'être voté comporte des innovations. L'article 14 de ce code permet une meilleure régulation de l'accès à la terre par les nationaux, une confirmation préalable des droits fonciers avant toute transaction, une flexibilité de la transaction des terres rurales nanties du certificat de propriété foncière

BIBLIOGRAPHIE

1. Loi n°90-032 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin.
2. Loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, portant régime des permis d'habiter au Dahomey.
3. Loi n°65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey
4. Loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural au Bénin.
5. Décret n° 64-276 PC/MFAEP/EDT du 02 décembre 1964, faisant le régime du permis d'habiter au Dahomey.
6. Arrêté n°0023 MEHU/DC/DU, du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement au Bénin.
7. CINDRY, E. (2007) : « **Management, méthode et outils** », [http :www.google.bj/=hl=sclient=psy.ab&q=%22managem](http://www.google.bj/=hl=sclient=psy.ab&q=%22managem)
8. COMPY, J. (1998) :« *Changer de modèle foncier dans les vieux pays du sud* »,
9. DIALLA, E. B. (2002) :« **La question foncière sur les périmètres hydro-agricoles du Burkina-Faso** », [http :www.google.bj/ =hl=fr.&sclient=psy-ab&q=%22+question](http://www.google.bj/=hl=fr.&sclient=psy-ab&q=%22+question)
10. Direction de l'urbanisme, « **Reforme de la propriété foncière au Bénin, l'opération pilote de transformation des permis d'habiter en titres fonciers** », 36 pages.
11. Direction de l'urbanisme « **Politique foncière et développement du Bénin** », rapport, avril 2005, 63 pages.
12. Direction de l'urbanisme, « **Quinze (15) questions-réponses pour comprendre le lotissement au Bénin** », 31 pages.
13. DZIWONOU, Y. (1995) : « **Urbanisation et aménagements urbains en question** » , <http://regards.in2p3.fr/fiche.pro2id=89034>
14. GRAF, « *Lexique du foncier en français* », 2008, 164 pages définitions plus particulièrement destinées aux pays africains francophones, revue et augmentée, 939 pages.

15. HERMANDEZ, A. et PROUZET M. (2002) : « *Le cadastre grec ou les nouveaux travaux d'hercule* », André, Etudes foncières, 188 p.
16. KOUASSIGAN, G. « *Encyclopédie juridique de l'Afrique* », Tome 5, Nouvelles édition africaines, in "Le système d'ilitration de la terre dans la tradition africaine", Paris, 1982, 394 p.
17. OUASSIGAN, G. « *L'homme de la terre* », Edition BERGER-LEVARAULT, Paris, 1966,375 pages.
18. LAVIGNE DELVILLE, P. et DURAND – LASSERVE, A. (2009) : « **Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du sud** », <http://recherchedis.univ.paris1.fr/publication>
19. LIEGEOIS, F. (2012) : « **Inventer une politique publique dans un Etat failli** », <http://labordoc.ilo.org/record/447017/export/cip?in=es>
20. MACHOZI, C. et TOBIE, A. et al (2010) « **Guide pratique de résolutions et de préventions des conflits fonciers** », <http://www.international.alert.org/fr/resources/publication/c>
21. MORLET, O. « *Gestion du foncier et de l'urbanisme dans les commune* »s, Etudes foncières, 1997, LE MEUR P-Y (2008) : « **L'information foncière, Bien commun et Ressource stratégique : Le cas du Bénin** » [http :www.google.bj/=hl=sclient=psy.ab&q=%22informato.publication](http://www.google.bj/=hl=sclient=psy.ab&q=%22informato.publication)
22. NIELS, N. (2009) : « **Projet en ingénierie documentaire en services et techniques de l'information** », <http://memsic.ccsd.cnns.fr/docs/00/52/43/75/pdf/Nicolas.pdf>
23. OUEDRAOGO, H. « *Les réformes foncières en Afrique de l'Ouest* », Club du Sahel, 2006, 189 pages.
24. PALMER, D. , TRISKA , S. et al. (2009) : « **Document de travail sur les régimes fonciers, pour une meilleure gouvernance des terres** », [http :www.fao.org/docrep/01/ak999f/ak999f00.pdf](http://www.fao.org/docrep/01/ak999f/ak999f00.pdf)
25. RENARD, V. « *Enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers, quelques mécanismes de base de l'économie foncière urbaine* », 2003,395 pages.

