



UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI (UAC)



FACULTE DES LETTRES, ARTS ET SCIENCES HUMAINES (FLASH)

.....
ECOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE (EDP)
« ESPACES, CULTURES ET DÉVELOPPEMENT »
.....

MÉMOIRE POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME D'ETUDES APPROFONDIES (DEA)

FILIERE : Sociologie-Anthropologie
OPTION : Sociologie du développement

SUJET :

Les déterminants socio-administratifs des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi : Cas de l'Arrondissement de Godomey.



Présenté par :
AGLETE HOUSSIN Henri

Sous la direction du :
Dr Albert TINGBE-AZALOU
Professeur Titulaire (CAMES)

Membres du Jury :
Président & Rapporteur : Pr. Albert TINGBE-AZALOU
Professeur Titulaire des Universités du CAMES

Examineurs :
- Dr Raymond ASSOGBA
Maître-Assistant
-Dr Amédée ODUNLAMI
Maître de Conférences des Universités du CAMES

Note : 14/20

Mention : Bien

Soutenu le 09 Mars 2017

Sommaire

DEDICACE	3
REMERCIEMENTS	4
ACRONYMES ET SIGLES	5
RESUME ET ABSTRACT	7
INTRODUCTION	8
PREMIERE PARTIE : CONSTRUCTION DE L'OBJET DE LA RECHERCHE.....	12
CHAPITRE I : LE CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE	12
CHAPITRE II : LES CONSIDERATIONS METHODOLOGIQUES	39
PARTIE II : PRESENTATION ET L'ANALYSE DES DONNEES DU TERRAIN ..	58
CHAPITRE III : LES AGENTS DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE DANS LES CONFLITS FONCIERS A ABOMEY-CALAVI	58
CHAPITRE IV : LA GESTION DU LOTISSEMENT FACE A L'INSECURITE FONCIERE.....	75
CHAPITRE V : LES DETERMINANTS JURIDIQUES DES CONFLITS FONCIERS	96
CONCLUSION.....	107
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	109
ANNEXES	113

Dédicace

Un parcours de souffrance et de consolation.

A vous tous qui avez partagé ces moments à mes côtés, veuillez trouver dans ce travail, l'expression de votre récompense morale.

A mon épouse,

Chantal Aurore Vivienne DEDEHOUANOU, pour tout le soutien ;

A mes parents, les deux êtres qui m'ont vu naître

Remerciements

La rédaction du présent mémoire a été possible avec le soutien de certaines personnes sans lesquelles elle serait restée à l'étape d'un rêve.

Nous tenons particulièrement à les remercier.

- A notre maître, le Pr Albert TINGBE-AZALOU, Professeur Titulaire des Universités du CAMES.

Vous nous avez inlassablement initiés à la démarche prospective et avec enthousiasme, tel un père, vous nous avez guidés pas à pas, avec intérêt constant tout au long de ce travail. Recevez ici, l'expression de notre profonde reconnaissance.

- les membres du jury, pour la disponibilité, malgré vos multiples occupations ;
- les enseignants de l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire : « Espaces, Cultures et Développement », pour l'enseignement de qualité qui est dispensé ;
- enfin, nous remercions nos parents, pour leur soutien et leurs encouragements.

Acronymes et Sigles

A.N.C.B. : Association Nationale des Communes du Bénin

A.N.D.F. : Agence Nationale du Domaine et du Foncier

A.O.F. : Afrique Ouest Francophone

B.C.D.F. : Bureaux Communaux du Domaine et du Foncier

C.P.F. : Certificat de Propriété Foncière

D.D.E.H.U.: Direction Départementale de l'Environnement de l'Habitat et de l'urbanisme

I.G.N. : Institut Géographique National

I.N.S.A.E. : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

M.I.S.A.T. : Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration territoriale

P.D.C. : Plan de Développement Communal

R.F.U. : Registre Foncier Urbain

S.A.F.U.: Service des Affaires Foncières et de l'Urbanisme

Ucf/MCA : Unité de coordination de la formulation du Millénium Challenge Account

Z.O.C.A.: Zone de Culture Annuelle

Z.O.P.A.H.: Zone de Palmier à Huile

Annexe 5 : Liste des figures, graphiques et tableaux

Figure 1: Situation géographique de l'arrondissement de Godomey	512
Graphique 1 : La gestion manuelle des répertoires à la mairie.....	<u>58</u>
Graphique 2 : Les menaces sur la fiabilité des registres	<u>62</u>
Graphique 3 : La typologie des pressions sur les agents lors du contrôle	<u>66</u>
Graphique 4 : L'expression plurielle de la pression administrative dans la commune	<u>70</u>
Graphique 5 : La perception des magouilles à la phase de l'état des lieux	<u>76</u>
Graphique 6 : Les explications administratives de la vente des domaines publics	<u>83</u>
Graphique 7 : La contribution du comité dans la crise foncière	<u>87</u>
Graphique 8 : La configuration socioprofessionnelle du comité de lotissement	<u>91</u>
Tableau 1 : La présentation des centres de documentation et les informations obtenues.....	40
Photo 1 :	30
Photo 2 :	73
Photo 3 :	88

Résumé

Dans les villes du Bénin, les conflits fonciers sont la résultante d'une double réalité : la pression foncière et le lotissement. En s'inscrivant dans la perspective sociologique, le processus de lotissement apparaît comme une cause profonde et plus expressive des conflits fonciers. Le présent mémoire vise trois objectifs spécifiques. Il cherche à (1) inventorier les conflits relevant de la gestion administrative du foncier dans la commune d'Abomey-Calavi; (2) cerner l'influence de la conduite du processus de lotissement dans cette commune sur la fréquence des conflits fonciers et (3) identifier les limites des dispositions juridiques dans l'avènement des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi. Pour ce faire, il est utilisé une approche mixte et une analyse intégrant les théories de gouvernance, négociation et consensus. Les résultats montrent que les conflits fonciers ont une origine tridimensionnelle. Premièrement, il y a la gestion administrative du foncier qui est liée à la gestion manuelle des registres dont la conséquence est la fragilité du système. Deuxièmement, l'organisation de la gestion du lotissement témoigne de l'insécurité foncière. Troisièmement, le cadre juridique du foncier en place ne favorise pas une gestion efficace du foncier dans la commune d'Abomey-Calavi. En somme, l'arène foncière regorge des acteurs aux intérêts divergents et pluriels; ce qui peut compromettre et remettre en cause l'harmonie et/ou la cohésion sociale en partant des iniquités de l'ordre de la gouvernance administrative.

Mots clés: lotissement, insécurité foncière, arène foncière, acteurs, gestion administrative

Abstract

In the cities of Benin, land conflicts are the result of a double reality: land pressure and subdivision. As part of the sociological perspective, the subdivision process appears to be a profound and more expressive cause of land disputes. This brief has three specific objectives. It seeks to (1) inventory the conflicts relating to the administrative management of land in the commune of Abomey-Calavi; (2) identify the influence of the subdivision process in this municipality on the frequency of land disputes; and (3) identify the limits of legal provisions in the advent of land disputes in Abomey-Calavi commune. To do so, this paper uses a mixed approach and analysis that integrates the theories of governance, negotiation and consensus. The results show that land conflicts have a three-dimensional origin. First, there is the administrative management of land that is linked to the manual management of the registers whose consequence is the fragility of the system. Second, the management of the subdivision is evidence of land insecurity. Third, the existing legal framework for land does not promote efficient land management in Calavi. In short, the land arena is full of actors with divergent and pluralistic interests; which can compromise and challenge social harmony and / or cohesion, starting from the inequities of the order of administrative governance.

Keywords: allotment, land insecurity, land arena, actors, administrative management.

Introduction

Dans les pays en voie de développement, en général et au Bénin en particulier, le Foncier constitue un grand enjeu pour le développement local. Malgré, la littérature abondante (diverses études, recherches, projets, et inventaires, en zone rurale comme en zone urbaine), la question est loin d'être épuisée, surtout que les crises foncières perdurent dans les zones urbaines ou périurbaines. Bien que la gestion du foncier soit d'abord une question juridique, les conflits fonciers posent de nombreux problèmes sociaux, dont l'harmonie, la paix et la cohésion sociale (Bako-Arifari N. et Laurent P-J, 1998). Autrement dit, la gestion du foncier repose sur un principe juridique bidimensionnel (le coutumier et le droit moderne), mais les conflits qu'elle génère sont entre autres d'ordre socioéconomique. C'est dans ce contexte que le foncier, en qualité d'objet d'étude prend un caractère pluridimensionnel. Le spécialiste de la politique, du droit, de la religion, de l'économie, de l'anthropologie, etc... aborde la question du foncier, en vue de mettre en évidence les conséquences sur le développement et la cohésion sociale d'une gestion hasardeuse du foncier. En entrant dans la perspective sociologique, la gestion du foncier soulève une question organisationnelle, structurelle et institutionnelle.

S'agissant de la commune d'Abomey-Calavi, à l'instar de la plupart des agglomérations du Bénin, la forte demande des terres en raison de l'explosion démographique donne lieu à une occupation extensive et non planifiée de l'espace par la population en quête d'habitat à moindre coût. Il en résulte la création d'un tissu péri-urbain spontané avec un habitat populaire insalubre et non organisé. Les autorités ne sont pas restées indifférentes à cette situation. C'est ainsi que le recours a été fait au lotissement. Ce dernier qui vise à corriger cette situation et instaurer une extension cohérente en prévoyant l'installation des équipements de voisinage : écoles, hôpitaux, Mairie etc.

Mais l'avènement de la décentralisation à travers des élections communales de décembre 2002 et de janvier 2003 a conduit à l'installation des conseils communaux et municipaux pour la gestion de nos communes. La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin¹, au terme de son article premier, confère à ces collectivités locales la personnalité juridique et le droit de s'administrer librement par un conseil élu.

La même loi dispose en son article 84 que « la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population.

Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires :

- le schéma d'aménagement de la commune ;
- le plan de développement économique et social ;
- les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ;
- les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ;
- les plans de détail d'aménagement urbain et de lotissement... »

Il ressort de cette disposition que les communes sont désormais compétentes pour initier les opérations de lotissement. Ce qui a fait naître beaucoup d'espoir et d'attentes au sein de la population.

Cependant, il est facile de constater que l'avènement de la décentralisation et des dispositions juridiques qui l'encadrent n'ont pas réglé, pour autant, les problèmes fonciers dans la Commune d'Abomey-Calavi, en particulier et dans plusieurs villes du Bénin en général. La mise en œuvre des réformes issues de ce système de gouvernance génère beaucoup de problèmes dont les plus importants sont liés à la gestion des opérations de lotissement. L'accès à la terre devient une négociation permanente sans cesse remise en cause.

¹ Loi sur la décentralisation Loi N 97 028

« **Toute personne a droit à la propriété** ² ». C'est ainsi que dispose l'article 22 de la constitution du 11 décembre 1990 de la République du Bénin. La matérialisation de ce droit par nos peuples a amené ceux-ci à avoir des comportements de sacralité inhérents à la terre avant de devenir aujourd'hui, objet de spéculation à grande ampleur. Cela a généré des conflits domaniaux comme fonciers au point où l'Etat devrait assurer la garantie de ce droit au peuple³.

Dans le cadre de la viabilisation des terres en vue de faciliter le cadre de vie des populations, les opérations de lotissement au Bénin prennent très souvent, plus de temps que prévu. Elles suscitent des réactions vives de la part des présumés acquéreurs de parcelles. Il s'en suit que face au vide juridique, les autorités, en charge du lotissement dans leurs arrangements, adoptent des pratiques qui vont à l'encontre des intérêts des présumés acquéreurs et propriétaires de parcelles (Crozier M. et Friedberg E., 1977; Pelissier P., 1993 ; Deville L., 1996). En effet, la gestion du foncier soulève de nombreux problèmes, dont la recherche des fondements apparait opportune. S'il est vrai qu'il faut gérer les conflits fonciers, il n'en demeure pas moins que la recherche des sources ou des causes est déterminante, afin d'anticiper la survenance les conflits. C'est dans cette perspective que le sujet du présent mémoire de DEA est intitulé « Les déterminants socio-administratifs des conflits fonciers à Abomey-Calavi ».

Le choix de ce sujet permet d'aller au-delà des réflexions juridique, administrative, économique et politique des conflits fonciers. Il s'agit ici de ne pas limiter les conflits fonciers aux seuls aspects du droit, de l'économie, et de l'administration publique. Il faut désormais intégrer les conflits fonciers dans les rapports sociaux qui débordent en des considérations administratives.

² Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

³ TOGBONON G, octobre 2015 « Guide Pratique sur le foncier ».

Le présent mémoire est subdivisé en deux parties : la première porte sur la construction de l'objet de la recherche. Elle comporte le cadre théorique et le cadre méthodologique. La deuxième partie est intitulée la présentation et l'analyse des données du terrain.

Chapitre I : Le cadre théorique de la recherche

Le présent chapitre est consacré au fondement théorique de la recherche.

1.1. Problématique

« La problématique, c'est l'ensemble construit, autour d'une question principale, des hypothèses de recherche et des lignes d'analyse qui permettront de traiter le sujet choisi. »

(Beaud, 2006 :55)

La commune d'Abomey-Calavi est l'une des communes du Bénin au niveau desquelles des conflits fonciers sont récurrents. Dans la perspective de mieux appréhender et de contenir les crises foncières, il y a une multiplicité de spécialistes qui s'est intéressée à la question. Au moment où certains ont abordé les causes, d'autres s'intéressent à la manifestation, pendant que d'autres encore abordent les conséquences. Dans l'un ou l'autre contexte, le phénomène échappe à toutes les politiques et innovations de nature à maîtriser les conflits. Ainsi, les réformes administratives, juridiques, législatives et politiques ont été opérées dans la seule perspective de maîtriser les conflits fonciers, afin de préserver l'unité nationale et la paix sociale (Olivier de Sardan J-P., 2012). L'échec des réformes et/ou les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre desdites réformes, témoignent de la complexité du phénomène. Il apparaît évident que les diagnostics effectués manquent d'efficacité (Le Roy E., Karently A. et Bertrand ; 1996). Autrement dit, il faut identifier les sources des problèmes fonciers.

Les toutes premières opérations de lotissement ont commencé dans la commune d'Abomey-Calavi par le contrat N°2/1157/PR-A/SAD du

08/12/1987⁴. La mise en œuvre de ces plans s'est fait sur fond de contestation foncière. Les omissions, les sinistrés non pris en compte, les domaines publics morcelés, les collectivités territoriales qui dénoncent des vols de parcelles, les déplacements de parcelles, des multiples ventes, etc... sont des affaires qui ont plombé le processus jusqu'à un passé récent. A l'avènement de la décentralisation, les élus locaux en tant que représentant des populations à la base se voient investis d'une noble mission en matière de la gestion foncière. Mais très tôt, les espoirs ont été mitigés. Autrement dit,

« La décentralisation s'est faite dans de mauvaises conditions, en particulier du fait du non-respect par l'Etat de ses engagements financiers ou du faible appui accordé par les autorités de tutelle aux maires. Elle a parfois été décrite comme une décentralisation de la mauvaise gestion et de la corruption.» (Olivier De Sardan 2012 :18).

Les autorités politico-administratives ont intégré l'arène foncière. Mais au lieu de défendre la communauté, on dirait que c'est juste pour satisfaire les besoins particuliers. Aussi, sont-elles parfois perçues comme auteurs ou complices de vente des domaines publics et/ou appartenant aux particuliers. Lors des opérations de lotissement, les acquéreurs de parcelles se plaignent souvent des agissements des autres acteurs qui ne tiennent pas toujours compte de leurs préoccupations. Cette situation donne lieu, à tort ou à raison, à des récriminations et accusations. Par exemple, les "coefficients de réductions appliqués pour des besoins des infrastructures sociocommunautaires", font l'objet de contestations de la part des acteurs sociaux (Pelissier P., 1993 ; Thuderoz C. et Giraud-Herauda, 2000). A priori, ce qui est dénoncé, ce n'est pas le coefficient de réduction, mais ce qui est fait, plus tard, des espaces libérés. Au moment où certaines parcelles sont réduites au 1/3 de ses dimensions avec

⁴ Etude d'impacts des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale au Bénin: PSIA Bénin 2005-2006 : rapport final, Volume 4

d'énormes dommages causés à l'acquéreur, d'autres ne subissent pratiquement pas de réduction.

De plus, le processus de lotissement engendre des manœuvres de toutes sortes, au cours desquelles les acquéreurs de parcelles s'estiment toujours les plus lésés. En effet, ces opérations constituent l'occasion pour des tierces personnes d'acquérir des parcelles auprès des membres des comités de lotissement. On assiste également à des disparitions des réserves administratives et voies d'assainissement⁵. Les rues autrefois empruntées par les riverains sont morcelées et vendues aux plus offrants. Ceci amène parfois à déplacer les populations et à les lotir dans des bas-fonds.

Selon les dispositions de l'arrêté N°0023 MEHU/DC/ du 22 octobre 1996, le lotissement est :

« ...une opération de création volontaire d'un tissu parcellaire. Il consiste à diviser un terrain en plusieurs parcelles destinées à la construction »⁶.

Cependant, les opérations de lotissement donnent lieu à un marché foncier où la spéculation sur les parcelles est instaurée en mode de fonctionnement. Ce constat est devenu alarmant dans la plupart des communes du Bénin surtout à l'ère de la décentralisation.

« Administrative decentralisation and the devolution of political power to local. Communities have been key concepts in the recent democratisation projects in Africa. » (Lentz 2001:1).

Pour échapper à l'application des normes, des acteurs, très souvent, commencent par négocier leurs parcelles avec l'administration foncière. Lors

⁵ BAH C., 14 août 2006, « Problèmes fonciers au Bénin, comment s'opère les vols de domaines lors des lotissements », in Le Matin. Bah C., 17 septembre 1996, « La lenteur dans l'exécution des opérations de lotissement en milieu urbain au Bénin et ses conséquences néfastes ».

⁶ Art. 2 de l'arrêté N°0023 MEHU/DC/ du 22 octobre 1996.

d'un lotissement, des parcelles sont réduites, les réserves administratives disparaissent. Les opérations de lotissement conduisent aussi à la fragilisation des liens sociaux voire la cassure des relations ; l'introduction des acquéreurs fictifs ; le voisinage est imposé ; la destruction des ouvrages ; la création de sinistrés. On assiste également à des cas des acquéreurs qui revendiquent la même parcelle, des conflits entre les acteurs, des contestations foncières.

Votée le 14 janvier 2013, la loi n°2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin est appelée à mettre fin à cette insécurité foncière au Bénin. Cette loi définit les nouvelles dispositions légales en matière du foncier. Elle stipule, entre autres, des modes d'accès à la propriété, des droits réels immobiliers, de la copropriété, des délais applicables aux opérations liées au foncier et au domanial, des étapes de la procédure de confirmation de droits fonciers, de l'expropriation pour cause d'utilité publique... Ce texte de loi nouvellement adopté aborde aussi l'épineux problème des décisions de justice ordonnant l'expulsion forcée des occupants. Les dispositions de ce nouveau code visent à améliorer le système foncier, afin d'anticiper sur les crises sociales (Comby J., 2008).

La Coordination Nationale de l'Unité de Coordination de la Formulation (UCF), du deuxième Programme et du suivi des réformes du Millénaire Challenge Account (Mca-Bénin) a organisé, le lundi 25 février 2013, la quinzaine du foncier. Cette opération soutenue par le Ministère de l'Environnement et de l'Habitat et par l'Assemblée Nationale vise à échanger avec les professionnels des médias, le contenu de cette nouvelle loi 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin. La Coordination nationale de l'UCF du Mca-Bénin, à travers cette initiative, entend faire connaître à tous le contenu et l'intérêt de cette loi. Dans ce cadre, les hommes et les femmes des médias ont été informés du contexte et de la justification du nouveau code. Des explications du Coordonnateur du Mca-Bénin, Samuel

Batcho, il ressort qu'en 2004, il a été demandé au Bénin dans l'élaboration du 1er compact du Mca, de déterminer les contraintes majeures. Il a été révélé à cette occasion, que le problème foncier était un frein au développement, et plus précisément à l'investissement dans le pays. Autrement dit, les conflits fonciers persistent, malgré les reformes⁷.

Eu égard aux constats faits ainsi que le problème spécifique soulevé, la question se pose de savoir : *Quels sont les déterminants socio-administratifs qui favorisent les conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi ?*

En d'autres termes, la récurrence des conflits fonciers dans la Commune d'Abomey-Calavi et l'arrondissement de Godomey en particulier résulte-elle des dysfonctionnements observés au niveau des différents acteurs impliqués dans le processus de lotissement ?

Face à cette préoccupation fondamentale, l'objectif de cette recherche assortie des hypothèses de base se présentent comme suit :

1.2. Objectifs de la recherche

On distingue deux types d'objectifs à savoir, l'objectif général et les objectifs spécifiques.

1.2.1. Objectif général

L'objectif général de cette recherche est :

Analyser les déterminants socio-administratifs des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi.

1.2.2. objectifs spécifiques

Les axes spécifiques de cette recherche sont :

a. inventier les conflits relevant de la gestion administrative du foncier dans la commune d'Abomey-Calavi ;

⁷ GRISONI-NIAKI J-C., « Explosion urbaine et développement local à Cotonou », in **Les annales de la recherche Urbaine**, N°86.

- b. cerner l'influence de la conduite du processus de lotissement dans la commune d'Abomey-Calavi sur la fréquence des conflits fonciers;
- c. identifier les limites des dispositions juridiques dans l'avènement des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi.

1.3. Hypothèses de travail

Face à la préoccupation de recherche sus-mentionnée, les hypothèses de cette recherche s'énoncent comme suit :

- a. la gestion administrative des affaires domaniales suscite la récurrence des conflits fonciers ;
- b. la conduite du processus de lotissement favorise l'émergence des conflits fonciers ;
- c. les limites des dispositions juridiques en application dans la commune induisent les conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi.

1.4. Revue de littérature

La littérature dans le domaine du foncier permet de faire trois lectures :

a. Le système foncier

En science on est rarement le premier à étudier un fait. Le domaine de recherche est toujours balisé par des recherches voisines ou similaires. Les résultats obtenus des œuvres consultés se présentent à travers les lignes suivantes.

La question foncière est une problématique au cœur du développement des pays du tiers monde en général et du Bénin en particulier. Le foncier se rapporte à l'ensemble constitué non seulement par la terre, mais aussi par les ressources qui lui sont directement attachées et l'ensemble des relations entre individus, groupes d'individus pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources. Il

constitue un objet complexe, à la confluence de logiques de marché et de logiques d'appartenance et de pouvoir. En effet, la terre constitue l'élément de base de subsistance et le principal vecteur de l'investissement, de l'accumulation de richesse et de sa transmission entre les générations. Elle sert de lien entre les vivants et les morts mais aussi de fondation aux activités économiques en milieu rural au Bénin. L'accès, l'acquisition et la question de la sécurisation foncière est un enjeu important notamment pour tous les acteurs mais aussi pour les exploitants locaux, les investisseurs nationaux ou étrangers, les collectivités locales et même les prestataires de services publics. La question foncière constitue un enjeu important pour le développement économique des filières de production agricole, des opérations de gestion des ressources naturelles (pastorales, forestières), des aménagements de bas-fonds ou de périmètres d'irrigation, des programmes d'appui au développement local, rural ou urbain.

Les disfonctionnements structurels et socioéconomiques associés aux stratégies des acteurs intervenant dans le foncier en milieu rural comme en milieu urbain constituent des faits récurrents en Afrique en général et au Bénin en particulier. A cet effet, les conflits fonciers sont aujourd'hui des situations très fréquentes caractérisées par des incertitudes croissantes et des transactions problématiques. (**Coulibaly**, 2006).

Selon **Lavigne** (2002) les discours autour de la politique foncière en Afrique de l'ouest ces dernières années témoignent des activités d'immatriculation, du "cadastre" des terre assortie de l'évolution du marché foncier à l'origine de la généralisation de la terre : propriété individuelle et non collectif. Les réformes apportées par ces diverses politiques ont conduit à la gouvernance de la propriété foncière comme un processus participatif dont la finalité est la sécurisation du droit coutumier, la réduction et la meilleure gestion des conflits fonciers et par ce faire, contribuer au développement durable (**Dicko**, 2006).

Au Bénin, le cadre juridique et institutionnel créé par la décentralisation et la loi sur le foncier rural confère aux communes et population à la base, la gestion

de leurs propriétés naturelles parmi lesquelles figure la terre. Si on note aujourd'hui une amélioration de la gestion foncière, il n'en demeure pas moins que bien de problème dont l'incapacité de l'intendance locale à gérer de façon efficace l'information foncière (**Houkpodoté, 2006**).

En effet, les enjeux de la question foncière en Afrique s'expliquent aujourd'hui à travers l'évolution des contextes socioéconomiques et politiques ainsi que le contexte international qui fait apparaître des nouveaux défis fonciers dont l'ampleur crée des zones d'incertitude. Les rivalités locales autour du foncier étaient autrefois réduites par un contexte de relative abondance mais de nos jours, les dynamiques autour de la saturation de l'espace terre conduisent à remettre en question la viabilité des exploitations familiales. Cette situation génère une menace pour la paix sociale du fait qu'elle conditionne l'amplification des mouvements migratoires et par ricochet le soulèvement des tensions identitaires. En effet, la marchandisation rapide des terres en Afrique de l'Ouest conduit bien de fois au développement de conflits fonciers très violents tant en milieux urbains que ruraux. Cette situation amène à réinterroger à la lumière des données ethnographiques abondantes dont on dispose aujourd'hui sur la vieille question des fondements non marchands de la possession des ressources naturelles et de la terre (**Boujou, 2009**).

L'argent est à l'ordre du jour dans le processus d'accès à la terre aujourd'hui associés aux diverses formes de conflits qui s'y développent.

Pour **Le Meur (2002)**, la relation foncière est sous-tendue par un complexe d'enjeux très hétérogènes et dépendants des acteurs impliqués. Ces enjeux sont d'ordre productif, commerciaux ou de subsistance, rentiers à long terme, lié à des préoccupations de sécurisation ou de gestion du risque voire d'enjeux politiques, religieux ou symboliques. Or, le foncier est l'un des enjeux fondamentaux du 21^{ème} siècle du fait qu'il s'impose aujourd'hui comme le

facteur de production le plus limitant et continue d'être perçu comme la contrainte à maîtriser (Coulibaly, 2004).

La décentralisation constitue une opportunité favorisant la gestion foncière au niveau locale. Cependant, force est d'admettre que la décentralisation au Bénin et dans bien de pays ouest-africains, reste encore à une étape de déconcentration administrative.

A travers leur ouvrage intitulé **L'acteur et le système**, M. Crozier et E. Friedberg étudient les relations de pouvoir et les stratégies qu'élaborent les acteurs au sein des organisations pour en saisir les logiques sous-jacentes et en délimiter les zones d'incertitude, des interstices où les enjeux interpersonnels prennent le pas sur la rationalité du système. Mais dans cette arène de défense des intérêts partisans, le bien commun ou l'intérêt général est sacrifié. C'est ce qui se traduit dans le domaine du foncier au Bénin, notamment à Abomey Calavi. Les différents acteurs, même les responsables politiques qui ont en charge la protection des espaces publics, sont de plus en plus considérés par certaines populations comme des prédateurs. Ils s'octroient ou vendent des parcelles d'autrui voire des domaines publics sans en être inquiétés. Il est même parfois difficile à la justice de limiter véritablement leurs dérives. S'il est vrai qu'on enregistre par endroit des décisions de répression, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit des actions qui n'aboutissent généralement pas à un changement de comportement. Dans ce jeu d'acteurs, où les populations sont représentées à travers les comités de lotissement, il est à constater que les membres de ces comités sont impuissants ou réduits au silence. Autrement dit, quel est le type de négociation qui se développe dans cette arène, pour que le comité de lotissement ne puisse défendre réellement l'intérêt général.

Thuderoz et Giraud-Héraud pensent que la négociation sociale est la nouvelle stratégie de fonctionnement des organisations.

« L'ambition générale de l'ouvrage est donc la suivante : proposer des lectures renouvelées du monde social, à partir des notions de négociation, de régulation et de transaction. » (Thuderoz et Giraud-Héraud 2000 :18).

En terme clair, il s'agit d'un espace d'intérêts pluriels où chacun des acteurs profite, au détriment de l'intérêt général. Les membres du comité de lotissement découvrent, à travers le processus, un espace d'intérêts où la seule règle reste l'adaptation. Ils n'interviennent plus dans ce processus pour dénoncer ou préserver les intérêts de la majorité. Au contraire, ils participent à tous les jeux et négociations, dans le seul souci de tirer des dividendes.

Dans un article portant sur "*la politisation du foncier dans les régions de Gaya (Niger) et Gomparou (Bénin)*", BAKO-ARIFARI expose les manœuvres des autorités politiques locales en matière foncière.

« Les maires n'ont donc pas fait seulement de la conciliation, mais ils ont aussi jugé et même pris des mesures d'expropriation au nom de la collectivité, du fait de leurs positions. » (Bako, Arifari p.8).

Les deux stratégies de politisation du foncier sont :

- L'affirmation de la primauté de la carte foncière sur la carte administrative avec les démarches de redéfinition de compétences par « self empowerment », du côté des groupes prétendant à l'hégémonie politique par le foncier ;
- Les stratégies de recentrage sur le statu quo territorial dans son ordonnancement administratif actuel et sur les compétences qui en découlent pour les acteurs bénéficiaires.

« La démocratie a eu pour effet au Niger d'instaurer un scrutin secret dans les votes de désignation des chefs traditionnels. Cette innovation dans les procédures de dévolution du pouvoir politique

local offre une grande marge de manœuvre aux clients politiques locaux qui désormais peuvent exprimer leurs suffrages sans être « vus » par leurs « patrons » candidats à des postes « électifs ».
(Bako-Arifari : 20).

Le foncier est vu par Bako-Arifari comme un canal de « représailles » politiques locales. C'est dire que la gestion du foncier constitue une occasion d'expressions des rapports de forces multiples et conflictuels. C'est également une opportunité de confiscation des droits et d'exercice d'un pouvoir de régulation au point de fragiliser le plus faible ou le plus pauvre. Il est évident que les uns et les autres disposent une marge de manœuvre seulement que le détenteur du pouvoir en abuse, quand bien même la justice peut établir la régularité plus tard. Autrement dit, l'arène foncière est un espace multi-factuel, dont l'une des conséquences est l'échec ou la fragilisation de la justice.

La question du développement urbain est analysée par Pélissier. Pour lui, il y a une forte relation entre la ville et la campagne.

« En premier lieu, le thème récurrent des relations villes-compagnes a généralement été abordé de manière dissymétrique, tantôt par des ruralistes plus soucieux d'analyser les permanences que le changement, plus attentifs aux initiatives endogènes qu'aux influences extérieures, bientôt par des spécialistes de l'urbanisme pour qui la ville était l'indispensable moteur du développement et de la modernité, et la campagne le pourvoyeur de sa main d'œuvre, éventuellement de ses approvisionnements ».

Pour Bouju :

« En Afrique de l'ouest, la marchandisation rapide des terres et le développement de conflits fonciers très violents, tant urbains que ruraux invitent, à réinterroger à la lumière des données ethno-

graphiques abondants dont on dispose aujourd'hui, la vieille question des fondements non marchands de la possession des ressources naturelles et de la terre en particulier dans les sociétés ouest africaines.» (Bouju 2009 :1).

Il pose le problème de la spéculation foncière. L'argent est l'élément central dans le processus de l'accès au foncier sans oublier les conflits ouverts et latents qui se développent.

« Dans nombre de pays africains, l'accès à la terre, que ce soit pour un usage d'habitation, de culture ou de pâture ou pour la spéculation foncière, est devenu aujourd'hui un enjeu majeur pour tous qui s'accompagne, partout, de grandes violences tant physiques que symboliques.» (Bouju 2009 :1).

Ce qu'il convient d'appeler le marché foncier se développent grâce à la fragilisation des autorités à contrôler les transactions. Pour preuve, les opérateurs économiques, les étrangers et les élites locaux dépouillent les paysans des terres agricoles, sans que la justice, la législation et l'exécutif ne définissent une politique de manière à freiner le phénomène ou à anticiper sur les crises latentes. Le marché foncier est d'ailleurs à l'origine des nombreuses crises foncières observées dans les villes et banlieue du Bénin. Les doubles ventes, les détournements de parcelles, la vente des domaines publics et des voies expriment les vraies crises auxquelles les générations doivent répondre.

On assiste à la démission de l'Etat en Afrique et particulièrement au Bénin face aux différents enjeux locaux surtout l'accès à la terre.

« Le contournement systématique de l'Etat a donc eu des effets structurels profonds sur les sociétés africaines, entre autres l'émergence d'acteurs et de réseaux d'acteurs d'interface et aussi en termes de légitimité des Etats.» (Le Meure 1999 =3).

Le Benin est en l'occurrence un exemple indicatif dans la mesure où la situation y est globalement un peu moins mauvaise qu'ailleurs en Afrique à l'échelon national, et où pourtant l'Etat au niveau local souffre d'une

dé légitimass ion extrême : il est partout présent, différencié en services territoriaux et techniques, mais n'assume pas son rôle, suivant le rapport de forces du moment et n'essayant même pas d'établir des formes minimales de jurisprudence selon une logique procédurale d'ajustements situationnels parfois extrême comme dans le domaine du foncier.

Pendant ce temps, « *la réforme proposée de la sécurisation de la propriété foncière qui changerait considérablement la position économique des familles, est sans cesse retardée*⁸ ».

Ceux qui ne disposent pas de gros revenus sont exclus du processus de l'accès au foncier. C'est encore un réel déficit de développement économique et social de la société. En réalité, l'arène foncière exclut une grande partie de la société. Tous les fonctionnaires n'ont pas la même facilité d'accéder au foncier. La majorité passe leur vie dans la location de maison pour retourner, plus tard, dans la grande famille à la retraite parce qu'ils n'ont pas eu les moyens d'acquérir un domaine et construire une maison. Dans ce contexte, l'échec des politiques relatives aux logements sociaux pose un double problème : qui doit construire ? Qu'attendent les Béninois de l'Etat ? Dans tous les cas et face à l'échec, il va s'en dire que le pouvoir exécutif doit promouvoir les crédits au logement, afin de permettre à chacun de faire son projet de construction.

b. L'étude du processus de lotissement

Le lotissement est un processus en cinq phases, à savoir :

➤ La phase d'initiative du lotissement

La décision de lotir peut provenir de plusieurs acteurs. Il peut s'agir soit du Ministre chargé de l'Urbanisme ou du Ministre des Finances pour les domaines

⁸ TINGBE-AZALOU A, « Evaluation des stratégies nationales de la lutte contre la pauvreté (OSD, SCRIP, OMD etc », in **Forum sur les réalités de la pauvreté face aux défis des Objectifs du Millénaire pour le Développement**, P.32.

appartenant à l'Etat, soit du Maire pour les domaines faisant partie du patrimoine foncier de la collectivité territoriale concernée. Ledit domaine doit être délimité et faire l'objet, le cas échéant, d'une déclaration d'utilité publique. L'initiative du lotissement peut également être prise par toute personne privée physique ou morale justifiant d'un titre foncier sur le domaine, objet de l'opération.

➤ **La phase d'état des lieux**

A cette phase, un dossier d'état des lieux est constitué par l'Institut Géographique National (IGN) ou les cabinets privés de géomètres experts agréés. Ce dossier se compose du répertoire d'état des lieux et du plan de la zone. Il est ensuite exposé dans un lieu public pour être validé par les populations concernées, à l'issue d'une enquête dite de commodo et incommodo, durant un (1) mois. A cet effet, un cahier de doléances est disponible lors de cette enquête afin de recueillir les observations, les doléances et même les litiges éventuels.

➤ **La phase d'étude**

L'étude se fait par la Direction de l'Urbanisme ou les cabinets privés d'architectes-urbanistes agréés et consiste en l'élaboration du projet de lotissement. Le projet de lotissement se compose non seulement de documents graphiques notamment le plan de situation, le plan d'état des lieux, le plan de voirie et d'équipements, le plan parcellaire, le plan de voirie et réseaux divers, mais aussi de documents écrits que sont : le rapport de présentation, les règlements d'urbanisme, le cahier des charges, le projet de recasement. Une fois le projet établi, il est soumis à la validation du Conseil Communal et à l'approbation de la commission départementale puis nationale d'urbanisme. C'est après l'avis favorable de ces deux (02) commissions, que le projet de

lotissement est validé et mis en application sur autorisation du Ministère chargé de l'Urbanisme.

➤ **L'application**

L'application du lotissement est confiée à l'IGN ou aux cabinets privés de géomètres experts agréés. Elle regroupe la mise en place des bornes et l'implantation du plan de voirie et réseaux divers et du plan d'équipements socio- communautaires sur le terrain.

Ces opérations de viabilisation nécessitent le dégagement des espaces. Pour ce faire, il est prévu un abattement à appliquer à la superficie de chaque parcelle relevée à l'état des lieux, dénommé "coefficient de réduction".

Cependant, dans les faits, les parcelles munies de titres fonciers ne subissent pas l'application du coefficient de réduction, alors que leurs propriétaires bénéficient de la voirie et des équipements mis en place, au même titre que les autres.

➤ **Le recasement**

Cette opération donne lieu à un contrôle administratif et technique à deux niveaux. Il s'agit d'une part, de la vérification, par l'IGN, du respect des règles et normes topographiques et d'autre part, de la vérification du respect des règles et normes d'urbanisme par la Direction Départementale de l'Urbanisme. Au terme des travaux, le géomètre expert ou le représentant du Maire procède au recasement des attributaires de parcelles et la commission de recasement dépose son rapport au Maire.

Il s'agit là, de l'idéal qui devrait être observé au cours du lotissement. Mais dans la réalité, certaines de ces étapes sont entachées d'irrégularités, mettant en cause la fiabilité de l'opération.

Au cours de la phase d'état des lieux, on constate parfois des confusions dans l'identification des parcelles. Ainsi, la parcelle d'une personne peut être attribuée à une autre personne. Les contenances des parcelles peuvent également

être erronées. On assiste par ailleurs, à l'introduction de propriétaires fictifs ou à l'omission de certains propriétaires terriens, etc. C'est notamment pour corriger ces irrégularités que le plan d'état des lieux doit être soumis à une enquête publique. **Mais, une très faible proportion de la population est informée et connaît l'importance de cette étape, si bien que c'est à la fin du lotissement, c'est-à-dire lors du recasement, que les acquéreurs commencent à se plaindre et à soulever des erreurs qui ont été commises à leur encontre. A ce moment, il leur est pratiquement impossible d'avoir gain de cause.**

Ces diverses situations d'insécurité foncière auraient pu être évitées si les documents sanctionnant la phase d'état des lieux étaient soumis au contrôle et à la vérification de l'IGN.

L'implantation du plan parcellaire sur le terrain par le géomètre devrait être effectuée sous l'œil vigilant de l'urbaniste, concepteur dudit plan. Mais ce contrôle n'est pas souvent effectif. Le géomètre, n'étant pas contrôlé, peut être amené à effectuer des modifications sur le plan originel suivant des motivations qui ne relèvent pas toujours de l'intérêt général. **Des constructions peuvent ainsi être injustement détruites alors que d'autres dont la démolition était prévue sur le plan parcellaire, sont maintenues pour une raison ou pour une autre. De même, on assiste parfois au morcellement et à la vente des emprises de voies.**

A cette même étape, l'application du coefficient de réduction sur les parcelles non munies du titre foncier, libère des espaces destinés aux équipements sociocommunitaires ou servants de réserves foncières à la commune. Mais, bon nombre de ces réserves sont, parfois, frauduleusement détournées par les techniciens sur le terrain et revendues à d'autres personnes.

La phase de recasement est celle qui suscite le plus, l'intérêt de la population concernée. C'est également celle au cours de laquelle se révèlent les différentes irrégularités qui ont eu lieu tout au long de l'opération. En effet, on assiste au

recasement de certains présumés propriétaires sur des parcelles défavorables ou moins attrayantes par rapport à celles qu'ils avaient avant le lotissement ; le recasement de certaines personnes sur des parcelles dont la superficie est inférieure à la surface du domaine acheté moins la surface du coefficient de réduction ; la création d'une liste de personnes « sinistrées » ; le recasement de deux (02) présumés propriétaires terriens sur une même parcelle.

c. La sécurité du droit foncier

« La sécurité des droits fonciers est la certitude que les droits d'une personne seront reconnus par les tiers et protégés en cas de contestation spécifique. Si cette sécurité n'est pas garantie, les droits correspondants risquent d'être menacés par des revendications concurrentes et même d'être perdus par suite d'une expulsion. Sans sécurité des droits fonciers, la capacité des ménages à produire de quoi s'alimenter et à bénéficier de moyens de subsistance durables est fortement compromise » (Comby et Renard, 1996).

La sécurité des droits fonciers est loin d'être quantifiable, pour plusieurs raisons, dans la mesure où la représentation collective impacte sur les rapports que les différents acteurs entretiennent avec la terre. Autrement dit, les rapports varient d'un contexte à l'autre, selon les intérêts et la richesse que constitue la terre. Par exemple, deux paysans peuvent bénéficier de la sécurité foncière sur une même parcelle⁹. L'un exploite la terre pour faire de l'agriculture au moment où l'autre exploite les palmiers qui sont sur la parcelle. Dans ce contexte, la préservation des droits de chacun est l'expression de la sécurité foncière.

Par extension,

« La sécurité des droits fonciers peut dépendre de la durée de ceux-ci, compte tenu du temps nécessaire pour recouvrer les coûts d'investissement. Ainsi, quelqu'un

⁹ COMBY J. et RENARD V., Les politiques foncières, coll. Que sais-je ? PUF, 1996.

qui a des droits d'utilisation pour une période de six mois ne plantera pas d'arbres, n'investira pas dans des travaux d'irrigation ou ne prendra aucune mesure préventive contre l'érosion du sol, puisque ce laps de temps est trop court pour assurer la rentabilité de tels investissements; on peut alors parler de sécurité des droits fonciers pour les investissements à court terme, alors que ces mêmes droits sont précaires relativement aux investissements à long terme » (Comby et Renard, 1996).

Certains pensent que la vraie sécurité des droits fonciers n'est manifeste qu'à condition que le détenteur du droit de propriété sur une parcelle puisse en jouir sans un minimum de contraintes temporelles et spatiales.

« Seuls les droits d'un propriétaire offriront véritablement la sécurité, tandis que les détenteurs de droits plus limités, tel que les fermiers, n'auraient qu'une sécurité des droits fonciers limitée, celle-ci étant dépendante des décisions du propriétaire. Il en découlerait donc que la sécurité des droits fonciers n'est assurée qu'à quiconque détient les droits de transfert tels que le droit de vendre et d'hypothéquer. S'il en est bien ainsi dans certaines parties du monde, cela n'est pas vrai partout » (Comby et Renard, 1996).