26. SANON R. K. (2002) : « **Etude de cas portant sur l'attribution de parcelles d'habitation au Burkina-Faso** », [http://www.google.bj/search ?hl=fr&client=psy-ab&q=%22etud7](http://www.google.bj/search?hl=fr&client=psy-ab&q=%22etud7)
27. ABOBO, M.D. (2009) « **Contribution du système d'information géographique à la gestion de l'information foncière à Cotonou :cas du quartier Hlazounto** », mémoire, EPAC, cycle II.
28. AKOTOSSODE , M. (2009) « **Contribution à la réduction des conflits fonciers par l'immatriculation : cas de Cotonou** », mémoire, ENAM, Cycle II.
29. ALLADAGNIWEKE, M. (2010) « **Conflits fonciers de la municipalité dans Parakou : causes et approches de solution** », mémoire, ENAM, cycle II.
30. HOUNNON, S. (1980): « **Approche juridique du malaise foncier en milieu urbain : cas de Cotonou.** » Mémoire FASEP – UNB.
31. SIDI, L. (2008): « **Réflexion pour une meilleure contribution à la gestion des conflits fonciers en RB.** » Mémoire ENAM, Cycle I

ANNEXES

Annexe 1 :

Guide d'entretien avec certains acteurs externes :

Dans le cadre de notre mémoire de fin de formation, en Planification et Développement Local (PDL), à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), sur le thème : « **Contribution à la mise en place d'un système d'information fiable pour la réduction des conflits fonciers dans la commune de Cotonou** », nous avons élaboré le guide d'entretien suivant et vous prions de bien vouloir nous accorder un minimum de votre précieux temps. Vos réponses nous seront en effet d'une grande utilité, dans la réalisation de nos recherches.

- 1- Eprouvez-vous de la peine à obtenir des informations foncières ?

- 2- En l'état actuel, la commune de Cotonou ne dispose d'aucun système d'information foncière. Quelles en sont selon vous les causes ?
 - Que faire face à cet état de choses ?

- 3- Plusieurs acteurs se plaignent de la non-fiabilité des documents issus des travaux de lotissement. Selon vous, à quoi peut être dû cet état de choses ?
 - Quelles solutions préconiser ?

- 4- L'information foncière n'est pas centralisée à un seul niveau et se caractérise par une certaine disparité, d'après nos analyses. Selon vous, quelles en sont les causes ?
 - Quelles mesures correctives envisager ?

Merci pour votre disponibilité et votre collaboration !

Annexe 2 :

QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ACTEURS INTERNES ET EXTERNES.

Dans le cadre de notre mémoire de fin de formation, en Planification et Développement Local (PDL), à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), sur le thème : « **Contribution à la mise en place d'un système d'information fiable pour la réduction des conflits fonciers dans la commune de Cotonou** », nous avons élaboré le questionnaire suivant et vous prions de bien vouloir y répondre. Vos réponses nous seront d'une grande utilité, dans la réalisation de nos recherches.

L'anonymat est assuré, quant à l'exploitation des informations livrées.

1- Eprouvez-vous de la peine à obtenir les informations foncières ?

OUI NON

Si OUI, est-ce qu'un système de gestion des informations foncières présente un intérêt ?

Pourquoi ?.....

2- En l'état actuel, la commune de Cotonou ne dispose d'aucun système de gestion des informations foncières. Qu'est-ce que selon vous explique cet état de choses ?

✓ Le manque de volonté politique

Autres raisons Préciser SVP.....

Que faire face à cet état de choses ?

3- Avez-vous déjà été confrontés à une contestation de documents issus des travaux de lotissement ?

OUI NON

Si OUI, est-ce que selon vous, cela est dû à :

✓ La non-effectivité et l'inefficacité des différents contrôles auxquels ils devraient être soumis

Autres raisons Préciser SVP.....

Que faire face à cet état de choses ?.....

4- Avez-vous déjà été confrontés au problème de la disparité de l'information foncière ? En d'autres termes, avez-vous déjà été amenés à parcourir plusieurs services en vue d'obtenir une information foncière ?

Souvent

Parfois

Jamais

Si souvent ou parfois, qu'est-ce qui selon vous explique cet état de choses ?

✓ La rétention de l'information au niveau de certaines structures

Quelles solutions envisager face à cet état de choses ?

.....
.....
.....

Merci pour votre disponibilité et votre collaboration

Annexe : N°3 :

Tableau N° 7 : Cabinets de lotissement exerçant dans la Commune de Cotonou

N°	Cabinets de Lotissements	Lieux d'intervention (quartiers)
1	BERGEPO	Agounvobodji Tranche O (suite) Missèkplé
2	BERGEPO	Agla-Ahogbohòuè Zone C Zone B Ladji Tohouéta Gbèdjromèdé 2
3	TOPO-FONCIER	Aibatin 2, Adjaha Tranche F Akplomè zone H
4	TOPO-PLUS	Vodjè tranche H
5	La Boussole	Yénawa Daho
6	DINADOU	Zogbo
7	HEDIHON	Midédji
8	CTT	Yèmicpdji Hlazounto Akogbato Gbodètin Tinkpon 2 Fiégnon 2
9	IGN & KOKOSSOU	Zone A Gbadahi
10	TOPO-PLUS	Vossa Gbodji Fifadji (suite)
11	BANKOLE	Agla zone D Agongbomy
12	BETIP	Aibatin 2, Adjaha Gbèdégbé
13	TOPO-PLUS	Finafa, (zone E)
14	TOPO-MULTI Services	Fiégnon 2, deuxième tranche

Source : Enquête de terrain

Annexe n°4 :

Tableau n°8 : Durée de règlement des conflits fonciers par le Tribunal de première instance de Cotonou courant 2008-2010.

N°	N° des jugements	Objets des litiges	Dates des requêtes	Dates des jugements	Durée des règlements	Observations
Année 2008						
01	05	Revendication de droit de propriété	19 août 2006	20 septembre 2008	+ de 2 ans	Jugement définitif
02	06	Confirmation de droit de propriété	10 mai 2006	08 décembre 2008	+ de 2 ans	Jugement définitif
03	07	Annulation de donation	19 mars 2007	08 décembre 2008	+ d' 1 an	Jugement définitif
04	08	Revendication de droit de propriété	15 avril 2007	22 décembre 2008	+ d' 1 an	Jugement définitif
05	09	Revendication de droit de propriété	08 mars 2004	27 décembre 2008	+ de 3 ans	Jugement définitif
06	10	Revendication de droit de propriété	20 mai 2007	28 décembre 2008	+ d' 1 an	Jugement définitif
07	11	Confirmation de droit de propriété	07 juin 2007	29 décembre 2008	+ d' 1 an	Jugement définitif
Année 2009						
08	01	Confirmation de droit de propriété	15 avril 2006	07 février 2009	+ de 2 ans	Avant dire droit
09	02	Revendication de droit de propriété	20 février 2006	10 mars 2009	+ de 3 ans	Avant dire droit
10	03	Revendication de droit de propriété	12 novembre 2005	13 avril 2009	+ de 3 ans	Jugement définitif
11	04	Revendication de droit de propriété	24 juillet 2007	13 mai 2009	- de 2 ans	Avant dire droit
12	04 bis	Revendication de droit de propriété	20 mai 2003	17 juin 2009	+ de 6 ans	Jugement définitif
13	06	Revendication de droit de propriété	22 juillet 2007	12 juillet 2009	+ de 2 ans	Avant dire droit
14	07	Revendication de droit de propriété	14 mars 2003	15 juillet 2009	+ de 6 ans	Jugement définitif
15	08	Revendication de droit de propriété	04 avril 2009	18 juillet 2009	-d' 1 an	
16	09	Revendication de droit de propriété	13 octobre 2009	02 août 2009	-d'1 an	Avant dire droit
17	10	Revendication de droit de propriété	21 juillet 2006	03 septembre 2009	+ de 3 ans	Jugement définitif
18	11	Confirmation de droit de propriété	11 mars 2006	07 septembre 2009	+ d'un an	Avant dire droit
19	12	Revendication de droit de propriété	17 avril 2008	12 novembre 2009	+ de 1 an	Avant dire droit