Parcelle litigieuse : Photo 2015

La sécurité foncière n'est possible que dans un régime communautaire, quand bien même que tous les acteurs ne disposent pas un droit de vente des terrains. En terme clair, le droit foncier est limité lorsqu'il est question de vendre un terrain que de l'exploiter, afin de faire de la production agricole.

« Les sources de la sécurité des droits fonciers peuvent également varier en fonction des aspects suivants :

- Une source importante de sécurité foncière est constituée par la collectivité et les associations regroupant ses membres, comme les utilisateurs d'eau, ou les organisations locales d'agriculteurs. La sécurité des droits fonciers est accrue quand les voisins reconnaissent les droits et veillent à leur respect. Dans de nombreux systèmes fonciers coutumiers, les membres d'un

groupe social possèdent des droits fonciers en vertu de leur appartenance à celui-ci. L'exercice des droits fonciers valide l'appartenance au groupe dans la même mesure que cette appartenance facilite l'acquisition et la protection de ces droits.

- Les pouvoirs publics représentent une autre source de sécurité dans la mesure où ils peuvent assurer la reconnaissance politique de certains droits. Par exemple, un gouvernement peut accepter un empiétement illégal et l'installation d'un groupe sur des terres forestières publiques et s'engager à ne pas l'expulser. Toutefois, dans un tel cas, le gouvernement reconnaît généralement le droit du groupe à occuper la terre, mais ne va pas jusqu'à reconnaître ce même droit aux membres du groupe à titre individuel.
- Une autre source peut être l'administration publique et le système juridique formel. L'Etat peut en général fournir une sécurité foncière en affirmant la validité des droits détenus par des particuliers ainsi qu'en prenant des mesures spécifiques comme assurer une protection contre l'accès non autorisé. Les systèmes d'enregistrement foncier et de cadastre sont souvent considérés comme protégeant la sécurité de jouissance, les différends étant alors soumis aux tribunaux.
- Dans certains pays, la sécurité peut être également fournie par des structures coercitives telles que les «seigneurs de la guerre» qui assument localement le pouvoir lorsque des troubles civils empêchent l'Etat d'exercer son autorité. Bien entendu, une telle situation n'est pas souhaitable, car elle risque à son tour d'empêcher la mise en place de solides collectivités et des systèmes juridiques nécessaires pour une bonne gestion des affaires publiques » (Comby et Renard, 1996).

En somme, le foncier est une problématique difficile à maîtriser, au même titre qu'il constitue un facteur déterminant dans la cohésion sociale et le développement du Bénin.

1.5. Clarification conceptuelle

Les mots n'ont pas un sens univoque et ne se contentent pas de nommer ou de décrire. Bien au contraire, ils orientent et participent à la construction de la réalité sociale. Il est important alors de les clarifier afin que l'on puisse cerner de quoi le chercheur parle. Pour ce faire, les concepts **lotissement, insécurité foncière, arène foncière, acteurs, gestion administrative** seront clarifiés en référence au contexte précis de cette recherche afin de permettre la compréhension de l'objet de la recherche.

Jeu

Le "jeu" ici est un ensemble de règles élaborées pour gérer un lotissement. C'est le dispositif mis en place. C'est un dispositif qui renferme des enjeux. « Le jeu est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. C'est l'instrument essentiel de l'action organisée. Le jeu concilie la liberté et la contrainte. Le joueur reste libre, mais s'il veut gagner, il doit adopter une stratégie rationnelle en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci. Il doit accepter les contraintes s'il veut gagner. » (Crozier, Friedberg 1977 :113). Le Jeu est un construit humain dans lequel les règles formelles et informelles définissent les possibilités de gain et de perte des uns et des autres. « Entendu ici comme une catégorie générale de la pratique, le jeu est assimilé à des actions libres, plaisantes, irrationnelles, et dégagées, du moins dans l'esprit des joueurs, de toutes contraintes existentielles. Le jeu, ensuite, crée de l'ordre. Il est ordre et, à ce titre, il nécessite des règles. Jouer oblige donc à être *fair play*, à être honnête... Tricher, c'est alors menacer l'existence de la communauté des joueurs, c'est briser l'*illusio*, soit, littéralement, l'entrée dans le jeu ». L'accès au

foncier peut être assimilé à un jeu. Les acteurs jouent. Ils peuvent gagner ou perdre. Lors du lotissement, les acteurs modifient les règles du jeu à leur guise.

Stratégies

Les individus sont libres de respecter ce dispositif ou de s'écarter de cela. Face à un dispositif, les individus cherchent à s'adapter afin de sauvegarder leurs intérêts. Pour comprendre le concept de stratégie il faut retenir que :

« L'acteur n'a que rarement des objectifs clairs et encore moins des projets cohérents. Il en changera en cours d'action, en rejettera certains, en découvrira d'autres. Son comportement est actif. Son comportement est toujours rationnel et ayant un sens. Son comportement est offensif = saisine d'opportunité pour améliorer sa position, son comportement est défensif = maintien et élargissement de sa marge de liberté.» (Crozier, Friedberg 1977 : 54).

Le lotissement

Un **lotissement** est selon le code de l'urbanisme « la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis. »

Le lotissement est vu ici comme un espace de pouvoir. Il existe des rapports de domination. C'est un système de relation. C'est un jeu. Il y a des acteurs qui jouent et gagnent pendant que d'autres perdent.

Le pouvoir

S'agissant du **pouvoir**, «il n'est au fond rien d'autre que le résultat toujours contingent de la mobilisation par les acteurs des sources d'incertitudes pertinentes qu'ils contrôlent dans une structure de jeu donné pour leur participation à ce jeu.» (Crozier, Friedberg 1977 :30). «Car le pouvoir constitue un mécanisme quotidien de notre existence sociale que nous utilisons sans cesse

dans nos rapports avec nos amis, nos collègues, notre famille... » (Crozier, Friedberg1977 : 32).

L'acteur

«L'**acteur** individuel dans toute organisation dispose d'une marge de liberté irréductible dans la poursuite de ses activités... » (Crozier, Friedberg1977 : 46)

« Les **enjeux fonciers** sont portés par des acteurs individuels et collectifs, que l'on peut schématiquement ranger dans deux catégories : d'une part, des acteurs en compétition pour l'accès aux ressources, autour de relation qui peuvent être de concurrence, d'échanges, de conflits, d'alliances ; d'autre part, des instances ou institutions de contrôle de l'accès aux ressources » (Le MEUR 2002 : 4).

Le terme d'enjeu foncier est un raccourci. Un enjeu foncier renvoie tout d'abord à une relation foncière, c'est-à-dire à un rapport social noué entre acteurs individuels ou collectifs autour d'une chose ou d'un bien (terre, plantation, mare, etc.), et non au rapport direct d'un individu ou d'un groupe d'à cette chose ou à ce bien. En outre, une relation foncière est souvent sous-tendue par un complexe d'enjeux très hétérogènes et dépendants des acteurs impliqués. Il peut s'agir d'enjeux productifs, commerciaux ou de subsistance, rentiers, inscrits dans le court terme ou dans la longue durée (par exemple en matière de gestion de ressources naturelles renouvelables), liés à des questions de sécurisation ou de gestion du risque, ou encore d'enjeux politiques, ou symboliques. En bref, une relation foncière ne correspond pas seulement à un ou des enjeux donnés, mais elle contribue aussi à en révéler d'autres ou à les transformer.

1.6. Justification de la recherche

Le choix d'un sujet de recherche est lié à bon nombre de motivations. Celles-ci participent à la construction de l'objet de recherche ainsi qu'à son utilité. Les raisons du choix de ce sujet de recherches s'articulent autour de la subjectivité et de l'objectivité.

1.6.1. Contexte de la recherche

La présente recherche s'inscrit dans le cadre de la rédaction d'un mémoire devant sanctionner l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies en Sociologie-Anthropologie dans l'option : Sociologie du Développement. Elle constitue d'une part, un creuset pour cerner les facteurs socio-administratifs qui favorisent la récurrence des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi. D'autre part cette recherche est un moyen servant à évaluer les potentialités du chercheur dans la construction de son objet de recherche, sa rigueur méthodologique et la scientificité de son analyse.

1.6.2. Raisons subjectives

Dès le démarrage des opérations de lotissement à Godomey-Togoudo (Commune d'Abomey-Calavi), des proches et voisins des secteurs concernés avaient la grande appréhension. Au passage des techniciens géomètres pour délimiter les parcelles, nombreux sont des acquéreurs qui ont vu la jouissance leurs patrimoines immobiliers sérieusement perturbée. En effet, des maisons construites depuis des décennies ont été soit, amputées d'une bonne partie ou carrément, connaissent le sort de la destruction. 'Les ouvertures de voies' sont des raisons prétextées pour la destruction de ces maisons, semant ainsi au passage, de grande désolation au sein des familles.

Dans d'autres cas, ces destructions s'imposent, dit-on, au motif de prélèvement du coefficient de réduction dans le but de permettre la réalisation des ouvrages sociocommunautaires.

A l'arrivée, de nombreux sinistrés sont enregistrés. On note aussi d'innombrables cas sociaux parce que n'ayant plus les capacités financières de réaliser de nouvelles habitations. C'est le cas, très souvent, des acquéreurs de parcelles déjà admis à faire valoir leur droit à la retraite. On soupçonne également des cas de disparition de parcelles lors du déroulement des opérations du lotissement, ces dernières années, sans qu'il y ait un soulèvement populaire.

Toutefois, les plus chanceux parviennent, à coup de saignée financière, à reconstruire leurs habitations et à se réinstaller. Tout ceci a laissé place à un important bouleversement dans les relations sociales et les rapports de voisinage.

Si au plan juridique ces opérations ne posent aucun problème puisqu'elles sont réalisées sous le sceau de l'autorité publique, sur le plan social, elles génèrent des perturbations qui fragilisent les relations économiques et sociales au sein de la population riveraine.

1.6.3. Raisons objectives

“La déconstruction du fait social” renvoie à l'utilisation d'une démarche méthodologique rigoureuse. La sociologie, dans sa dimension fondamentale, se propose d'analyser les dynamiques foncières à travers la récurrence des conflits s'y afférentes en se focalisant sur les facteurs socio-administratifs. Il s'agit d'une curiosité scientifique brigant la compréhension de la situation foncière à Godomey-Togoudo, commune d'Abomey-Calavi.

Le présent mémoire offre l'occasion d'apprécier et d'analyser les déterminants socio-administratifs qui favorisent les conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi. Ces conflits sont enregistrés dans un contexte

juridique formel et d'insécurité foncière. Autrement dit, il faut identifier le lien entre les déterminants socio-administratifs d'une part, et le dispositif juridique normatif d'autre part. C'est une investigation sur les réponses des acteurs sociaux, dans un contexte d'insécurité. Plusieurs chercheurs ont analysé la question foncière, mais les dispositifs de sécurisation foncière des acteurs leur échappent souvent.

L'engagement du Bénin sur la voie de la décentralisation depuis 2002 a amené l'Etat central à transférer certaines compétences aux élus locaux. Parmi celles-ci figure l'aménagement du territoire et l'urbanisation, dont la mise en œuvre passe nécessairement par les opérations de lotissement. Au terme de l'arrêté n°0023 MEHU/DC du 22 octobre 1996, « le lotissement est une opération de création volontaire d'un tissu parcellaire. Il consiste à diviser un terrain en plusieurs parcelles destinées à la construction »¹⁰. Il en résulte que le lotissement ne porte que sur des fonciers non bâtis. Or l'occupation des terres par les acquéreurs, surtout au Bénin, précède les opérations de lotissement. C'est pour cela que des conflits naissent du fait des lotissements.

1.7. Justification du choix du cadre de la recherche

1.7.1. Raisons subjectives

Le quartier de Togoudo dans l'arrondissement de Godomey est mon lieu de résidence depuis une vingtaine d'années. Les mutations urbaines, économiques, religieuses et politiques que connaît l'arrondissement de Godomey méritent une attention particulière. Les conséquences liées aux opérations de lotissement sont récentes et des voisins en ont vécues. Ce sont ces désagréments encore frais dans les mémoires qui ont motivé le choix de ce sujet.

¹⁰ Art. 2 de l'arrêté n°0023 MEHU/DC/Du 22 octobre 1996

1.7.2. Raisons objectives

Les opérations de lotissement à Godomey, comme dans la plupart des localités du Bénin, génèrent des conflits d'intérêts. L'arrondissement de Godomey est le plus peuplé de la commune d'Abomey-Calavi avec une population de 253.262 habitants en 2013. Il est également l'arrondissement le plus peuplé au Bénin.

Etant plus proche de Cotonou, l'acquisition d'une parcelle dans cette zone représente un enjeu majeur pour les acteurs sociaux qui veulent accéder plus facilement à leur lieu de travail. Godomey représente un arrondissement stratégique dans la commune d'Abomey-Calavi.

Chapitre II : Les considérations méthodologiques

Le cadre méthodologique renseigne sur la qualité de la recherche et permet aux lecteurs d'apprécier la pertinence des données obtenues sur le terrain. C'est également à ce niveau qu'est fait le point de la manière dont l'étude est conduite. Ce chapitre présente : la nature de la recherche, les techniques et outils de collecte de données, la technique d'échantillonnage, le modèle d'analyse des données, la monographie.

2.1. Nature de la recherche

Il s'agit d'une étude prospective fondée sur une approche socio-anthropologique. Jacques Hamel (1997) définit la socio-anthropologie comme la combinaison des méthodes qualitatives issues de l'anthropologie et des méthodes quantitatives dérivant de la sociologie. La recherche est donc à la fois une étude quantitative et qualitative dont l'ancrage théorique est la sociologie interactionniste de Howard Becker et le structuro-fonctionnalisme de Talcott Parsons. La présente recherche est inscrite dans une démarche mixte qui consiste à associer la démarche qualitative et la démarche quantitative. En réalité, l'opposition entre les démarches qualitative et quantitative est dépassée, car aucune recherche ne peut être exclusivement quantitative ou qualitative. Il est évident qu'une démarche peut prévaloir sur une autre. Il faut aussi faire remarquer que la sensibilité du sujet est déterminante pour le choix de la démarche. Dans le cadre du présent mémoire, les questions relatives à la gestion du foncier, génèrent des passions que la seule démarche quantitative ou qualitative ne peut permettre d'appréhender. Le recours aux démarches qualitative et quantitative permet d'assurer la pertinence des informations rapportées du terrain. Les données qualitatives servent à aborder les

représentations individuelles et/ou collectives du phénomène. Par contre, les données quantitatives mesurent l'ampleur du phénomène en étude.

2.2. Modèle d'analyse

Le foncier relève d'une préoccupation publique. Dans ce contexte, il se pose alors une question de gouvernance.

« Avec la gouvernance, les sources du droit sont multiples : lois, contrats, jurisprudences, déclarations d'intention... Ce droit est en négociation constante, la volonté générale laissant la place aux jeux des volontés particulières par le biais de la participation d'acteurs multiples, unis par une négociation multiforme et permanente, qui façonne l'intérêt général » (R. Joumard, 2009).

- Le code de conduite négocie plutôt que la loi.

Ici les lois et les normes publiques sont abandonnées au profit du consensus. Il est vrai que si le consensus préserve la paix, comparativement à l'application des dispositions juridiques et législatives, alors il vaut mieux faire cette option, afin de préserver l'harmonie sociale (RocheGude, 2001 ; Olivier de Sardan, 2012). Au nom de la cohésion sociale, les acteurs sociaux négocient les normes publiques selon les intérêts particuliers (les normes privées). Autrement dit, il y a l'émergence des normes particulières et singulières qui entrent en rivalité avec celles positives, collectives et publiques.

« Les premiers codes privés ont été mis en place dans les années 1970, notamment celui de la Chambre de commerce internationale en 1972 (Robert-Demontrond et Bezaudin-Péric, 2005, p. 251). Les chartes, les codes de conduite, les codes d'éthique ne sont ni créés, ni vérifiés, ni sanctionnés par les pouvoirs publics. Ce sont donc les firmes transnationales et non pas les Etats ou les institutions internationales qui décident des

contraintes opérationnelles pesant sur elles en matière de droits sociaux fondamentaux » (R. Joumard, 2009).

Dans ce contexte, le pouvoir public voit son champ d'intervention diminué par des acteurs sociaux. S'il est vrai que les relations interpersonnelles peuvent échapper au contrôle du pouvoir, il n'en demeure pas moins que certains rapports entre le public et le privé se fondent sur le code privé. A priori, il n'y a aucun mal que la volonté générale cède la place à la volonté privée, dans la mesure où la loi, en elle-même est une donnée dynamique, mais dans quel contexte le code privé est-il élaboré ?

Le code privé apparaît comme une donnée éphémère, en ce sens que les modifications subviennent selon la volonté des partenaires. Autrement dit, le code privé n'arrange que les acteurs en présence et parfois au détriment de la volonté générale. A titre illustratif, quelle est la portée d'une enquête d'audit, si

« ...les auditeurs sont financés par les entreprises qu'ils contrôlent. Par conséquent il y a un manque d'indépendance fondamental dans la régulation privée. L'audit truqué, réalisé par le cabinet d'audit Arthur Andersen, a ainsi conduit au scandale international d'Enron et à sa faillite. La situation peut être encore pire, quand il n'est même pas exigé d'audit externe, mais une simple déclaration par l'entreprise attestant de ses bonnes pratiques... » (R. Joumard, 2009).

- **Le consensus**

Il s'agit d'un idéal qui tend à étouffer les principes démocratiques.

« La gouvernance privilégie par ailleurs le consensus comme méthode de prise de décisions, de mise au point des accords. Le consensus consiste à rechercher un accord auquel personne ne s'oppose. Il s'agit de façonner progressivement des propositions collectives en tenant compte des points de vue de chacun, par des

compromis mesurés successifs, en limant les divergences au profit des similitudes, en pariant sur l'imagination des participants pour trouver de nouvelles propositions qui dépassent des contradictions antérieures. La méthode du consensus ne procède pas à un vote formel, ce qui évite de faire apparaître les objections et les abstentions. C'est la procédure parfois considérée comme la plus démocratique car elle évite qu'une majorité n'impose ses décisions à la minorité »

(R. Joumard, 2009).

Autrement dit, les décisions ne sont pas forcément, celles qu'il faut pour la bonne gestion du foncier dans la commune, mais celles qui arrangent et préservent les intérêts des acteurs en présence. Le comité de lotissement, lors d'une réunion, ne parvient pas au consensus pour l'intérêt communautaire, mais pour éviter que les intérêts particuliers ne mettent en difficulté l'ambiance de travail au sein du comité. Il s'agit d'éviter que le public découvre le mythe que constitue le comité de lotissement. En terme clair, les acteurs sont dans une arène d'intérêts où seul le consensus permet de préserver l'harmonie, préalable pour ne pas mettre à la place publique les intérêts inavoués qui sont manifestes.

« Elle comporte cependant des exigences incontournables : d'une part que les participants soient de bonne foi et soient d'accord sur l'essentiel, et notamment sur les valeurs et l'objectif, d'autre part que chaque avis, chaque proposition soit expliqué et analysé publiquement. Enfin, que l'on prenne le temps nécessaire au débat. Or, il est clair que ces conditions sont bien rarement remplies : le consensus affiché n'en est pas un, et dans le cas où les participants sont dans des positions d'inégalité manifeste comme lors de négociations entre partenaires sociaux ou entre pays du Nord et pays du Sud, il s'agit d'un pur rapport de forces »

(R. Joumard, 2009).

- Survalorisation du court terme

Le consensus est une valeur de la gestion de la chose publique, seulement, il a le mérite de remettre en cause les principes juridiques et législatifs. Ces négociations et/ou arrangements s'écartent des normes collectives et, par conséquent, peuvent être remis en cause à long terme.

« La gouvernance s'accompagne de la promotion de nouvelles valeurs : à la perte de la notion de puissance symbolique et de sacralité de l'Etat et du politique s'ajoute la perte d'un idéal et d'une projection dans le futur, et donc la survalorisation du présent avec en toile de fond, une forte incertitude sur l'avenir. Les nouveaux critères de légitimation sont fondés sur la contrainte de résultats tangibles et immédiats ou à très court terme et non plus la promesse d'un avenir optimiste. Cet aspect semble contradictoire avec la prise en compte des générations futures, du long, voire du très long terme par le développement durable » (R. Joumard, 2009).

En réalité, la gestion du foncier s'intègre dans le long terme. Autrement dit, les arrangements et négociations qui ne répondent pas aux exigences juridiques et/ou législatives, sont de nature à remettre en cause l'harmonie sociale. Il faut que les différents acteurs impliqués dans la gestion du foncier s'interagissent, dans la perspective de construire un avenir social apaisé.

2.3. Techniques et outils de travail

2.3.1. Recherche documentaire

La recherche documentaire est en amont et en aval de toutes les recherches en sciences sociales. Elle conditionne la qualité de la recherche, en ce sens que les informations collectées dans les documents participent à une meilleure connaissance du phénomène social. Les documents identifiés et lus

sont des publications scientifiques (livres et articles) et les rapports (d'études, des séminaires, des ateliers, des audits, etc.). Il a été également question de consulter les documentaires et des enregistrements audiovisuels, sans oublier les articles de journaux. Il s'agit ici d'appréhender la manifestation et la dynamique du foncier et en intégrant les considérations géographiques et temporaires dans l'analyse. Aussi faut-il prendre en compte les acteurs et les stratégies qu'ils développent, afin de maximiser leurs marges de manœuvre au sein de cette arène foncière. A la quête des livres, des centres de documentation ont été parcourues (cf. tableau 1)

Tableau 1: La présentation des centres de documentation et les informations obtenues

Centres de documentation	Nature des documents	Types d'informations
CEPAD et LASDEL	Thèses, articles, ouvrages spécifiques	Informations d'ordre méthodologique, général et spécifique aux pratiques des acteurs
Institut Français	Ouvrages	Informations d'ordre général et spécifique aux pratiques des acteurs
Centre de documentation Mairie d'Abomey-Calavi	Ouvrages	Informations d'ordre spécifique au lotissement
Bibliothèque de l'UAC	Ouvrages Généraux	Informations d'ordre général
Internet	Articles et ouvrages	Informations générales

Source : Données de terrain, 2015.

Outre ces centres, une exploration sur internet n'a pas été occultée.

2.3.2. L'entretien

Prévu pour les acteurs impliqués dans le processus du lotissement dans l'arrondissement de Godomey, l'entretien permet de comprendre les dynamiques foncières actuelles dans cet arrondissement. Il offre également l'occasion d'appréhender les intérêts individuels, politiques et marchands qui renforcent le positionnement des acteurs sur le terrain. De même, les positions sociales et les logiques des acteurs sont connues suite à des discussions sur ce qui leur paraît important.

a. Le guide d'entretien

Le guide d'entretien offre un cadre plus ouvert aux débats naturels entre chercheur et informateurs. Le guide contient des points de discussion pour l'obtention des données dont la qualité dépend des conditions de la réalisation des entretiens. Il faut reconnaître ici que l'entretien apparaît comme un processus de négociations entre le chercheur et l'enquêté (Gandonou F., 2014). Il diffère de l'enquête policière, en ce sens que le chercheur ne peut pas contraindre un enquêté pour se rendre disponible ou pour fournir une information. Pour cette recherche, l'entretien est de type semi-directif. La possibilité de relancer les débats et d'approfondir certains points est donnée au chercheur (Gandonou F. et Vodounon F., 2015a). Autrement dit, il s'agit d'un échange dans lequel le chercheur peut influencer la position de l'enquêté.

b. L'entretien de groupe

L'entretien de groupe permet d'échanger avec un petit groupe d'acteurs impliqués dans le système foncier. Il s'agit d'organiser des entretiens avec sept (7) ou neuf (9) personnes partageant une même expérience relative à l'insécurité foncière. Par exemple, un entretien de groupe a permis de réunir des acquéreurs de parcelles qui, après le lotissement, ont du mal à retrouver leurs parcelles. Cet

outil de collecte de données permet de confronter les discours et de constater les rapports de force qui existent entre les différents acteurs. Les quatre entretiens de groupe ont permis d'identifier les déterminants socio-administratifs des conflits fonciers. Ils ont été également l'occasion d'appréhender les différents itinéraires utilisés par les acteurs pour résoudre le problème foncier qui est le leur.

2.4. L'observation

Les questions relatives au foncier apparaissent comme relevant de la vie privée que personne n'accepte exposer à la place publique. Quand bien même, il arrive que les individus soient obligés de créer des groupes de pression pour défendre leurs intérêts, il est évident que chacun développe des stratégies afin de maximiser ses chances. Autrement dit, le débat sur le foncier est complexe pour que le chercheur se limite aux discours. Il est apparu indispensable de vivre de près la réalité afin d'apprécier les pratiques et les logiques développées par les différents acteurs dans la maîtrise du système foncier.

Dans ce contexte l'observation devient une technique de collecte de données incontournable. Conscient que le choix entre l'observation directe, indirecte, participante ou non participante dépend de la sensibilité du sujet de la recherche et du statut du chercheur. Le recours à l'observation participante a permis d'avoir certaines informations (Gandonou F. et Vodounon F., 2015a). L'observation participante a consisté à se présenter à l'un des cabinets de géomètre en charge du lotissement pour simuler une situation de litige domanial. Cette initiative a permis de découvrir un réseau qui organise le marché foncier, au cœur duquel se trouve un échantillon représentatif des différents acteurs impliqués dans la gestion politico-administrative du foncier.

2.5. Cadre de de la recherche

La commune d'Abomey-Calavi a un relief peu accidenté. Les principaux traits caractéristiques sont : une bande sablonneuse avec des cordons littoraux, un plateau de terre de barre et des dépressions et marécages. Le climat est de type sub-équatorial marqué par deux saisons pluvieuses et deux saisons sèches. Le réseau hydrographique est constitué essentiellement de deux plans d'eau que sont : le lac Nokoué et la lagune côtière.

Par ailleurs, la commune dispose d'une façade maritime juxtaposée à la lagune côtière, des marais, des ruisseaux et des marécages. Tout cela lui offre des potentialités touristiques et halieutiques. La plus grande partie du territoire de la commune d'Abomey Calavi est occupée par des sols ferrugineux tropicaux et des sols sablonneux peu propices à l'agriculture.

Les sols hydromorphes très inondables n'occupent qu'une petite partie au nord du territoire. Les terres cultivables sont estimées à 464,5 Km². Le couvert végétal de la commune varie selon les faciès traversés. Ainsi, on y rencontre la mangrove à palétuviers et des cocoteraies dans la zone côtière, une savane dégradée sur le plateau avec une domination de la jachère à palmier à huile, et un groupement herbeux dans les marécages et le long des berges du lac Nokoué »¹¹.

Mais qu'en est-il de l'organisation administrative de la commune ?
« La commune d'Abomey-Calavi compte soixante-dix (70) villages et quartiers de ville dirigés par des chefs de villages ou de quartiers de ville et répartis sur neuf (09) arrondissements que sont : Calavi Centre,

¹¹ Chabi Félix BIAOU **Monographie de Abomey-Calavi**, AFRIQUE CONSEIL, Mars 2006

Godomey, Akassato, Zinvié, Ouèdo, Togba, Hêvié, Kpanroun et Golo-Djigbé. Chacun des arrondissements est dirigé par un chef d'arrondissement (CA) élu.

L'actuel Conseil Communal, présidé par Monsieur le Maire Georges BADA, a été officiellement installé le 19 août 2015. Il compte 25 conseillers parmi lesquels ont été élus le Maire et ses deux Adjoints.

Le village ou quartier est administré par un Chef de village ou de quartier, l'arrondissement par le Chef d'arrondissement.

La commune est dirigée par le conseil communal (qui compte 25 membres) avec à sa tête le Maire assisté de deux (2) Adjoints.

La mairie d'Abomey-Calavi est composée des services prévus par les textes régissant le fonctionnement des communes en République du Bénin. Elle emploie cent vingt-sept (127) agents dont sept (07) émargent au Budget National et cent vingt (120) au budget de la collectivité. L'insuffisance de personnel qualifié (au niveau de la mairie et les arrondissements), le mauvais fonctionnement du système de classement et d'archivage des dossiers, contribuent à la faible performance des services de la mairie.

L'administration communale dispose de ses propres services appuyés dans leur mission d'administration et de développement du territoire par les services déconcentrés de l'Etat »¹².

En ce qui concerne la gouvernance locale, « Le Conseil Communal se réunit régulièrement. L'implication de la population dans la gestion du développement communal est manifeste à travers la participation de ses représentants à la gestion des microprojets communautaires, des ressources

¹² Op. Cit.

naturelles et à l'élaboration du plan de développement communal. Les citoyens de la commune s'expriment, s'associent, mènent leurs activités civiles et politiques librement »¹³.

Au plan politique, la commune d'Abomey-Calavi connaît une gouvernance traditionnelle qui est juxtaposée à la gouvernance politique (administration communale). « Il existe une multitude d'organisations dans la commune. On peut citer entre autres: Les associations de développement, les organisations de producteurs /trices (les Unions Communales des Producteurs (UCP) et des Groupements Féminins (UCGF)), les Comités de Gestion de santé (COGEA), les Associations de Parents d'Elèves (APE, CAPE), les associations ou groupes d'entraide, les ONG et quelques partis politiques. Ces organisations interviennent isolément dans la vie économique, sociale, culturelle et politique de la commune. Mais la faible collaboration de l'Administration locale avec ces organisations, l'absence d'une vision partagée du développement et d'un cadre de concertation, et les luttes intestines entre OSC sont des contraintes majeures pour l'exploitation des compétences disponibles au niveau de la commune. Selon DIRO –Center (2005), la mairie a initié la création d'un cadre de concertation des ONG et associations intervenant dans la commune. Mais, cette initiative n'a pas bénéficié d'un suivi.

En ce qui concerne les partis politiques, ils se font surtout remarquer à l'approche des élections.

Par ailleurs, la question d'urbanisation est importante dans le débat sur la sécurité foncière dans la commune d'Abomey-Calavi. En effet, « La sécurité est assurée par trois unités à savoir deux postes de gendarmerie dans les arrondissements de Calavi et de Godomey, un commissariat central à Abomey-Calavi, un commissariat de police à Godomey et ‘un poste de police avancé’ à Godomey Togoudo.

¹³ Op. Cit.

Vu l'étendue de la commune, il s'en suit une faible couverture par les services de sécurité (gendarmerie et police). En outre, ces services sont moins équipés et ont un effectif de personnel insuffisant. La proximité de Cotonou avec son taux élevé de criminalité, l'insuffisance d'éclairage public dans la commune, la prolifération de la vente et la consommation de stupéfiants, etc. sont autant des facteurs qui engendrent une recrudescence de la criminalité dans la commune et exigent que la commune prenne des mesures hardies dans les prochaines années.

Selon le Plan de Développement Communal (PDC), la commune d'Abomey-Calavi dispose d'importants atouts pour son urbanisation : une morphologie et un relief favorables aux aménagements urbains, une disponibilité foncière et un plan directeur de référence. Les plans d'aménagement existants sont : Le plan d'aménagement de référence d'Abomey-Calavi et le plan d'aménagement de « Grand Cotonou » (en cours d'élaboration).

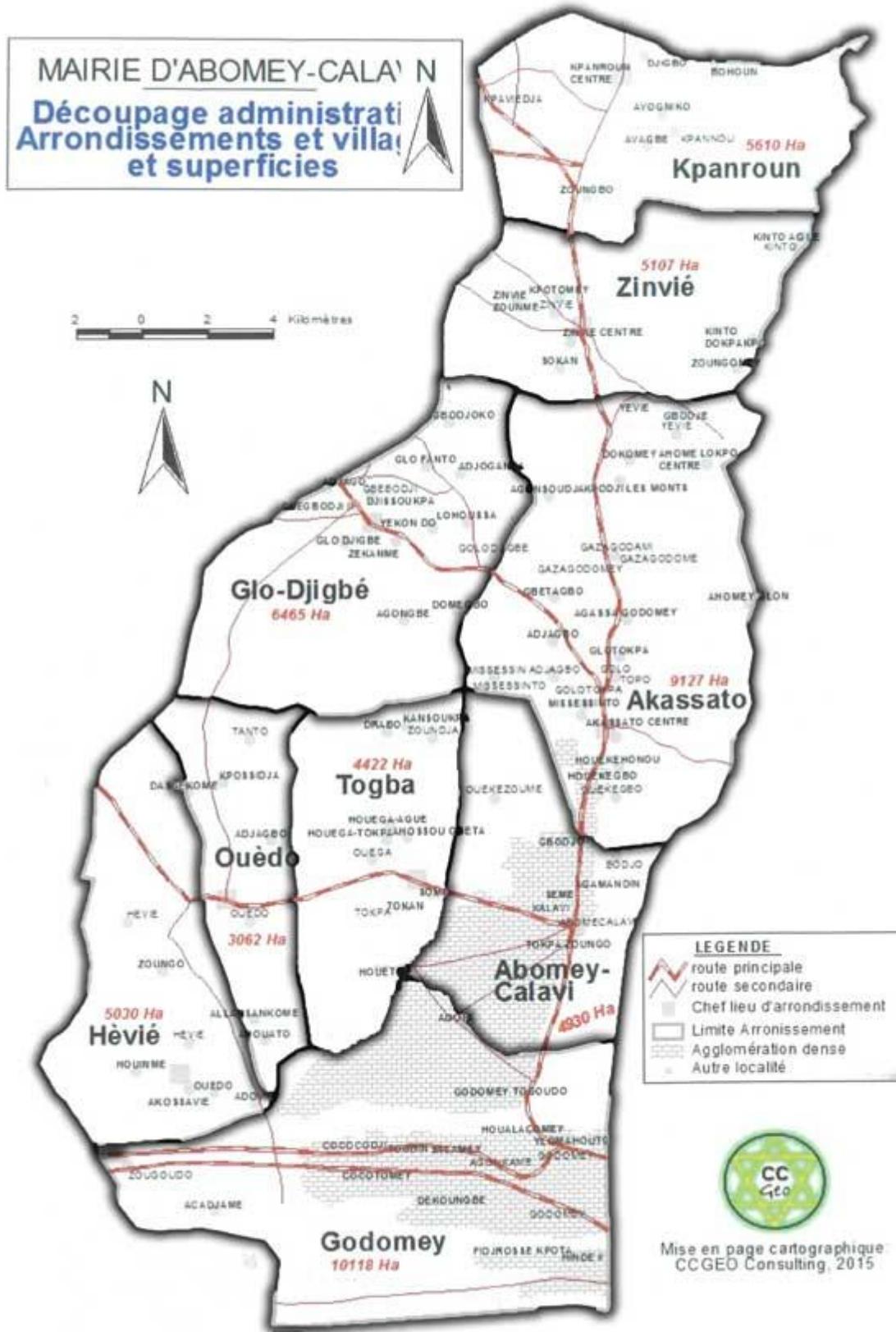
Les plans d'urbanisation existants sont : Le plan d'urbanisation de Godomey, les plans de l'arrondissement de Abomey-Calavi, le Plan ex-contrat DJINADOU, le Plan ZOCA, le Plan ZOPAH, le Plan test SERHAU-SA. Ceci, ajouté à la mise en œuvre de plusieurs grands projets prévus au profit de la commune, permettront d'accélérer le processus tant attendu par la population.

Cependant, le retard et la lenteur des opérations de lotissement, les fréquents conflits domaniaux, la mauvaise gestion des réserves administratives et les difficultés de mobilisation des ressources financières pour la mise en place des équipements urbains retardent voire compromettent l'urbanisation harmonieuse de la commune...».¹⁴

¹⁴ Op. Cit.

La présente recherche est faite dans la commune d'Abomey-Calavi et précisément dans l'arrondissement de Godomey. Il faut reconnaître que Calavi est une ville fortement hétérogène où la langue locale *fongbé* est la langue véhiculaire. La population d'Abomey-Calavi a connu un taux d'accroissement de 6,93% selon les projections de l'INSAE en 2013. On dénombre 307.745 habitants en 2002 à 655.965 habitants en 2013, selon les résultats du recensement de 2013. Ces facteurs démographiques influencent l'occupation de l'espace dans cette commune et en l'occurrence dans l'arrondissement de Godomey. L'explosion démographique et les facteurs de migrations conduisent à une concurrence dans l'accès au foncier dans la zone de Godomey.

Figure1: Situation géographique de l'arrondissement de Godomey



Source : Carte administrative de la commune d'Abomey-Calavi (CCGED Consulting 2015)

Cette carte prend en compte également les quartiers parcourus lors de l'enquête. Il s'agit de Godomey-centre, Godomey-Salamey, Godomey-Togoudo et Gbégnigan.

Le choix de l'arrondissement de Godomey n'est pas un fait de hasard.

Les opérations de lotissement ont été marquées par d'énormes protestations ayant conduit, maintes fois, à des décisions de suspensions de la part des autorités politico-administratives.

2.6. Dépouillement et traitement des données

Nous aurons à dépouiller ici les données quantitatives et les données qualitatives.

2.6.1. Dépouillement et traitement des données quantitatives

Une fois de retour du terrain, les données sont dépouillées. Les données quantitatives sont présentées dans un tableau de manière à obtenir par question les réponses de tous les enquêtés.

Exemple de tableau statistique : configuration d'un comité de lotissement

Modalités	APE	Spéc. Dro.	Opé. Eco.	Politicien	Particulier	Artisan
Fréquences (%)	10	6	23	22	20	19

Les tableaux sont introduits dans la base de données au niveau d'Excel, afin de les traduire en des graphiques qui seront interprétés lors du traitement.

2.6.2 Dépouillement et traitement des données qualitatives

Les données qualitatives sont dépouillées selon les thématiques, de manière à identifier les tendances et la représentation collective relative à tel ou tel aspect du sujet de recherche. Ce sont ces discours que le chercheur introduit dans le texte, lors de la rédaction du mémoire sous la forme des verbatim.

Si les données statistiques permettent de mesurer l'ampleur du phénomène, les discours visent à appuyer les données quantitatives.

2.7. Technique d'échantillonnage

2.7.1. Groupe Cible

Le groupe cible sur lequel porte cette recherche est composé de :

- Présumés propriétaires terriens

Il s'agit des collectivités et des particuliers qui disposent d'un domaine dans l'arrondissement de Godomey. Ils sont considérés comme les premiers occupants du territoire. Dans ce contexte tous les acquéreurs de parcelles ne peuvent détenir un droit de propriété que par leurs intermédiaires. Autrement dit, s'ils ne reconnaissent pas avoir vendu une parcelle à votre vendeur, alors l'acquéreur peut perdre son droit de propriété.

- Acquéreurs de parcelles

Il s'agit de celui qui a acheté une parcelle dans l'arrondissement. Cette translation peut avoir lieu avant, pendant ou après le lotissement. Le plus important est que le vendeur et l'autorité communale reconnaissent et acceptent d'accorder le droit de propriété à l'acquéreur. Cette catégorie d'acteurs est composée des particuliers, des élites, des opérateurs économiques, et autres composantes de la société désireuses de s'installer dans l'arrondissement pour diverses raisons.

- Comités de lotissement

Il s'agit d'une organisation représentative des acquéreurs de parcelles et des propriétaires terriens. Il a pour mission de constituer un groupe de pression qui veille à la bonne gestion du processus de lotissement. En d'autres termes, les membres qui sont désignés au cours des séances publiques, travaillent à

préserver les intérêts collectifs, au détriment des manœuvres politiques et techniques pour détourner les domaines publics et privés.

Dans la pratique, l'appartenance à ce comité est au prix de grandes batailles lors de l'élection de ses membres. Il s'agit d'un groupe aux intérêts énormes. Les membres du comité sont souvent considérés comme des privilégiés par rapport aux simples acquéreurs de parcelles.

- **Autorités politico-administratives**

Elles sont constituées du conseil communal, des agents du service des affaires domaniales. Elles conduisent les opérations de lotissement et de translations foncières. Elles sont gardiennes de la régularité des opérations et sont censées préserver la paix et la cohésion sociale, à long terme, à travers leur prise de décisions. Elles détiennent un pouvoir d'organisation du processus de lotissement et des translations foncières, au triple plan : économique, politique et administratif.

- **Les cabinets de géomètre**

Il s'agit des cabinets spécialisés dans le processus de lotissement. Ils fonctionnent comme des cabinets d'avocats ou des entreprises qui postulent pour des marchés publics et privés. Ils ont l'agrément d'opérer le lotissement sous le contrôle des autorités communales. La responsabilité des géomètres et/ou des cabinets est engagée dans l'efficacité du processus de lotissement.

2.7.2. Techniques d'échantillonnage

Trois techniques d'échantillonnage sont utilisées : la boule de neige ; le hasard simple et le choix raisonné.

La boule de neige : elle consiste à identifier des enquêtés sur le terrain. En réalité, les acquéreurs de parcelles et les propriétaires terriens sont concernés par cette technique. Le recours à cette technique est dû au fait que toutes les données

ne sont pas disponibles sur cette composante de la population. Ainsi, les enquêtés indiquent ou conseillent au chercheur d'autres enquêtés, pouvant fournir d'informations sur le sujet.

Le hasard simple : elle a consisté à sélectionner quatre quartiers dans l'arrondissement de Godomey à savoir : Godomey-centre, Godomey-Salamey, Godomey-Togoudo et Gbégnigan. Ce sont les comités de lotissement desdits quartiers qui ont fait l'objet de la recherche sur le terrain.

Le choix raisonné : cette méthode d'échantillonnage permet de cibler les autorités politico-administratives, les géomètres en service ou ayant servi dans le cabinet et les membres du comité de lotissement. Ici les démissionnaires et les anciens membres des comités de lotissement sont privilégiés. Pour ce qui est des membres des comités en exercice, le choix a été porté sur ceux qui ont au moins une expérience de trois ans. Quant aux autorités politico-administratives, celles qui sont impliquées dans la gestion du foncier sont privilégiés.

Il est important de noter que la qualité des données collectées prime sur la taille de la population enquêtée. Dans ce contexte, le seuil de saturation a été privilégié au détriment d'un quota. En réalité, cette option résulte de la nature du sujet et de la complexité du domaine foncier au Bénin. Autrement dit, il fallait éviter de questionner des enquêtés qui n'ont aucune expérience ou ceux qui ont une faible expérience dans le domaine.

Tableau III : Echantillon

Titres	Nombres
Responsable du SAFU (Administration de la Mairie)	10
Propriétaires de parcelles	25
Acquéreurs de parcelles	55
Membres de comités de lotissement	10
Chefs du quartier	5
Experts Géomètres et urbanistes	4
Total	109

Source : Données de terrain, 2015.

Ce tableau présente **109** informateurs qui sont interrogés au moyen d'un guide d'entretien (voir à l'annexe). Les acteurs concernés par la gestion foncière dans l'arrondissement de Godomey ont été interrogés.