20	13	Revendication de droit de propriété	19 juillet 2008	20 décembre 2008	+ de 1 an	Avant dire droit
Année 2010						
21	01	Revendication de droit de propriété	03 septembre 2006	17 février 2010	+ de 3 ans	Jugement définitif
22	02	Revendication de droit de propriété	07 octobre 2009	18 février 2010	-d'1 an	Avant dire droit
23	04	Revendication de droit de propriété	12 avril 2007	19 février 2010	+ de 2 ans	Avant dire droit
24	05	Revendication de droit de propriété	09 mai 2004	20 février 2010	+ de 5 ans	Avant dire droit
	06	Revendication de droit de propriété	17 avril 2009	22 février 2010	-d'1 an	Avant dire droit
26	07	Revendication de droit de propriété	18 mai 2009	23 février 2010	-d'1 an	Jugement définitif
27	08	Revendication de droit de propriété	10 octobre 2007	03 mars 2010	+ de 2 ans	Jugement définitif
28	09	Revendication de droit de propriété	09 novembre 2006	07 mai 2010	+ de 3 ans	Jugement définitif
29	09 bis	Revendication de droit de propriété	09 février 2007	08 mai 2010	+ de 3 ans	Avant dire droit
30	10	Revendication de droit de propriété	14 février 2006	09 mai 2010	+ de 4 ans	Avant dire droit
31	11	Revendication de droit de propriété	13 octobre 2007	10 mai 2010	+ de 4 ans	Avant dire droit
32	12	Revendication de droit de propriété	13 mars 2004	11 mai 2010	+ de 6 ans	Jugement définitif
33	13	Confirmation de droit de propriété	07 mars 2007	03 juin 2010	+ de 3 ans	Avant dire droit

34	15	Revendication de droit de propriété	10 avril 2009	05 juin 2010	- d'1 an	Jugement définitif
35	16	Annulation de donation	03 février 2009	06 juin 2010	+ d'1 an	Jugement définitif
36	17	Revendication de droit de propriété	10 février 2007	07 juin 2010	+ de 3 ans	Jugement définitif
37	18	Confirmation de droit de propriété	11 mars 2007	07 juin 2010	+ de 3 ans	Jugement définitif
38	19	Revendication de droit de propriété	05 mars 2007	07 juin 2010	+ de 3 ans	Jugement définitif
39	20	Revendication de droit de propriété	03 avril 2010	07 juin 2010	- d'1 an	Jugement définitif
40	20 bis	Revendication de droit de propriété	02 avril 2006	07 juin 2010	+ de 4 ans	Jugement définitif
41	22	Confirmation de droit de propriété	13 juin 2005	13 juillet 2010	+ de 5 ans	Jugement définitif
42	23	Revendication de droit de propriété	13 mars 2009	14 juillet 2010	+ d'1 an	Jugement définitif
43	24	Confirmation de droit de propriété	07 janvier 2005	15 juillet 2010	+ de 5 ans	Jugement définitif
44	25	Confirmation de droit de propriété	02 mai 2008	18 septembre 2010	+ de 2 ans	Jugement définitif
45	26	Revendication de droit de propriété	15 avril 2005	07 octobre 2010	+ de 5 ans	Jugement définitif
46	27	Confirmation de droit de propriété	12 janvier 2007	15 novembre 2010	+ de 3 ans	Jugement définitif
47	28	Confirmation de droit de propriété	13 mai 2008	10 décembre 2010	+ de 2 ans	Jugement définitif

Source : Répertoire civil local du tribunal de première instance de Cotonou, année 2012

Annexe n°5 :

Tableau n°9 : Nombre de requêtes et décisions de justice rendues courant 2008-2010

Années	Nombres de Requêtes	Nombre de décisions	Pourcentage	Stocks
2008	13	7	53,84%	6
2009	43	13	30,23%	30
2010	95	27	28,42%	68
Total	151	47	31,12%	104

Source : Répertoire civil local du tribunal de première instance de Cotonou.