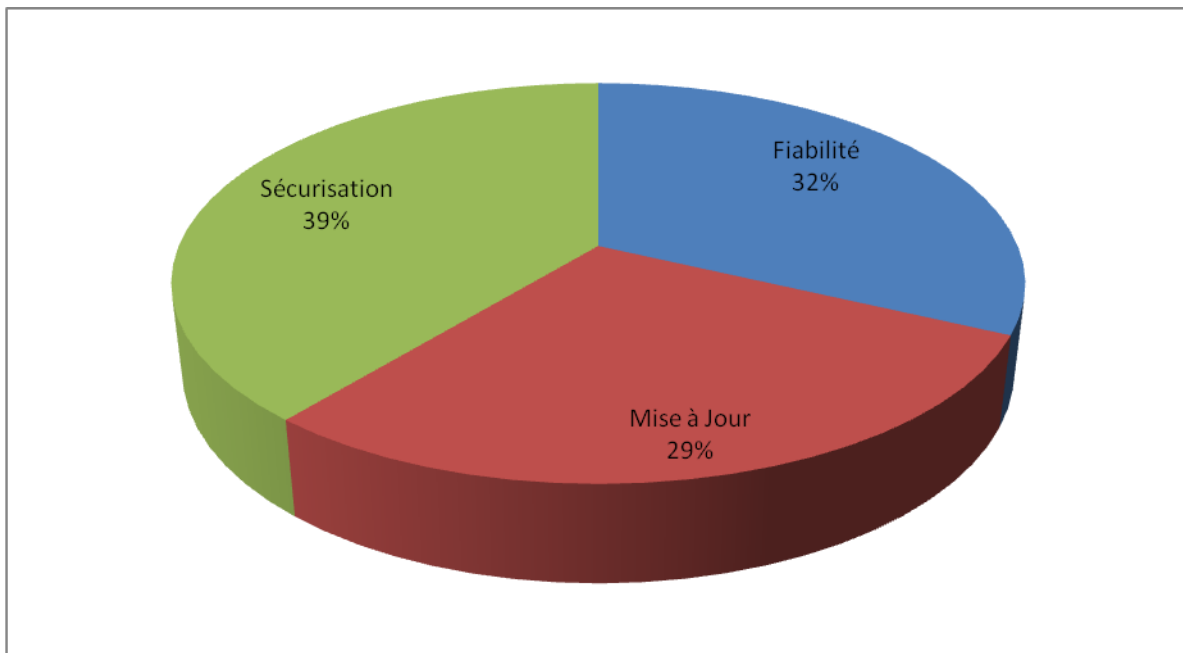
Chapitre III : Les Agents de l'administration Communale dans des conflits fonciers à Abomey-Calavi.

Au plan administratif et communal, il y a des déterminants explicatifs des conflits fonciers. La présente recherche a permis d'identifier trois sources administratives qui expliquent les conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi.

3.1. La gestion des registres de lotissement au sein de l'administration

Au niveau du service en charge des affaires domaniales, la gestion manuelle des répertoires des registres est à l'origine de nombreux conflits fonciers. En réalité, la gestion manuelle des registres de lotissement est un déterminant des crises foncières (cf. graphique 1).

Graphique 1: La gestion manuelle des répertoires à la mairie



Source : données de terrain, 2015.

La lecture du graphique, ci-dessus, permet de retenir que :

- 39% des enquêtés pensent que la gestion manuelle des registres ne permet pas la sécurisation foncière dans la commune d'Abomey-Calavi.

En réalité, ce mode de fonctionnement est un problème général. C'est aussi l'expression du niveau de développement technologique dans nos administrations.

Encadré n°1 : Entretien avec un agent de la mairie

C'est un mal général. D'un service à un autre et dans la même administration, vous trimballez des registres. Pour de simple formalité, on vous demande tout un tas de papiers (...). Le cadre ne permet pas la conservation de ces papiers qui sont témoins des transactions et c'est là tout le problème. Dans certains cas, les preuves disparaissent avec le temps de façon volontaire ou non. C'est un grand problème et personne n'y pense dans l'administration publique...

Source : Entretien individuel avec certaines personnes ressources.

En ramenant le débat à la sécurisation du foncier, il est évident que la gestion manuelle du registre est une limite du système foncier béninois, en particulier celui d'Abomey Calavi (Olivier de Sardan, 2012 ; Rochegude, 2001).

En effet, les preuves sur une translation foncière est un élément très déterminant, dans la mesure où d'une génération à une autre, des enfants ou proches parents du vendeur peuvent remettre en cause les échanges entre les parents ou des grands parents.

- 32% des enquêtés estiment que la gestion manuelle des registres n'assure pas la fiabilité du système foncier de la commune d'Abomey-Calavi ;

S'il est vrai que la gestion manuelle pose un problème de sécurisation du système foncier dans la commune d'Abomey-Calavi, il n'en demeure pas moins que le problème est d'abord lié à la fiabilité du système.

Encadré n°2 : *Entretien avec un agent de la mairie*

N'est-il pas possible que les registres soient manipulés pour servir les intérêts de telle ou telle personne. C'est la constitution qui nous rend tous égaux devant la loi, mais dans la réalité, c'est l'argent, l'appartenance politique, le niveau d'instruction et le style vestimentaire qui servent l'élément d'appréciation au niveau de l'administration publique. Quand vous avez un problème foncier avec une personnalité politique, un riche ou un intellectuel, vous ferez mieux de tout abandonner avant que l'affaire ne soit portée à la connaissance des agents et des autorités de la commune. Ils ne sont pas équitables dans la gestion des litiges...

Source : Entretien individuel avec certaines personnes ressources.

Il se pose alors un problème relatif à la crédibilité des documents fondamentaux, administratifs et législatifs.

A priori, la gestion manuelle ne remet pas en cause la fiabilité du système, si le cadre administratif sécurise les registres et évite des manipulations frauduleuses à des fins personnelles.

Encadré n°3 : Entretien avec un acquéreur de parcelle

Ils sont venus morceler ma maison en deux, bien après les opérations de recasement, sous prétexte que lors du lotissement, les géomètres n'ont pas pris en compte les pourcentages pour recaser. Le recasement dont on parle est en cours depuis plus d'une dizaine d'années... Quand mes enfants ont demandé, aux agents de la mairie, à consulter le plan, il y a un Monsieur qui s'y est opposé violemment... Par la suite, il nous a été demandé d'aller négocier et c'est que nous avons fait. On a été payé à ces Messieurs une somme de 1.500.000 FCFA, sans aucun reçu et aucun papier attestant cette transaction. Ce fut la condition pour avoir la quiétude chez moi... Une somme que j'ai pu mobiliser avec beaucoup de difficultés. »

Source : Entretien individuel avec certaines personnes ressources.

- 29% des enquêtés, observés sur le terrain, pensent que la gestion manuelle des registres ne favorise pas sa mise à jour.

Le caractère manuel impacte sur la mise à jour des registres et par conséquent remet en cause la fiabilité du système foncier (Zougouri et Mathieu, 2001). D'une translation à une autre, c'est tout une interminable procédure pour inscrire le nom du nouvel acquéreur dans le registre.

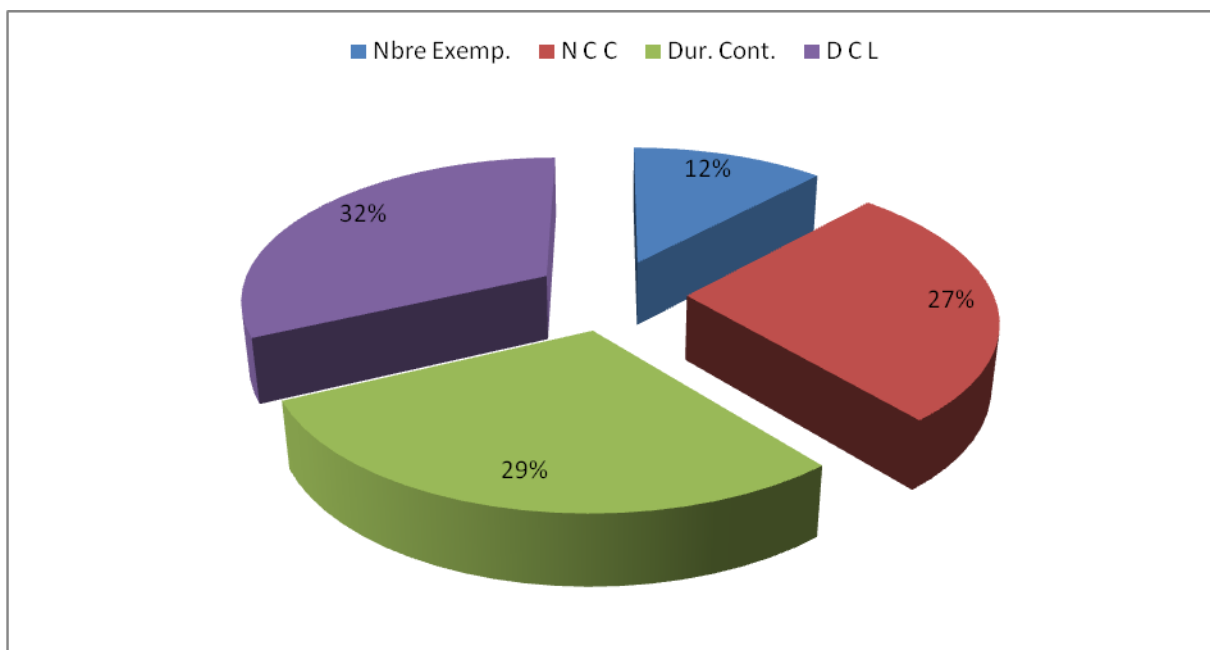
« Je suis la deuxième personne à acheter la parcelle qui abrite ma maison. Quand on était à la mairie pour faire les papiers, le vendeur n'avait plus certains papiers suite à un incendie dans sa maison. C'est à base des témoignages que les agents ont conduit l'opération à terme... Tous les jours que Dieu fait, je prie pour que personne ne se souvienne de moi, car j'ai l'impression que mon dossier n'est pas complet... » (Conducteur de véhicule gros porteur, 2015).

Ce problème de la mise à jour des registres est une condition nécessaire pour limiter les conflits fonciers. En entrant dans la perspective sociologique, deux raisons justifient cette démarche analytique : l'actualisation du registre et l'historique de chaque parcelle. Dans le premier cas, les manipulations du registre à des fins particulières sont limitées au profit d'un système foncier fiable et sécurisés.

Pour le deuxième cas, la traçabilité du dossier d'une parcelle permet de connaître les différents propriétaires qui se sont succédé dans l'exercice d'un droit sur une parcelle (Pelissier, 2001). Aujourd'hui, le système foncier ne permet pas de savoir qui a été pour la première fois propriétaire, au point où personne n'est convaincu des preuves qui sont exhibées, lors d'un éventuel procès.

En abordant la gestion manuelle, il y a la question de la fiabilité des registres qui se pose également. Autrement dit, la fiabilité des registres se trouve menacer tant au plan administratif qu'au plan juridique (cf. graphique 2).

Graphique 2: Les menaces sur la fiabilité des registres



Source : données de terrain, 2015.

A la lecture du graphique, ci-dessus, on retient que :

- 32% des enquêtés pensent que la non Disponibilité d'un cadre législatif (D C L) est une menace pour la fiabilité des registres ;

En réalité, les formalités administratives ne participent pas à la sécurisation foncière, dans la mesure où, elles prennent plus un caractère économique que juridique. Autrement dit,

- 12% des enquêtés estiment que le Nombre d'Exemplaires (Nbre Exemp.) disponibles au niveau de la commune menace la fiabilité des registres ;

Il convient de retenir que dans ce contexte la fiabilité, des registres, dépend du cabinet.

Le nombre d'exemplaires de registres disponibles, au niveau de l'administration communale est l'expression d'une crise de fiabilité, dans la mesure où les registres sont les témoins des opérations foncières dans une commune. En réalité, la terre est un bien autour duquel il y a de nombreux acteurs aux logiques différentes et aux intérêts quelques peu divergents (Le Meur, 1999 ; Bouju, 2009). Les agents de l'administration, les autorités politico-administratives, les lobbies politiques, les spécialistes du droit, les opérateurs économiques, les élites locales, les particuliers, etc. sont tous intéressés par la terre.

Encadré n°4 :

Nous sommes au cœur des nombreuses pressions. Elles viennent de partout... Certains ne tardent pas à nous dire que vous êtes l'œil du maire, il ne dira rien que de vous répéter. Le maire n'a pas le temps de lire les registres ou il ne comprendra rien que ce que vous expliquiez... Si tu ne le fais pas c'est que tu n'as pas la volonté, car je connais le système... Il n'y a aucun corps de contrôle, après ce que tu as fait le jour de la vente et au pire des cas, si tu expliques aux autorités que c'est la parcelle d'une connaissance, tu vas tout régler...

Source : Entretien individuel avec un agent de la Mairie.

- 27% des enquêtés, abordés sur le terrain, disent que le Nombre de Corps de contrôle (NCC) dans le processus de la sécurisation est une menace pour la fiabilité des registres ;

S'il est vrai que le maire authentifie la translation, en apposant sa signature, tout comme le chef d'arrondissement et le responsable du service des Affaires domaniales, il n'en demeure pas moins que le vrai travail est en amont. Autrement dit, les cadres du service des Affaires domaniales sont les seuls compétents pour valider une translation foncière (Peyroux, 2010). Seulement, en intégrant la question dans une dynamique institutionnelle, il apparaît que ces agents peuvent, dans leurs études, impacter sur la fiabilité des registres.

- 29% des enquêtés, rencontrés sur le terrain, montrent que la Durée du Contrôle (Dur. Cont.) est l'expression de la fiabilité des registres.

En terme clair, la durée de contrôle ne témoigne pas de la fiabilité du système foncier. Il s'agit d'un système qui privilégie la satisfaction des intérêts particuliers, loin des considérations idéologiques qui visent l'harmonie et la cohésion sociale.

*« Faites un tour au tribunal et à la mairie et vous verrez autant de dossiers sur les litiges domaniaux. Si tous ceux-là doivent avoir raison et qu'on finira par démolir des maisons, plus de la moitié des propriétaires se retrouveront dans la rue. Vous comprenez ce que nous courons comme risque dans le pays... Les autorités communales doivent prendre au sérieux les affaires domaniales, au risque de mettre en péril la quiétude nationale »
(Agent au tribunal, 2015).*

3.2. La fragilisation de la fiabilité de la convention de vente

En marge du caractère manuel des registres, il se pose un problème lié à l'efficacité du contrôle de la fiabilité de la translation foncière. Le vendeur et l'acheteur sont liés par un contrat de vente de la parcelle qu'est la convention de vente. La convention de vente est la première preuve de la fiabilité d'une translation foncière. De sa fiabilité dépend la fiabilité de tous les actes juridiques de sécurisation de la parcelle. Un titre foncier sur une parcelle dont la convention de vente est douteuse est aussi mis en cause (Olivier de Sardan, 2012 ; Peyroux, 2010). Autrement dit, les conditions d'établissement de la convention de vente sont déterminantes dans la sécurisation du droit de propriété sur une parcelle. Au cours de ce processus, les agents du service des Affaires domaniales font l'objet de nombreuses pressions qu'on peut classer en cinq catégories (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 3: La typologie des pressions sur les agents lors du contrôle



Source : données de terrain, 2015.

A la lecture du graphique on retient que :

- 16% des enquêtés dénoncent la pression familiale dont sont l'objet les agents du service des affaires domaniales ;

« Personne ne peut échapper à la pression familiale... A titre illustratif, j'ai été contacté par une parenté qui a reconnu mon enfant exerçant au niveau de l'administration communale. Cette parenté y était pour établir la convention de vente de la parcelle qu'il venait d'acheter. Alors, j'étais obligé d'appeler mon fils pour qu'il l'aide à vite obtenir les pièces de la parcelle, car il avait un projet de prêt avec la banque... Je suis bien conscient que cette démarche peut biaiser le contrôle et par conséquent remettre en cause la translation effectuée... » (Hokpo, 2015).

Si la pression familiale est une évidence, alors il convient à l'agent de développer des stratégies pour minimiser son impact sur l'efficacité du processus et de la convention de vente.

Il est évident que cette démarche, bien qu'idéale, ne fait pas unanimité dans la société.

- 21% des enquêtés parlent de la pression politique qui se manifeste lors du processus d'établissement des conventions de vente ;

Le politicien a besoin de l'électorat et par conséquent il doit servir des intérêts particuliers et électoraux.

Dans ce contexte,

« ...le politique ne peut rien faire que de céder à la pression et à son tour, faire la pression sur les agents afin que les dossiers des alliés politiques soient gérés le plus tôt que possible... C'est compliqué, dans la mesure où le politique ne peut pas échapper à cette pression. Le mal est que tous ceux qui l'ont porté au pouvoir l'ont fait pour un objectif donné et n'entendent pas y renoncer ... » (Sociologue politique, 2015).

S'il y a une chose qui est évidente, c'est que la pression politique ne peut jamais disparaître, seulement il faut que :

« ...l'autorité évite des pièges, car généralement ceux qui mettent la pression n'ont pas des dossiers fiables... A mon avis, le rôle de l'autorité est d'accélérer l'étude de dossier, tout en insistant sur la qualité de l'examen des pièces... Dans le cas où il manque des pièces dans le dossier, il faut l'inviter à le compléter. Il est important de le contraindre, pour éviter d'endosser les responsabilités au cas où un problème subvenait... » (Ex Chef d'arrondissement, 2015).

- 23% des enquêtés, abordés dans le cadre de la présente recherche, trouvent que les agents du service des Affaires domaniales font l'objet de la pression économique ;

Encadré n°5 :

Certaines personnes sont là pour corrompre l'agent. Il arrive des cas où les intéressés déposent le dossier et que tu trouves des anomalies et puis tu leur poses des questions. Ils t'invitent à les suivre pour expliquer le problème que tu poses à quelqu'un qui est dans la voiture sur la cour de la mairie. Une fois au dehors, ils vous tendent une enveloppe et vous demandent de faire quelque chose pour eux... Dans ce contexte, que faut-il faire ? Faut-il prendre l'argent et ne pas l'aider ? Ou faut-il refuser l'argent ? Dans le cas où tu refuses, un autre collègue est là pour prendre et faire le travail... C'est un problème sérieux que vous posez, mais seul Dieu nous inspire...

Source : Entretien individuel avec un gent de la Mairie.

Le recours à l'argent, dans les rapports sociaux, n'est plus un tabou. Le mal reste son impact dans la qualité des services, notamment des Affaires domaniales.

« Je dois reconnaître que l'argent circule au niveau du service des Affaires domaniales. Les agents en prennent et personne ne peut le leur interdire. Le seul souci est la qualité du service... Ils doivent éviter de servir le riche, au détriment du droit. Qu'on me dise pas que le dossier d'un El Hadj a fait une semaine, alors que celui d'un particulier vient de passer un trimestre, n'est pas un problème si l'argent d'El Hadj n'a biaisé l'examen du dossier qu'il a fourni... » (Chef service, 2015).

- 21% des enquêtés, interrogés lors de la collecte des données du terrain, pensent que la pression administrative se manifeste, au cours du processus d'établissement de la convention de vente ;
- 19% des enquêtés estiment que la pression professionnelle est déterminante lors du processus d'établissement de la convention de vente des parcelles.

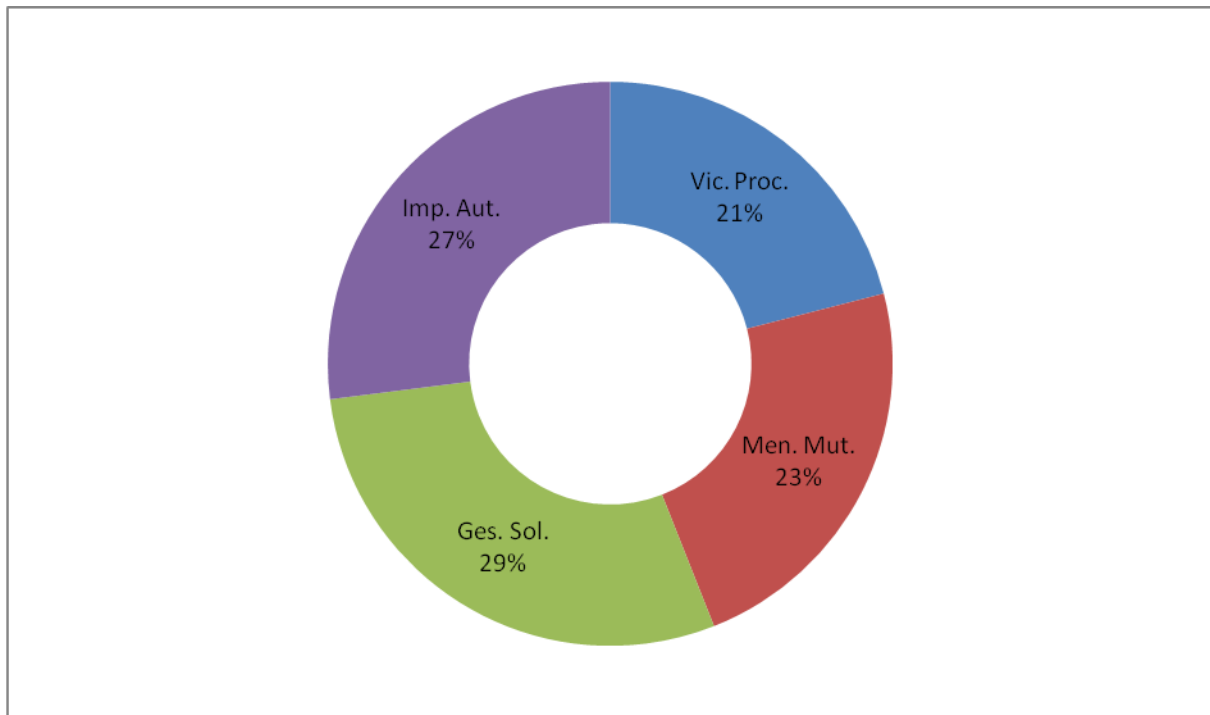
Encadré n°6

Au sein de l'administration communale, nous constituons déjà une famille et puis un collègue ne peut pas demander un service, sans que l'on ne soit en mesure de le lui rendre. Au service des affaires domaniales, les pressions des collègues sont énormes. Il y a des collègues qui t'appellent parfois dans la nuit tardive pour te dire qu'ils ont un cas que tu voudras bien les aider. Parfois, ils prennent le devant pour des dossiers, sachant bien que le dossier ne passera pas. Mais ils vont insister, au point où tu n'as pas d'autres choix que d'accepter dans la mesure du possible... Je suis heureux d'avoir été muté de ce poste, car les pressions sont quotidiennes et difficiles à gérer...

Source : Entretien individuel avec un agent de la Mairie.

Au-delà de son caractère général, la pression administrative présente bien de particularités qui méritent d'être étudiées. Elle est parfois réduite à un principe administratif, loin de toute considération utilitariste (cf. graphique 4).

Graphique 4: L'expression plurielle de la pression administrative dans la commune



Source : données de terrain, 2015.

La lecture des données statistiques montre que :

- 21% des enquêtés pensent que le Vice de procédure (Vic. Pro.) est une forme de pression administrative dans la sécurisation foncière ;

« Il arrive que certains dossiers sont gérés dans le bureau du maire. Il s'agit souvent des dossiers des élites politiques ou de certains cadres influents de la République. Dans le cas d'espèce, le chef service est interpellé par le maire pour se rendre dans son bureau. Le chef service invite ensuite un agent, à son tour. Ce dernier se rend dans le bureau du maire avec le registre concerné et c'est là que toutes les formalités sont faites... Parfois, même le Chef d'arrondissement peut être invité à rejoindre le maire et son hôte. Dans ce contexte, la convention de vente est établie de toute urgence et les deux autorités, ainsi que le chef service, certifient la convention de vente... » (Ancien Sous-préfet, 2015).

S'il convient de retenir que les facteurs explicatifs vont au-delà des seules considérations politiques, il est à préciser que le vice de procédure se justifie parfois par l'urgence de certains dossiers et l'intérêt pour la commune.

« Nous avons été saisis par une ONG qui a besoin de l'autorisation du maire pour installer son siège national dans la commune. Je suis obligé d'interpeler les agents du service des Affaires domaniales, afin qu'on l'aide à finaliser les formalités... C'est dans l'intérêt supérieur de la commune et je ne regrette pas de l'avoir fait... » (Autorité locale, 2015).

- 23% des enquêtés estiment que la Menace de Mutation (Men. Mut.) constitue une forme pression administrative dans le processus d'établissement des conventions de vente ;

Les mutations sont devenues une arme au service du politique qui n'est pas satisfait des services rendus par les agents, surtout pour ses alliés.

« J'ai été affecté dans le service "Etat civil" d'arrondissement, il y a à peine cinq mois. En réalité, mon affectation intervient au lendemain du rejet du dossier d'un représentant du parti du maire dans la commune. C'est pourtant un dossier vide... Après mon départ précipité, le monsieur a réintroduit le dossier et personne ne pouvait remettre en cause la translation. C'est un dossier à histoire et je suis devenu observateur... Le maire oublie qu'il est un passager et que moi je suis un agent. Il finira son mandat un jour et un autre prendra les commandes... » (Agent communal, 2015).

Cette démarche politique est emballée dans un discours administratif, de manière à échapper à aux critiques.

« Le maire est bien conscient que mon départ est un acte politique... Je suis devenu un handicap pour l'expression des

intérêts partisans au niveau de la commune... Pour éviter le soulèvement du syndicat, il a pris une décision dans laquelle nous étions trois à connaître une mutation administrative. Les deux autres n'ont pas changé de service. Ils ont connu une mutation à l'interne du service... C'est un jeu pour camoufler des intentions réelles et je comprends tout cela... » (Agent communal, 2015).

- 29% des enquêtés dénoncent la Gestion Solitaire (Ges. Sol.), comme un mécanisme de pression administrative sur les agents du service des Affaires domaniales, lors de l'établissement des conventions de vente ;

Pour éviter que tous les agents soient impliqués dans la gestion de certains dossiers au risque de constater le favoritisme, on assiste, parfois, à la gestion solitaire et singulière de certains dossiers (Pelissier, 2001 ; Le Meur, 1999 ; Bouju, 2009).

Autrement dit, les conflits fonciers ne sont pas forcément créés par des hommes du droit, comme véhiculer dans la conscience populaire.

« C'est vrai qu'on ne peut pas échapper au favoritisme dans la gestion des dossiers, mais il faut que les uns et les autres sachent que leurs responsabilités sont engagées pour toujours. Je crois que le foncier est un domaine de grands enjeux de développement pour qu'on l'appréhende à la légère ... C'est bien là les causes des conflits, mais personne ne voit, et on ne fait qu'accuser les juges de complice... » (Agent de la mairie à la retraite, 2015).

-27% des enquêtés, rencontrés sur le terrain, mettent en exergue l'Implication de l'autorité (Imp. Aut.), comme une forme de pression administrative, dont les agents du service des affaires domaniales sont sujets, lors de l'établissement des conventions de vente.

En réalité, « ...entre les membres d'une grande maison, il ne pouvait y avoir de vol. Quel que fut, le « bien », il ne pouvait y avoir de vol. Quel que fut le « propriétaire » d'un bien individuellement produit, inventé ou acquis, « son » bien peut à tout instant être réclamé par ses aimés ou utilisés par ses cadets, car ce bien est à priori considéré par tous comme un bien commun aux membres de la grande maison qui participent d'une même force vitale ancestrale. On ne retiendra ici que l'acte d'appropriation d'une ressource par un sujet n'était jamais transformé automatiquement en droit de propriété. Le groupe constatait simplement le fait d'une prise de possession individuelle » (Bouju 2009).

Selon les normes contremises, c'est par la transformation que l'appropriation s'accomplissait : une maîtrise exclusive était toujours collectivement détenue, garantie et défendue (Bouju, 2009).

« Avec le développement et la prolifération normative, il semble que cette instabilité se soit dramatiquement aggravée. En témoignent deux phénomènes urbains que nous avons pu étudier d'une part, la privatisation des passages publics par les riverains »

(Bouju, 2009).



Maison démolie après décision de justice : Photo 2015

Compte tenu de la complicité de l'autorité locale et la spéculation foncière dans les quartiers périphériques des grandes agglomérations comme Godomey, l'insécurité foncière devient un véritable problème de développement.

Chapitre IV : La gestion du lotissement face à l'insécurité foncière

4.1. Les dysfonctionnements dans le processus du lotissement

Il sera question ici de la nature de dysfonctionnements qui s'observent à chaque phase du processus de lotissements. Le maire, en sa qualité de la première autorité de la commune initie les opérations de lotissement.

Encadré n°7 :

Au sein de l'administration communale, nous constituons déjà une famille et puis un collègue ne peut pas demander un service, sans que l'on ne soit en mesure de le lui rendre. Au service des affaires domaniales, les pressions des collègues sont énormes. Il y a des collègues qui t'appellent parfois dans la nuit tardive pour te dire qu'ils ont un cas que tu voudras bien les aider. Parfois, ils prennent le devant pour des dossiers, sachant bien que le dossier ne passera pas. Mais ils vont insister, au point où tu n'as pas d'autres choix que d'accepter dans la mesure du possible... Je suis heureux d'avoir été muté de ce poste, car les pressions sont quotidiennes et difficiles à gérer...

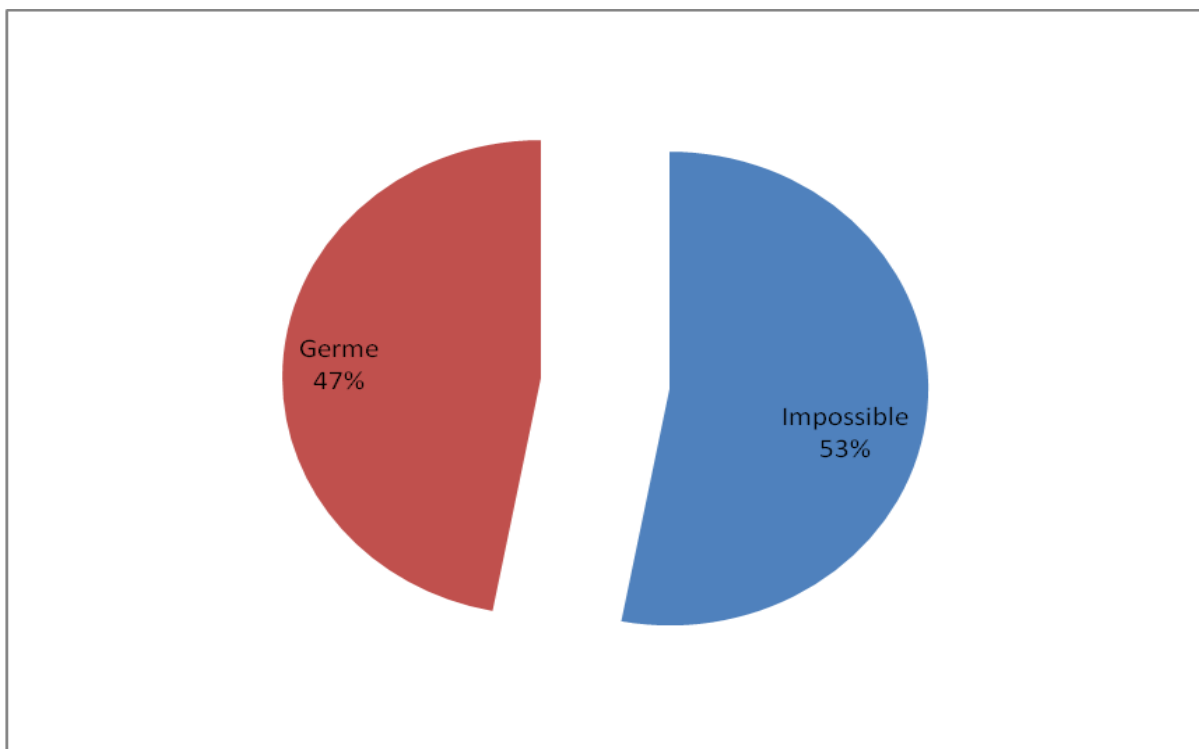
Source : Entretien individuel avec un expert géomètre.

« A la phase d'état des lieux, l'Institut Géographique National (IGN) ou les cabinets privés de géomètre-experts procèdent à l'enregistrement des dimensions des parcelles avec les identités de chaque propriétaire ou acquéreur. Ils mettent ensuite à la

disposition de l'administration locale compétente un dossier d'état des lieux de la zone à lotir. Les plans d'état des lieux réalisés sont ensuite affichés dans un lieu public sur une période s'étendant sur deux à trois mois. Le public est invité à venir vérifier l'exactitude des dimensions relevées afin d'apporter des doléances éventuelles. Il est procédé ainsi à l'enquête, dite commodo et incommodo au cours de laquelle les doléances sont prises en compte » (Expert géomètre, 2015).

A cette étape du processus, les acteurs perçoivent différemment déjà les différentes formes de dysfonctionnements (cf. graphique 5).

Graphique 5 : La perception des magouilles à la phase de l'état des lieux



Source : données de terrain, 2015.

A l'issue des enquêtes sur le terrain, on retient que :

- 53% des enquêtés estiment que les magouilles ne sont possibles que lors de l'état des lieux ;

« Comme le nom l'indique, c'est juste un inventaire du domaine pris en compte par le secteur attribué au cabinet de l'urbaniste-géomètre. Les résultats sont affichés, pour que la population puisse consulter. S'il est vrai que des soupçons subsistent tout au long du processus de lotissement, c'est à cette phase que tout le monde est censé être associé à l'opération et personne ne devrait laisser un cabinet ou un géomètre détourné sa parcelle... Le comité de lotissement joue également un rôle de défenseur des intérêts de la population vis-à-vis du cabinet, notamment... »
(Président du comité de lotissement, 2015).

Mais cet avis du Président du Comité du Lotissement n'est pas partagé par cet acquéreur de parcelle :

Encadré n°8 :

« Ma parcelle, à la suite des opérations de l'état des lieux était à 894m² pendant que celle de mon voisin d'à côté faisait 654m². Ces superficies étaient mentionnées au Plan de l'état des lieux, publiquement affiché. Mais une fois l'étape des enquêtes commodo et incommodom passées, à ma grande surprise, le plan de voirie qui conduit au recasement attribue deux (02) parcelles à mon voisin avec sa petite dimension. La mienne du coup, s'est trouvée amputée sur une bonne partie. La conséquence est que la dimension qui m'est restée avec l'ensemble de mes bâtiments a été encore divisée par deux (02) au motif de coefficient de réduction. A cette dimension amputée, ils projettent l'attribuer à un nouvel acquéreur qui pourtant ne figurait nullement dans le répertoire.

Source : Entretien individuel avec un acquéreur de parcelle, lésé dans ses droits.

- 47% des enquêtés pensent que les magouilles enregistrées plus tard ont leur germe à cette phase.

« Dans le projet présenté à la population par les cabinets géomètres et urbanistes, on enregistre beaucoup de parcelles sans propriétaire... Certes, on dira que certains propriétaires n'inscrivent pas leurs noms sur les parcelles, mais il faut reconnaître que les acteurs profitent de cette situation pour s'octroyer d'autres parcelles qu'ils se partagent à la fin du processus. C'est bien là, le germe des magouilles que seuls les géomètres disposent les rouages... » (Ancien secrétaire du comité de lotissement, 2015).

La phase qui suit l'étape de l'état des lieux consiste à rédiger le projet de lotissement. Elle implique plusieurs acteurs, non pas pour assurer la fiabilité ou la sécurisation du processus, mais pour veiller à une gestion harmonieuse du territoire.

« La phase d'étude est consacrée à la rédaction du projet de lotissement sous la direction de l'urbaniste ou les cabinets privés d'architectes-urbanistes. Ce projet est ensuite validé par le cabinet communal et la commission départementale et nationale de l'urbanisme. L'Institut géographique national ou les cabinets privés de géomètres experts agréés sont chargés de mettre en application le projet. Les opérations de mobilisation nécessitent le dégagement des espaces. Pour le compenser, il est prévu l'application de coefficient de réduction à chaque parcelle relevée à l'état des lieux. Dans la pratique, les acteurs détenant un titre foncier ne subissent pas cette réduction foncière » (Architectes-Urbaniste, 2015).

Au cours de la phase d'état des lieux, on constate parfois des confusions dans l'identification des parcelles.

C'est là, des éléments qui créent des doutes sur la fiabilité des données issues de l'enquête commodo et incommodo. En marge de cette réalité, il y a un vice de procédure qui favorise les problèmes relatifs au lotissement.

« Les documents issus de l'état de lieu ne sont pas nécessairement soumis au contrôle et à la vérification de l'IGN. Le contrôle du plan parcellaire n'est pas souvent fait par l'urbaniste. Ce plan est directement exploité par le géomètre qui le modifie à sa guise. Ce qui fait qu'on assiste au morcellement et à la vente des réserves administratives et des emprises de voies. Les sinistrés sont créés de toute pièce. Deux propriétaires peuvent se retrouver sur une même parcelle. Il s'observe également une perturbation et un dysfonctionnement du processus. On assiste à la disparition des parcelles » (Ancien président de comité de lotissement, 2015).

A l'origine des dysfonctionnements observés et qui peuvent justifier des conflits fonciers, à l'avenir, il faut remarquer des problèmes techniques (cf. graphique 6).

A la lecture du graphique, ci-dessus, on conclut que :

- 21% des enquêtés, rencontrés sur le terrain, dénoncent l'Implication du Cabinet (Imp ; Cab.) dans les manœuvres techniques observées lors du lotissement ;

Le cabinet géomètre est le premier responsable des manœuvres techniques dans le registre. En réalité, ayant gagné le marché, le cabinet est le seul détenteur de la version numérique du projet de lotissement.

Autrement dit, les manœuvres des cabinets peuvent conduire à l'émergence des conflits fonciers, dans la mesure où ils détiennent le monopole sur le mécanisme de gestion des registres durant le processus de lotissement.

« C'est un contrat à plusieurs ramifications et dont les différentes administrations locales ne perçoivent pas toujours tous les contours... Personne n'est contre la libéralisation du secteur, seulement, la recherche de profit risque de remettre en cause la paix et la cohésion sociale dans les années à venir... Cela justifie les mesures successives de suspensions des opérations de lotissement prises souvent par les différentes autorités communales, voire au niveau de l'Eta central» (Juriste et spécialiste de droit privé, 2015).

- 20% des enquêtés, abordés lors de la collecte des données, parlent de la responsabilité du Géomètre (Imp. Géom.), pour justifier les manœuvres observées au cours du lotissement ;

Encadré n°9 :

Certains agents des cabinets de géomètre sont des spécialistes dans les manœuvres, soit à titre personnel ou bien avec la couverture des structures qu'ils sont sensés représenter. Même les dimanches, ils viennent sur le terrain, pour déplacer les bornes sans que les responsables du cabinet ne leur donnent mandat... La dernière en date est ce qu'ils sont venus fabriquer dans ma maison : Ils étaient venus placer des bornes dans ma cours et même dans mon salon et ampute ma maison des quatre côtés... Je me suis rendu au cabinet, et c'est sur les lieux j'ai appris qu'ils n'ont pas reçu un mandat et qu'ils étaient là pour m'obliger à négocier des honoraires avec eux... Plus tard, ces individus sont en mesure de vous proposer des parcelles à acheter dans 'le noir'. Ce sont des cas que j'ai rencontré.

Source : Un entretien avec un agent de la mairie

- 18% des enquêtés estiment que le Personnel de l'administration Communale (Pers. Com.) est complice des manœuvres enregistrées lors du lotissement ;

« Les agents, surtout ceux du service des Affaires Domaniales, sont des complices des manœuvres enregistrées lors du lotissement. Ils s'associent aux géomètres pour transformer les données inscrites dans les registres, selon les intérêts qui sont en jeu... C'est une complicité qui leur est parfois imposée, mais il faut juste souhaiter qu'ils sachent raison garder pour ne pas remettre en cause l'harmonie sociale... » (Président du comité de lotissement, 2015).

- 21% des enquêtés, approchés sur le terrain, pensent que la responsabilité de l'Autorité Politique (Aut. Pol.) est engagée dans les manœuvres enregistrées au cours du lotissement ;

L'homme politique, dans la plupart des cas, est un serviteur des intérêts des alliés et quand il ne le fait pas, il risque de remettre en cause son mandat.

« Je ne peux faire pas autrement... Quand ils viennent te voir, ils ne veulent pas entendre que tu ne peux pas. Pour sauver le mandat en cours et ton assise politique, il faut consentir à leurs doléances... Le vrai problème c'est que le politique ne peut pas échapper aux pressions sociales et politiques... » (Antoine, 2015).

- 20% des enquêtés soulignent l'Implication des Collectivités (Imp. Coll.) dans les manœuvres observées durant le processus de lotissement.

Les chefs de collectivités sont aussi complices de la manipulation des registres. Ils vendent parfois, la même parcelle à deux voire trois personnes (Le Meur, 1999 ; Bouju, 2009). C'est un réseau mafieux qui compte également sur les pouvoirs surnaturels.

« La convention de vente de ma parcelle est signée par le chef de la collectivité. Ce dernier a vendu la parcelle à un autre sous prétexte qu'il ne m'avait plus jamais revu... Quand j'étais revenu de mon séjour à l'étranger, il m'a menacé en des termes à peine voilés si je l'assigne en justice... Il a fini par régler le problème, en m'attribuant une autre parcelle à un endroit moins viabilisé et j'ai dû accepter pour ne pas perdre mon temps et mon argent dans des conflits inutiles... » (Prospère, 2015).

En marge des magouilles relatives au processus de lotissement, il y a la gestion des domaines publics qui constitue la deuxième source des conflits fonciers.