Annexe 6 :

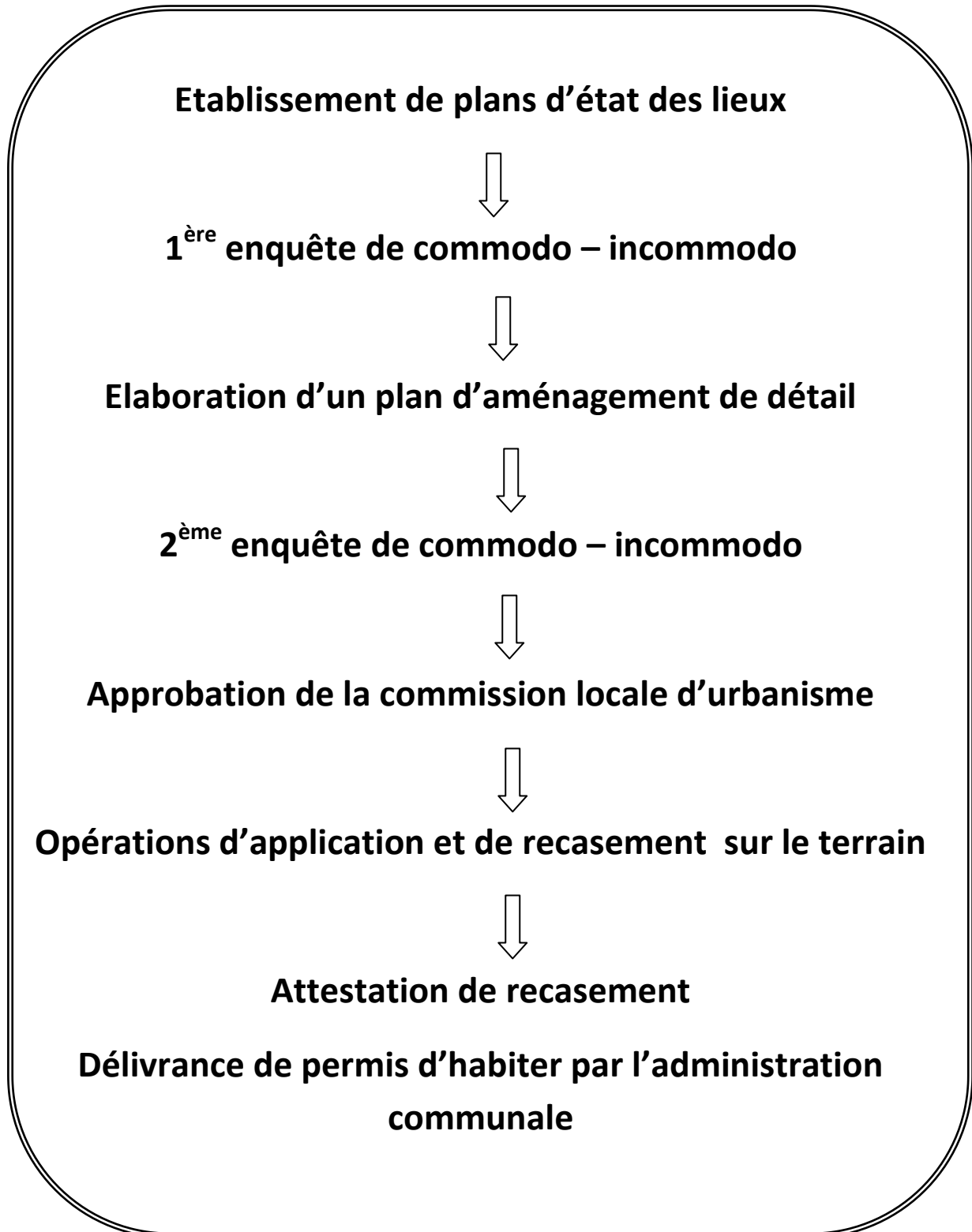
Tableau n°10 : Récapitulatif des objets de litiges, courant 2008-2010

Objets des litiges	Nombres	Pourcentage
Revendication de droits de propriété	162	70,74%
Confirmation de droit de propriété	54	23 ,58%
Annulation d'aide de donation	13	5 ,76%
Total	229	100%

Source : Répertoire civil local du tribunal de première instance de Cotonou.

Annexe n°7 :

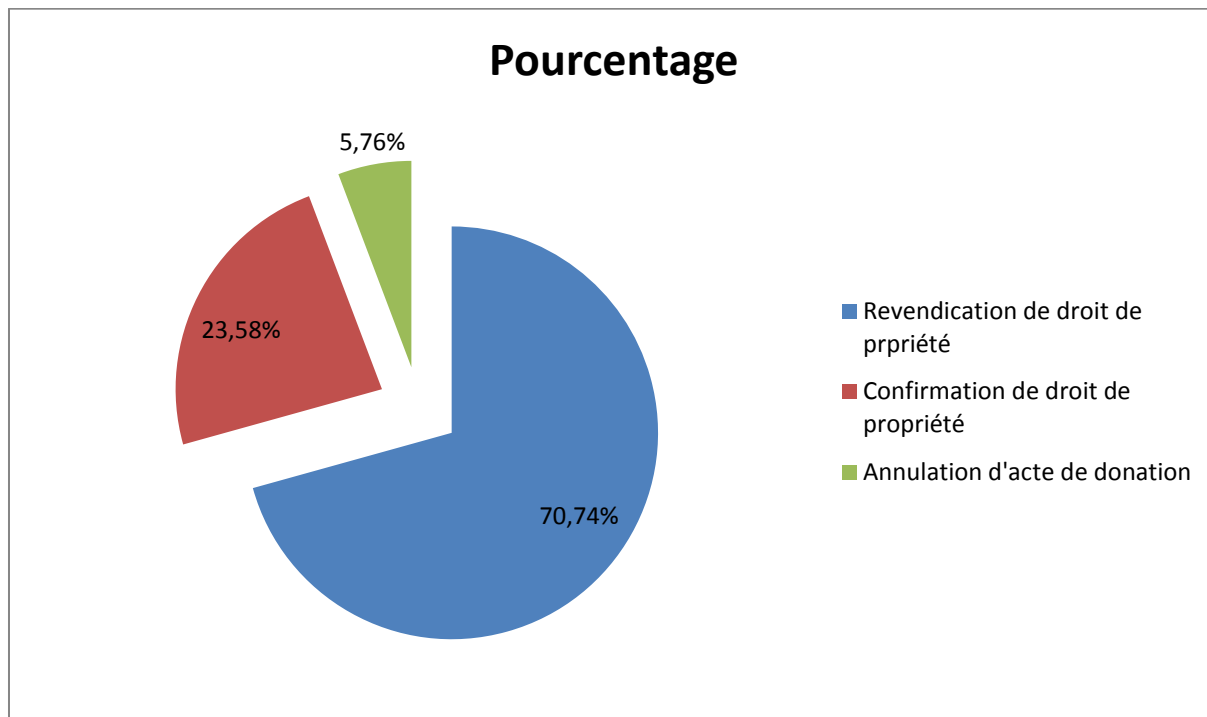
Schéma N°2 : Procédure de lotissement remembrement nouvelle formule