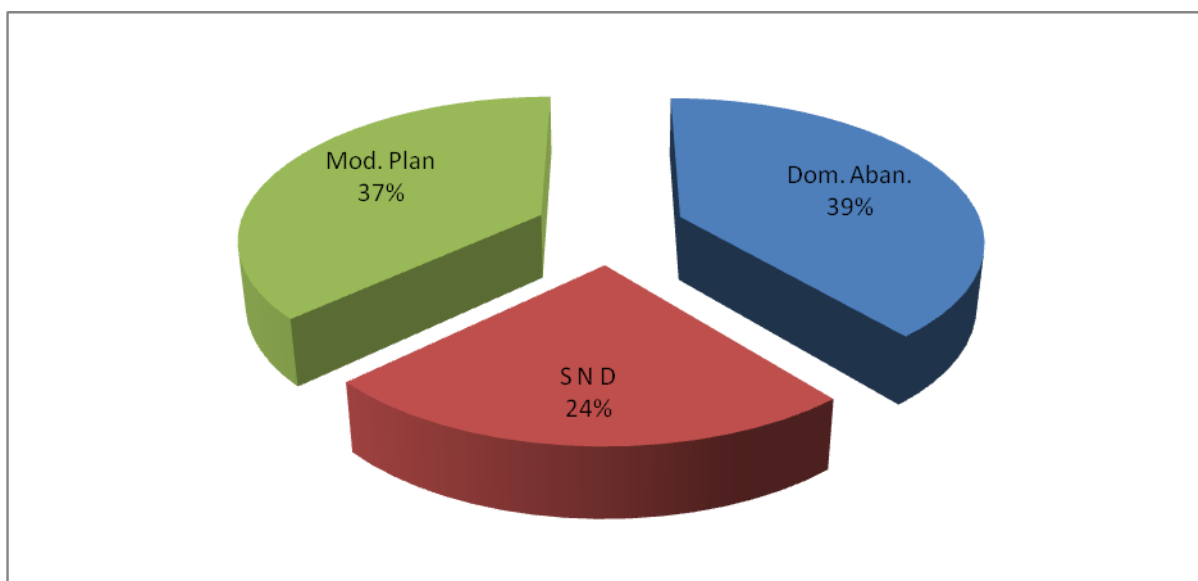
4.2. La vente des réserves administratives

Au nombre des conflits fonciers, il y a le morcellement et la vente des domaines publics. « Il est important de souligner qu'il n'y a pas de villes sans espaces verts, à part chez nous. Je me souviens qu'au cours des travaux d'aménagement d'une ville d'à côté, le maire dit « Qu'est-ce que vous appelez encore espace vert ? Partagez-ça entre les membres du conseil ». Cela a été partagé. Pourtant, l'urbaniste a prévu des espaces verts »¹⁵.

Le morcellement et la vente des espaces publics ont trois sources : la source politique, celle dite administrative et celle communautaire. Dans l'un ou l'autre contexte, il y a les trois motifs explicatifs qui sont importants dans l'analyse (cf. Graphique 7).

¹⁵ BOKO M, « A propos de l'assainissement de la ville de Cotonou : « Si nos textes sont vraiment appliqués, on n'aurait pas besoin de déguerpir les gens », Journal Fraternité, 18 Janv. 2017

Graphique 6: Les explications administratives de la vente des domaines publics



Source : données de terrain, 2015.

Le graphique 7 permet de retenir que :

- 37% des enquêtés pensent que les domaines publics sont vendus suite à la modification du plan de lotissement (Mod. Plan) ;

Encadré 10 :

A chaque occasion que le cabinet est sollicité pour modifier le plan de lotissement, les différents acteurs impliqués profitent pour morceler le domaine public, afin de s'octroyer des parcelles qu'ils vendent par la suite. C'est une responsabilité partagée entre le cabinet, l'administration communale et les élites politiques. Ils veulent chacun s'octroyer des domaines et par conséquent il faut à tout prix leur trouver des parcelles... Cette situation de vente de domaine administratif, à maintes reprises, a conduit à la suspension des travaux de lotissement dans la commune d'Abomey-Calavi par l'autorité de tutelle.

Source : Un entretien avec un agent de la mairie.

- 24% des enquêtés disent que les domaines publics sont vendus par les sinistrés non dédommagés (SND) ;

Encadré 11

« Quelquefois, le domaine public en question, à l'origine, est une parcelle qui appartenait à quelqu'un. Mais il faut que l'autorité dédommage les propriétaires déclarés sinistrés. Le sinistré ne doit pas perdre son domaine sans être dédommagé. Il faut que l'autorité publique travaille à lui trouver un autre domaine de compensation. Ne pas le faire, c'est l'autoriser à vendre sa parcelle, car avant d'être un domaine public, c'est d'abord une propriété privée... »

Source : Entretien individuel d'un ancien président de lotissement.

- 39% des enquêtés estiment que les domaines publics sont vendus quand ils sont abandonnés par les autorités politico-administratives.

Des conflits et contestations surviennent après la vente. Cela est souvent dû au fait que la même parcelle a fait l'objet de plusieurs ventes et à des acquéreurs différents. Cette situation est surtout vécue par certains acquéreurs de parcelles avant le lotissement et le recasement.

Encadré 12 : *Des vendeurs parviennent à trouver plusieurs conventions de vente en complicité avec les agents du service des Affaires Domaniales qui font signer à des acheteurs. Lors du lotissement, c'est celui qui a réussi à bien négocier avec l'expert géomètre et les membres du comité de lotissement qui devient propriétaire terrien... » (Houéto, 2015).*

Source : Entretien individuel avec un membre du Comité de lotissement.

Dans ce cas, la position socio-financière de l'acquéreur influence le processus du lotissement. Autrement dit, un acquéreur qui a été victime, à cause de sa situation socioéconomique, peut se soulever des années plus tard.

Encadré 13 :

« Un proche parent était déclaré sinistré sans que la mairie et le cabinet ne lui octroient une parcelle. C'est après que je sois affecté à la Cour d'appel de Calavi que j'ai eu la chance de connaître le dossier dans lequel il y avait sa parcelle et son nom. C'est alors que j'ai préparé le dossier que j'ai confié à un collègue, pour qu'on ne dise pas que je ne suis pas en mesure d'être partial... »

Source : Entretien individuel avec un juge retraité membre du Comité de lotissement.

Dans cette situation le titre foncier ou l'attestation du droit de propriété foncière est contestable. Autrement dit, la sécurisation foncière est un véritable problème de cohésion sociale et par conséquent, de développement socioéconomique.

A l'analyse sociologique, les réserves administratives sont considérées comme des espaces communautaires de 'non -droit', que l'autorité peut gérer sans rendre compte à la communauté (Zougouri et Mathieu, 2001).

Aujourd'hui, l'explosion démographique à Godomey conjuguée aux défaillances des autorités locales chargées de la régulation de contrôle (mairie, voirie, police, gendarmerie, système judiciaire) sont telle que les citoyens n'ont plus en partage la dimension impérative des normes de vie en commun. Les places publiques et les rues sont vendues avec la complicité de certains acteurs.

En ville, la plupart des citoyens des milieux peuplés considèrent l'espace public urbain immédiatement au-delà du mur d'enceinte de leur concession d'habitation comme un domaine en libre d'accès où peut s'exercer et s'affirmer leur liberté individuelle d'agir.

La récente opération de libération de l'espace public, déclenchée par le régime du Président TALON depuis le 02 janvier 2017, sur toute l'étendue du territoire national vient pour le moment, changer un peu les vieilles habitudes.

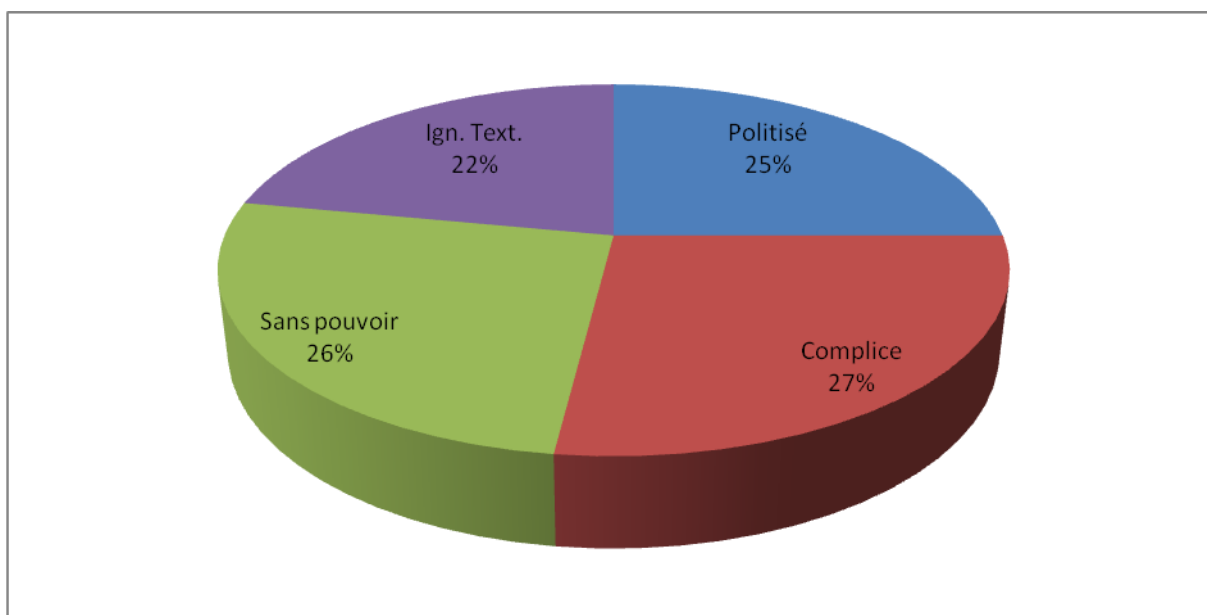
L'observation des pratiques sociales permet d'identifier deux formes d'occupation. La première est assimilée à une extension du logement qui se manifeste par une appropriation de l'espace public pour des usages privés. La seconde forme est le marquage du territoire pour une utilité privée en exigeant sur ces lieux des activités génératrices de revenus (buvettes, vente de denrées alimentaires etc.) Ce qui simplifie que même après le recasement, les acteurs ont la main mise sur leur terre. Ces actes de privatisation de l'espace publics n'empêchent pas qu'il soit reconnu à l'Etat son aménagement et son entretien.

Par ailleurs, lors du lotissement, quand les acteurs sociaux sont déguerpis, ils reviennent quelquefois sur les lieux après le passage des grues pour occuper les anciennes places. Les voies connaissent de rétrécissement du fait des manœuvres des acteurs sociaux qui affirment leur emprise sur la terre. Les latrines, les douches et les puits sont laissés suite à des négociations. La maîtrise foncière et l'affirmation d'un contrôle sur la terre font que certains acteurs déguerpis ne respectent pas à temps, la décision de l'autorité publique. Même après un recasement, les populations continuent d'occuper les anciennes places prises pour les ouvrages d'assainissement d'utilité publique. Ces populations y installent les ateliers de mécaniciens, des soudeurs etc... sous forme de bail.

4.3. Le comité de lotissement

Au cœur du processus de lotissement, un comité implique les différentes composantes de la localité, afin de permettre une gestion participative durant le processus. Il s'agit de favoriser une gestion communautaire du lotissement, dans la seule perspective d'éviter des crises foncières. (cf. graphique 8).

Graphique 7: La contribution du comité dans la crise foncière



Source : données de terrain, 2015.

La lecture du graphique 8 montre que :

- 22% des enquêtés, rencontrés, pensent que le comité de lotissement est Ignorant des textes (Ign. Text.) qui organisent le processus de lotissement ;

« Quand vous prenez les comités de lotissement, vous vous rendez compte qu'il s'agit d'un réseau d'amis qui ne connaissent rien du système foncier. Il s'agit des hommes et des femmes, très tôt, récupérés par des politiciens pour contrôler le processus. Ils veulent profiter simplement de leur position et avoir des intérêts personnels et égoïstes. Cela justifie sûrement les guéguerres auxquelles l'on assiste lors de l'installation de ces comités... Je

me souviens encore des conseils des collègues de service qui me disaient que si je voulais être épargné lors des opérations de lotissement dans mon nouveau quartier en viabilisation, la solution c'est de tout faire pour être membre du comité de lotissement. J'ai bien compris cela aujourd'hui» (Ancien membre du comité de lotissement, 2015).



Bâtiment perdu par son propriétaire après recasement: Photo 2015

Le comité est composé pour la plupart des retraités, des élites politico-administratives et quelques syndicalistes locaux qui sont positionnés pour contrôler le processus de lotissement. Ils sont, en réalité, positionnés pour servir des intérêts particuliers et ceux des réseaux sociopolitiques qu'ils représentent ou défendent. Autrement dit, le comité de lotissement est une arène d'intérêts pluriels au détriment des intérêts de la majorité.

- 25% des personnes rencontrées estiment que le comité de lotissement est politisé du fait des élites politiques de la commune ;

« Lors de la désignation du comité de lotissement, en son temps, nous étions témoin de la ruse politique à tous les niveaux. Le maire avait son camp, le chef d'arrondissement a son groupe, le chef quartier avait également un groupe pour défendre ses intérêts. Le président des jeunes, connu pour son engagement dans la gestion des affaires communautaires, a été exclu du processus. Il avait été écarté du processus de désignation... A son arrivée, il lui était interdit de prendre part aux travaux de désignation... » (Acquéreur de parcelle, 2015).

En terme clair, le processus de désignation des membres de comité de lotissement est une occasion pour les élites politiques de positionner les militants, afin de servir leurs intérêts particuliers au détriment de la bonne gestion du processus (Ouedraogo, 2000 ; Delville, 1996). S'il est vrai que les calculs politiques prévalent sur les intérêts collectifs, il n'en demeure pas moins que ses considérations peuvent porter des entorses aux opérations de lotissement.

- 27% des enquêtés disent que le comité de lotissement est complice de la mauvaise gouvernance du processus de lotissement ;

« Le président du comité et ses membres sont des figurants. Le comité n'a aucun pouvoir, dans la mesure où les membres ne peuvent rien faire... La dernière fois que le comité a siégé pour dénoncer la mauvaise gestion de certains dossiers, l'autorité communale, le chef d'arrondissement et les chefs quartiers ont interpellé le comité. Ils ont fini par écarter certains membres gênants du processus, parce que la présence de ces derniers

handicape le plan qu'ils ont mis en œuvre... » (Membre du comité de lotissement, 2015).

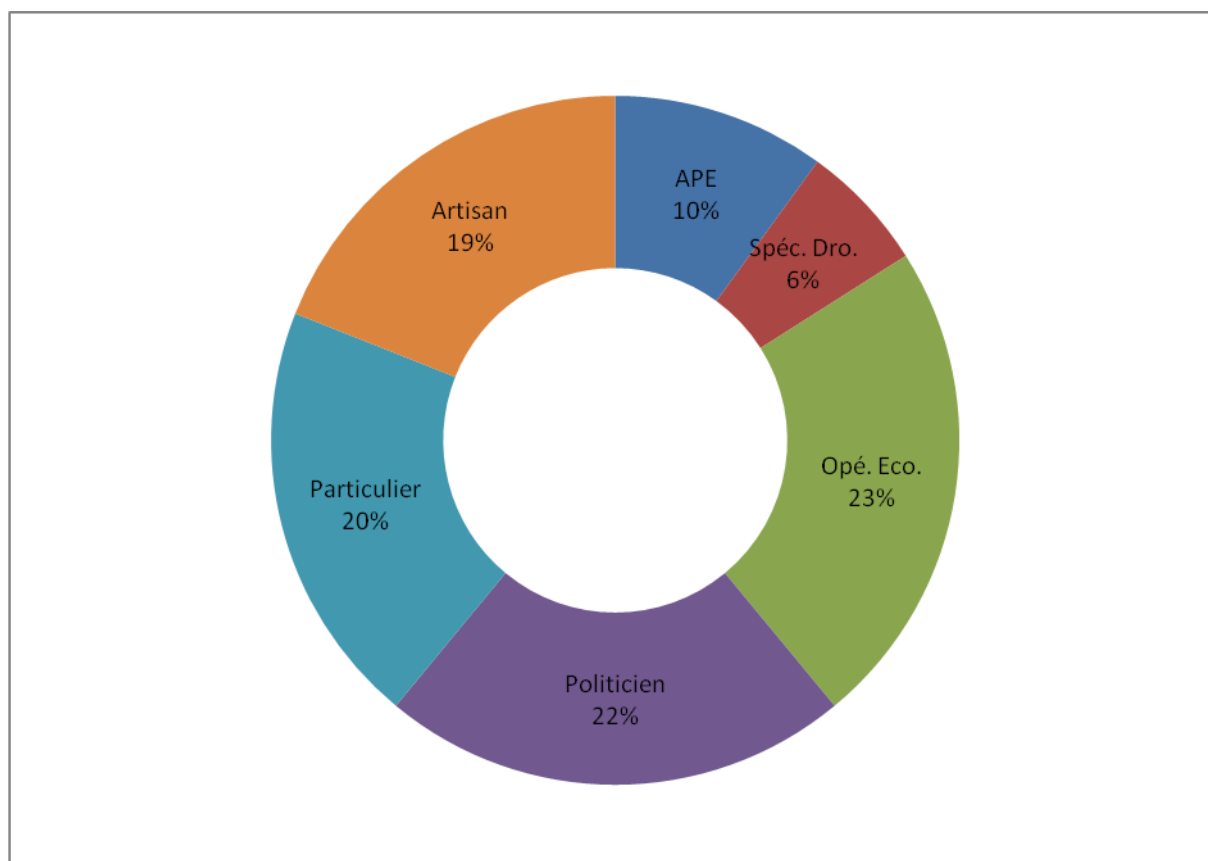
Quand le comité doit siéger pour affronter le cabinet et le service des Affaires Domaniales, ses membres sont écartés du processus de lotissement. Autrement dit, le comité de lotissement a intérêt à travailler en synergie avec les différentes composantes du système de lotissement, pour éviter d'être écarté et de perdre les intérêts particuliers de ses membres.

- 26% des enquêtés, rencontrés sur le terrain, montrent que le comité de lotissement est sans pouvoir décisionnel dans le processus de lotissement.

« Le comité à quel pouvoir ? Il ne peut rien décider... Les décisions viennent du sommet : l'administration communale, le conseil communal et le cabinet. Nous, les membres du comité, sommes sans un pouvoir décisionnel... Personne ne peut imaginer ce que nous vivons au sein du comité de lotissement. C'est vraiment une arène d'intérêts et chacun doit se préserver, au risque de perdre sa place... » (Ancien secrétaire du comité de lotissement, 2015).

En marge de toutes les critiques, une analyse objective permet de constater que le comité de lotissement est à l'épreuve de sa configuration socioprofessionnelle (cf. graphique 9). En entrant dans la perspective sociologique, le système foncier est complexe pour que la configuration du comité de lotissement ne reflète pas un échantillon représentatif de la localité. S'il est vrai que l'efficacité d'une intervention dans une activité collective ne dépend pas exclusivement du statut socioprofessionnel des acteurs, il n'en demeure pas moins qu'il participe à la compréhension des dossiers et à la pertinence des interventions lors du processus de prise de décisions.

Graphique 8: La configuration socioprofessionnelle du comité de lotissement



Source : données de terrain, 2015.

A la lecture du graphique, ci-dessus, on retient que :

- 19% des enquêtés pensent que les comités de lotissement sont constitués à majorité des artisans ;

« Ce sont les artisans qu'ils ont regroupé pour pouvoir manipuler le processus... Dans cette commune de cadres et personnalités, il n'est pas possible que le comité soit moins représentatif... C'est un marché des intérêts et ils ne font que se servir au détriment de la population. Le phénomène est général et il faut vraiment s'insurger pour que les choses changent... »
(Sinistré ayant perdu sa parcelle, 2015).

- 10% des enquêtés disent que les comités de lotissement sont composés en majorité des APE (Agents Permanents de l'Etat) ;

« J'ai connaissance des comités où siègent des Agents Permanents de l'Etat. Seulement, il ne suffit pas d'être membre, car un membre figurant n'est pas différent de celui qui n'est pas dans le comité. Les fonctionnaires vont pour la plupart au service et se préoccupent très peu des affaires domaniales de la commune. J'ai rencontré parmi eux, certains qui ignorent le jour où leur comité tient des réunions ordinaires... Je ne les accuse pas, car ils n'ont pas une idée réelle du rôle du comité dans la construction de la paix sociale au sein de la commune... » (Houéssou, 2015).

- 6% des enquêtés, rencontrés sur le terrain, estiment qu'au sein des comités de lotissement figurent des Spécialistes de Droit (Spéc. Dro.) ;

« Ils ne peuvent pas vouloir du juriste dans les comités... L'administration communale et les autorités politiques n'ont jamais voulu sentir le juriste dans ces comités, car ils réduisent le champ des manœuvres politiciennes. C'est un réel débat qui s'engage quand il y a un juriste dans le comité, chaque décision doit être prise avec les règles de l'art... Ils ne sont pas vus d'un bon œil au sein des comités, dans la mesure où c'est une mine d'intérêts... » (Retraité, 2015).

- 23% des enquêtés, abordés sur le terrain, estiment que les comités de lotissement sont composés des Opérateurs Economique (Opé. Eco) ;

« Ce sont les plus nombreux des membres des comités de lotissement. Ils veulent tout contrôler s'assurer que leurs intérêts sont sécurisés. Ce sont des gens qui, à mon avis inspirent peu de confiance... Ils sont de très bons partenaires du politicien... » (Président déchu, 2015).

En réalité, leur partenariat prend,

« ...l'allure d'un contrat d'intérêts. Généralement, ils sont complices des ventes multiples et des morcellements des parcelles publiques pour des fins partisans. Cette composante d'acteurs sociaux est partisane du matériel et des intérêts singuliers, au détriment de la volonté collective... » (Nobert, 2015).

- 22% des enquêtés pensent que les comités de lotissement sont généralement composés des Politiciens ;

« Les membres du comité sont des élites politiques. Ils se retrouvent en réseau pour préparer les élections en leur sein. Dans une logique de favoritisme, ils satisfont les intérêts particuliers des alliés et militants... Vous devez éviter d'avoir un problème domanial avec un militant du même bord politique que le maire, car vous ne pourrez jamais avoir raison. Ils fabriquent des fausses conventions de vente pour les protéger, à défaut de geler toutes les procédures de dénonciation et de réclamation... » (Ancien président des jeunes, 2015).

- 20% des enquêtés, rencontrés lors de la collecte des données sur le terrain, estiment que les comités de lotissement sont constitués, majoritairement de Particuliers.