Source : Selon TONATO 2000 ; 11,11 ; SERHHU 2000, 127 – 132

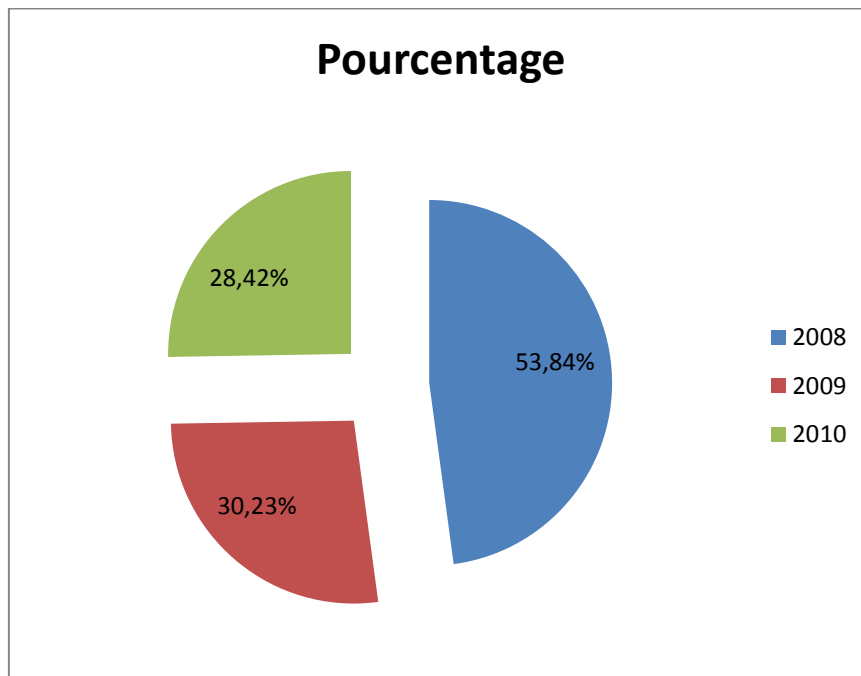
Annexe n°8 :

Graphique n°1 : Pourcentage des objets de litige, courant 2008 à 2010.



Annexe n°9 :

Graphique n°2 : Pourcentage des requêtes et décisions de justice rendues, courant 2008-2010.



Annexe 10

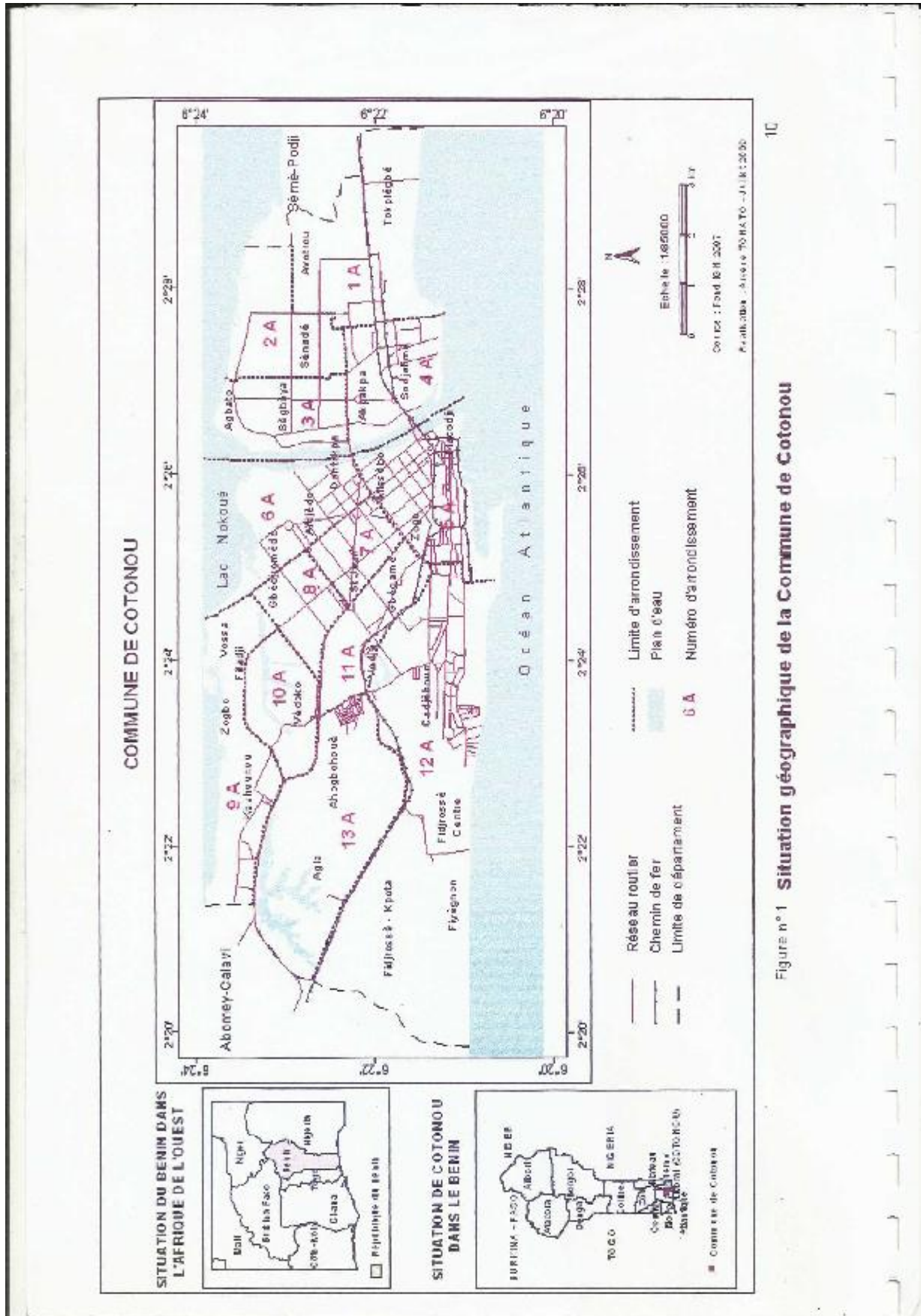


TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
Chapitre préliminaire : Du cadre institutionnel de l'étude à la problématique d'une bonne gestion des affaires foncières et domaniales à Cotonou.....	4
Section 1 : Du cadre physique de l'étude à la restitution des observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Présentation de la mairie de Cotonou.....	5
A-Origin, organisation et fonctionnement de la ville de Cotonou.....	5
B- La Direction des Services Economiques et Financiers	9
Paragraphe 2 : Restitution des Observations du stage.....	14
A- Faible organisation administrative et faible aménagement du cadre de travail	14
B-Mauvaise gestion des affaires foncières et domaniales.....	15
Section 2 :Du ciblage de la problématique à sa spécification.....	21
Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique	20
A- Choix de la problématique de l'étude	20
B- Justification du sujet	21
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	23
A- Spécification de la problématique	23
B- Vision globale de résolution de la problématique	25
Chapitre premier : Du cadre théorique à la méthodologie.....	28
Section 1 : De la fixation des objectifs à la formulation des hypothèses	29
Paragraphe 1 : Fixation des objectifs de l'étude	29
A- Objectif général de l'étude	29
B- Objectifs spécifiques	30

Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude ...	30
A- Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques	30
B- Tableau de bord de l'étude	32
Section 2 : De la revue de littérature à la méthodologie de l'étude.....	33
Paragraphe 1 : Revue de littérature	33
A- Point des connaissances d'ordre général	33
B-Point des connaissances relatives aux Problèmes spécifiques.....	39
Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche adoptée	46
A- Approche empirique	46
B-Approche théorique	48
Chapitre deuxième : Des approches pour une meilleure gestion des affaires foncières et domaniales dans la commune de Cotonou.....	50
Section 1 : De la réalisation des enquêtes à l'analyse des données	51
Paragraphe1 : De la réalisation des enquêtes aux difficultés rencontrées	51
A- Préparation et réalisation des enquêtes	51
B-Présentation et analyse des résultats d'enquêtes	53
Paragraphe 2 : Analyse des résultats d'enquêtes	54
A- Analyse de résultats relatifs aux problèmes spécifiques.....	54
B- Nombre de requêtes et décisions de justice rendues.....	56
Section 2 : Du diagnostic et des approches de solutions aux problèmes spécifiques en résolution.....	57
Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses	57
A- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	58
B-Synthèse du diagnostic	59

Paragraphe 2 : Propositions de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	59
A- Approches de solutions aux problèmes spécifiques	60
B- Suggestion à l'endroit des pouvoirs publics	63
Conclusion	66
Bibliographie	69
Annexes	a