« Ils visent d'abord des intérêts particuliers : les primes des travaux de terrain, les dons de parcelles, la complicité avec le cabinet pour la vente des parcelles, la complicité avec les agents pour vendre des réserves administratives. Ils sont disposés à vendre les domaines publics, à condition qu'ils y trouvent leur compte... La vraie raison, ils savent que l'administration ne dispose pas des moyens pour contrôler et réprimer toutes les

manœuvres de mauvaise gestion des ressources publiques... »
(Maçon, 2015).

Autrement dit, il se pose une question de la maîtrise du foncier, dans la mesure où, l'implication dans une activité dépend de l'intérêt que les acteurs défendent ou poursuivent. Pour le foncier, cela renvoie à deux niveaux de « maîtrise » de la ressource foncière : la « maîtrise de l'usage (de la terre) » et la « maîtrise du contrôle de l'usage (de la terre) ».

La maîtrise de l'usage se décompose à son tour en deux maîtrises principales : « L'accès à la ressource (qui est la plus faible maîtrise qu'on puisse détenir) et le prélèvement de la ressource ». (Partout en Afrique, l'appartenance lignagère conférait automatiquement la maîtrise du contrôle de l'accès et de l'exploitation du domaine patrimonial).

Pour ce qui concerne la « maîtrise du contrôle de l'accès aux ressources », celle-ci se décompose aussi en deux maîtrises : la « gestion de la ressource » (c'est-à-dire la capacité d'autoriser et d'organiser l'accès et le prélèvement) et enfin « le pouvoir d'exclure » (la capacité d'interdire l'accès et le prélèvement), pouvoir éminent qui était détenu par des « maîtres de terre » ou des « Chefs de terre » (Bouju 2005).

« Toujours et partout en Afrique de l'ouest, c'était le premier défrichage d'une brousse qui constitue l'acte fondamental de prise de possession de l'espace par le fondateur. Cet acte constituait l'acte fondamental de prise de possession de l'espace par le fondateur. Cet acte engendrait une maîtrise exclusive (permanente et inaliénable) de la ressource foncière. Mais l'acte de défrichage ne suffisait pas à établir la possession coutumière. Celle-ci n'était validée, en quelques sortes que par la conclusion d'un pacte d'alliance avec les divinités chtoniennes¹⁶ (génies d'eau, génie de brousse) garantes de la fertilité de la

¹⁶ les divinités qui trouvent au plus profond de la terre la source de leurs pouvoirs, liés à la croissance de la végétation, mais en étroite relation aussi avec le monde des morts.

nature qui, partout, étaient considérées comme les « vrais » propriétaires des lieux » (Bouju 2009).

Les menaces constituent une arme de maîtrise foncière. Lorsqu'ils se sentent dérangés dans la jouissance de leur terre, les acteurs sociaux profèrent des menaces à l'endroit des nouveaux occupants. Les membres des comités de lotissement ne sont pas à l'abri de ces menaces.

Chapitre V : Les déterminants juridiques des conflits fonciers

5.1. Gestion juridique du foncier au Bénin

5.1.1. Historique de la gestion juridique du foncier

Comme dans d'autres pays ouest africains, l'appareil juridique régulant l'accès à la terre est extrêmement succinct au Bénin. Les premiers décrets fonciers coloniaux de 1904 (23/10/04, « organisation du domaine ») et de 1906 (24/07/1906, « régime de la propriété foncier ») promouvant l'immatriculation foncière et la propriété privée individuelle n'ont de fait jamais été appliqués. Ils étaient basés sur le principe des « *terres vacantes et sans maîtres* », selon lequel la terre appartient à l'Etat, aussi longtemps que les usagers locaux n'ont pas fourni de preuve, au sens du code civile, de propriété foncière.

« Le blanc a confisqué les domaines des collectivités, qu'ils ont déclaré terre vacante... Aucune terre n'est vacante, car le droit de propriété n'est pas périssable. Une parcelle que vous achetez est votre propriété et celle de vos enfants... C'est d'ailleurs la première richesse que les parents se battent pour léguer aux enfants. C'est une fausse lecture du droit au foncier qui continue d'impacter le développement de notre pays... » (Ancien combattant, 2015).

Cette pratique d'importation du code civile français, n'a pas été aussi directe qu'on le croit. Les décrets fonciers de 1904 et 1906, mentionnent que les « propriétés collectives des autochtones » ou détenues par « les chefs, les représentants » ne peuvent pas être vendues et louées sans l'approbation du gouverneur entraînant une première différenciation entre chef et « roturiers » au plan financier. Des modifications mineures ont été apportées (décrets de 1925 &

1932), mais sans rompre avec la philosophie sous-jacente des premières lois. Le principe des « terres vacantes » a toutefois été abandonné en 1935 (décret du 15/11/1935). Les questions foncières ont été de facto transférées aux chefferies administratives et aux cours de justices indigènes, bien qu'aucun texte de loi n'ait jamais mentionné les coutumes, les droits coutumiers et les autorités coutumières comme base légale de ce transfert. Cette étape (encore implicite) vers le transfert de la gestion foncière aux autorités coutumières ne s'est jamais accompagnée d'une définition claire de leurs tâches, compétences ou moyens de sanction. Cette indétermination a été renforcée par la politique des « coutumiers ».

« Le continent traverse beaucoup de crises, dont les origines remontent à la colonisation. Les textes ont été imposés à nos réalités, au point où au lendemain des indépendances, la redéfinition des valeurs s'impose... Le vrai problème reste les élites africaines qui ont pris la relève. Ils sont des enfants fidèles du colon et ne peuvent rien entreprendre sans se référer à la patrie. C'est une recolonisation déguisée qui risque d'étouffer l'harmonie et la cohésion sociale... » (Diplomate à la retraite, 2015).

Cette dernière visait à enregistrer toutes les lois coutumières pour en faire un manuel à l'usage des cours de justice indigène. Les normes coutumières ont en réalité ouvert un espace de contestation et de revendication concurrentes sur la terre, au lieu d'aider à les résoudre. Le « grand coutumier » final, perçu comme une collection complète des lois coutumières de la colonie n'a jamais été opérationnelle. Le décret de 1955 n'a pu combler ce vide institutionnel ; il a toutefois transféré la charge de la preuve de la propriété de l'usager de la terre à l'acheteur potentiel.

5.1.2. Perception de l'impact de l'évolution du système juridique

Il est évident que le système foncier béninois est héritier d'un cadre juridique qui impacte l'efficacité, en vue de la sécurité foncière. Dans ce contexte, les acteurs sociaux perçoivent différemment l'implication de l'évolution du système juridique relatif au foncier (cf. graphique)

La lecture du graphique 10 permet de retenir que :

- 78% des élites politiques, rencontrées sur le terrain, estiment que l'échec du système juridique relatif au foncier est dû à l'héritage colonial ;

« Les problèmes de gouvernance que nous rencontrons, ont leurs origines dans la gestion des affaires publiques par les colons et les premiers héritiers. Ils ont tout sacrifié, au point où rien n'est à l'étape originale et originelle... Il faut réinventer la société béninoise, mais comment le faire et avec qui le faire. Le colon a son œil et son oreille dans l'administration et dans la sphère politique. Des Béninois sont prêts à sacrifier l'intérêt général pour satisfaire les siens... » (Historien, 2015).

- 43% des spécialistes de droit, abordés lors de la pratique du terrain, estiment que le système juridique dont a hérité le foncier béninois explique la récurrence des conflits fonciers ;

« Je pourrai vous dire que le système législatif et/ou juridique béninois, pendant longtemps, est le dérivé de celui de la France. On copie là où il faut copier ; ainsi lors de l'application on éprouve d'énormes difficultés. Les réalités ne sont pas les mêmes et il faut que le législateur prenne conscience, autrement on aura des lois qui ne permettront pas d'anticiper ou de régler les problèmes sociaux... » (Juriste, constitutionnaliste, 2015).

- 87% des Agents Permanents de l'Etat (APE) déclarent que le problème du système foncier béninois est un héritage juridique et législatif ;

« Qu'on s'inspire d'un système législatif ou juridique n'est pas un mal en soi. Seulement, il faut que l'adaptation tienne compte de la réalité de l'adoptant. Nous avons tout copié de la France, comme un enfant qui répète son père ou sa mère. Prendre ce qui est bon chez l'autre n'est pour autant mauvais. Ce n'est pas mauvais non plus si le tricheur ne peut faire preuve d'intelligence pour innover, au point de séduire celui qu'il a copié... » (Agent de l'Etat dans un ministère, 2015).

- 32% des particuliers, identifiés sur le terrain, pensent que les problèmes fonciers ont leur origine dans la dynamique du système législatif et juridique du Bénin.

5.2. Reformes récentes et actuelles en matière foncière

Le « Renouveau démocratique » entamé depuis 1990 a repris quasiment, en l'état, ce dispositif très lacunaire, sans procéder à aucune réforme substantielle. La constitution de 1990 a reconnu la propriété privée de la terre mais le cadre colonial demeurait la base de la gestion foncière.

En fait, pendant les années 1990-2000, les hésitations politiques, les retards et finalement l'inachèvement de la mise en œuvre de la décentralisation ont occupé le devant de la scène en matière de changement juridique. La loi 2012 sur le foncier rassure un tant soit peu sur la résolution des problèmes d'insécurité foncière mais elle n'est pas bien vulgarisée. Cependant, un effort timide de vulgarisation s'est observé ces derniers mois. Ceci pourra mieux imprégner les populations sur le contenu de cette loi.

5.3. La question foncière à l'aune de la décentralisation

5.3.1. Gestion locale du foncier

La décentralisation était inscrite dans la constitution béninoise du 11 décembre 1990 (art. 150-153), issue de la transition démocratique pacifique qu'a connue le Bénin de 1989-1990, après dix-sept années de régime militaro-marxiste. Les états généraux de l'administration territoriale de 1993 ont confirmé cette option, reprise à son compte par le Chef de l'Etat d'alors, le Président Nicéphore SOGLO. Ceci a permis d'en préciser des éléments d'organisation et de calendrier (MISAT 1993). La décentralisation et le transfert des compétences devraient se faire de manière graduelle, faisant de la commune l'échelon stratégique du nouveau dispositif (Loi n°97-029, art 2).

En fait la décentralisation aura beaucoup tardé à se mettre en place. La traduction des options définies par les états généraux de 1993 en textes législatifs a attendu jusqu'en 1999 pour quatre d'entre eux, et le cinquième, portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin n'a finalement été adopté par l'Assemblée nationale qu'après avoir été rejeté plusieurs fois par la Cour Constitutionnelle. Les deux tours des élections municipales se sont tenus en décembre 2002 et janvier 2003. Après deux (02) mandatures du processus de décentralisation, les autorités locales sont interpellées par rapport à la gestion des problèmes fonciers.

Dès lors, la commune est devenue un échelon central de la gestion foncière. La sous-préfecture a disparu en tant que subdivision administrative et c'est le département qui est à présent la circonscription administrative, sans personnalité juridique ni autonomie financière, contrairement à la commune. Les compétences foncières de la préfecture (délivrance de permis d'habiter, certificat administratifs) ont été transférées à la commune qui reprend aussi à son compte la mise en place de Registre Foncier Urbain (RFU).

Le Bénin est un pays où la décentralisation et la gestion foncière sont explicitement liées au plan juridique. Cela soulève des questions de coordination entre foncier urbain et foncier rural, et dont l'harmonisation des procédures de gestion et de production de l'information foncière n'a pas de base juridique. L'information foncière est gérée dans des communes qui n'avaient pas encore les moyens nécessaires et les compétences pour le faire.

La décentralisation politique est amenée à modifier profondément le paysage de la politique foncière au Bénin. La commune, échelon chef de la décentralisation, devient le lieu principal de centralisation et dans le meilleur des cas, de mise en cohérence de l'information foncière.

Quatre questions structurent cet enjeu majeur de la décentralisation ; (a) le transfert des compétences de la préfecture en matière de délivrance d'actes administratifs dans le domaine foncier ; (b) l'archivage et la gestion de cette documentation foncière, affaire de stockage à la fois physique et informatique ; (c) la gestion des procédures de lotissement ; (d) l'articulation entre le foncier rural et le foncier urbain et l'harmonisation des procédures de production et de gestion de l'information foncière. Ces quatre questions constituent des défis que les autorités locales ne parviennent pas encore à relever.

5.3.2. Perception sociale de la gestion locale

La perception sociale de la gestion locale du foncier est en fonction de plusieurs facteurs, dont l'appartenance socioprofessionnelle. Par exemple, certains enquêtés abordés estiment que la gestion du foncier par les collectivités locales pose un problème de gouvernance. En effet, il y a beaucoup de problèmes au niveau des communes que le conseil communal ne peut aborder objectivement, dans la mesure où les compétences font défaut. On peut accuser les autorités communales et le conseil, mais on doit constater qu'ils ne disposent pas d'un cadre technique de travail, afin de viser la perfection.

L'expertise manque dans les communes et les ressources sont telles que les autorités ne peuvent pas l'importer ou l'acheter.

La gestion foncière constitue le volet essentiel des enjeux au niveau des communes. Le maire, ses adjoints, le conseil communal, les comités de lotissement et les services des Affaires Domaniales s'organisent pour s'octroyer des domaines sur le dos des acquéreurs et autres propriétaires terriens. Ils ont très peu souci des textes dans le seul but de satisfaire leurs intérêts personnels. C'est un domaine où les maires sont souvent incriminés et plusieurs de nos maires ont des dossiers d'Affaires Domaniales devant les tribunaux.

D'un autre côté, certaines autorités communales se considèrent comme au-dessus de la loi. Ils vont jusqu'à renvoyer des fonctionnaires mis à leur disposition, dès que leurs intérêts sont menacés. Les communes ont besoin de compétences avérées afin d'espérer de nos autorités locales un mode gouvernance sans reproches, à défaut, c'est le développement local qui sera sacrifié.

En somme, la gestion du foncier, au niveau des communes pose un problème de gouvernance (Rocheude, 2001).

A cet effet, l'avènement de la loi la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin constitue un grand motif d'espérance dans la mesure où elle viendra sûrement mettre de l'ordre dans le désordre qui règne depuis des années dans le domaine foncier au Bénin.

5.3 .3 La loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin

Pour asseoir les bases juridiques de sa théorie, l'administration coloniale a adopté la loi 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey et la loi 65-25 du 14 août 1965 portant organisation de la propriété foncière au Dahomey. Dès lors, il se trouve d'un côté, des terres qui étaient régies par le droit coutumier et de l'autre côté, des terres qui étaient administrées par un droit moderne. « C'est un dualisme juridique qui, pendant longtemps exigeait des praticiens du droit un exercice intellectuel complexe et difficile¹⁷ ». L'application de ces deux textes a montré des insuffisances avec à la clé, un véritable frein au développement économique du pays.

La loi 60-25 est affaiblie par la mise en œuvre des dispositions de l'OHADA qui du coup, a rendu impossible l'utilisation judicieuse du permis d'habiter.

On assiste à des difficultés d'établissement de la propriété foncière, des problèmes liés aux investissements se rapportant au foncier dans un pays à vocation agricole comme le Bénin ; le phénomène de l'accaparement des terres par des firmes étrangères. A cela s'ajoutent de nombreux conflits domaniaux aux conséquences sociales inestimables.

En vue de mettre fin, un tant soit peu à cette dichotomie et à la souffrance de sa population face à l'insécurité foncière, l'Etat s'est doté de la **loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin**.

Ce code traite entre autres, des dispositions générales de la propriété, du domaine immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales, des dispositions relatives aux terres rurales et institutionnelles, de gestion du domaine, des dispositions transitoires et finales.

¹⁷ TOGBONON G, octobre 2015 « Guide Pratique sur le foncier ».

Adoptée à l'unanimité par les députés le 14 janvier 2013, la loi portant code foncier et domanial en République du Bénin comporte 543 articles répartis en 10 titres. Elle définit les nouvelles dispositions légales en matière, entre autres, de modes d'accès à la propriété, des droits réels immobiliers, de la copropriété, des délais applicables aux opérations liées au foncier et aux terres domaniales, des étapes de la procédure de confirmation de droits fonciers, de la procédure de confirmation des droits à partir du plan foncier rural, de l'expropriation pour cause d'utilité publique etc.

➤ **Les innovations de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.**

A travers les 543 articles du Code, transparaissent la volonté de l'Etat de réaffirmer son droit de détention du territoire national, les droits des individus et l'assurance de la protection du droit de propriété foncière. Comme nouveautés dans cette loi, nous pouvons noter la prescription présumptive du droit de propriété qui ne s'applique cependant pas au domaine public de l'Etat, la copropriété, le certificat de propriété foncière qui remplace le titre foncier, l'encadrement légal de l'expropriation pour cause d'utilité publique, comme de la notion de domaine public de l'Etat et des collectivités publiques, la gestion des ressources naturelles, etc.

A retenir que tout titulaire de droits fonciers coutumiers doit les confirmer, la formalité d'inscription des terres rurales au registre foncier étant essentielle. La preuve des droits fonciers se fait par le certificat de propriété foncière. Il faut aussi observer qu'une illustration de la volonté de l'Etat d'œuvrer à la réduction des litiges fonciers, c'est que l'Etat prend des dispositions, de concert avec les acteurs du secteur, pour les prévenir.

En termes d'innovations, il y a également les dispositions finales de la nouvelle loi exigeant au titulaire d'une décision de justice devenue définitive de négocier avant de passer à l'exécution. Les nouvelles dispositions fixent, en outre, les barèmes de dédommagement en fonction de la durée d'occupation du domaine par un occupant illégal.

Par ailleurs, c'est la première fois que tous les textes relatifs au foncier sont regroupés en code au Bénin. En l'état actuel des textes, le certificat de propriété foncière est un titre relatif contrairement au titre foncier qui était dit « définitif et inattaquable ».

Les dispositions de la nouvelle loi interdisent aux non-nationaux d'acquérir des terres au Bénin lorsque la réciprocité n'est pas garantie aux Béninois. Il faut noter également la mise en place d'un encadrement en vue d'une bonne gestion desdites terres, en limitant, du niveau communal au niveau national, les superficies à acquérir, et en appelle à une bonne application du code qui entraînera moins de litiges ; une prise en compte des intérêts des générations futures, et peut-être la définition d'une taxe ou impôt à la charge de tout propriétaire d'un lopin de terre.

L'article 14 de ce code permet également une meilleure régulation de l'accès à la terre par les nationaux. En plus d'une confirmation préalable des droits fonciers avant toute transaction, on note une flexibilité de la transaction des terres rurales nanties du certificat de propriété foncière.

Aussi, cette nouvelle loi permet-elle de mettre fin à la mafia foncière au Bénin et donne une limitation et un contrôle des superficies pouvant être acquises. A ce titre, avant l'achat d'une superficie comprise entre 2 et 20 hectares, il faut une approbation préalable du conseil communal avec l'appui d'un projet de mise en valeur à des fins agricoles, pastorales, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement.

Pour une superficie comprise entre 21 et 100 hectares, il faut l'approbation de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier. De 101 à 500 hectares il faut un arrêté ministériel et au-delà de 500 hectares il faut l'approbation du conseil des Ministres qui sera sanctionnée par un décret.

Conclusion

Le lotissement est une opération qui permet aux autorités d'organiser et de gérer rationnellement les centres urbains et leurs périphéries pour l'amélioration du cadre de vie des habitants. Cependant, dans la commune d'Abomey-Calavi, on enregistre quelques dysfonctionnements dans la gestion qui est faite du foncier. Le lotissement, en tant qu'outil d'urbanisation et vecteur de développement, est pratiqué tenant très peu compte de l'existence de la population sur les terrains à lotir.

La loi sur le lotissement en vigueur jusqu'à l'avènement la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin, était loin d'être bien appliquée eu égard aux nombreux conflits qu'on enregistre dans le processus d'acquisition des parcelles par les populations. Les mécanismes de sécurisation foncière sont basés sur des arrangements entre les populations et l'administration foncière, au détriment des exigences législatives et juridiques.

Il est donc évident que les conflits fonciers ont une origine profonde que conjoncturelle. Autrement dit, le processus de lotissement, la gestion politico-administrative et le cadre juridique sont les facteurs socio-administratifs qui fragilisent le mécanisme de sécurisation foncière dans la commune d'Abomey-Calavi, et l'arrondissement de Godomey en particulier.

Les autorités communales, les cabinets des géomètres et urbanistes agréés, le personnel du service des Affaires Domaniales et les comités de lotissement sont dans un réseau foncier qui privilégie parfois le consensus, au détriment des textes de loi en vigueur dans le secteur. Certes, le consensus apparaît comme un mode de gouvernance démocratique, mais faut-il reconnaître qu'il ne vise pas le long terme, alors que le domaine du foncier est une question qui résiste à l'épreuve du temps.

Eu égard à tout ce qui précède, la décision du Conseil des Ministres en date du 12 octobre 2016, suspendant les opérations de lotissement dans les 77 communes du Bénin, peut être considérée comme une mesure salubre. A travers cette décision courageuse, le régime du Président Patrice TALON, entend amener les acteurs du domaine foncier à se conformer au respect des dispositions du nouveau code foncier et domanial en République du Bénin.

Les services déconcentrés de l'Etat, intervenant dans le domaine du foncier, et celui de l'urbanisme au niveau de chaque commune doivent dès lors, concilier leurs efforts et compétences afin de tenir compte des nouvelles dispositions qui réglementent désormais le domaine foncier au Bénin.

Il revient également aux maires des différentes communes de veiller aux opérations d'aménagement sur leurs territoires pour qu'à l'avenir, les opérations de lotissement soient mieux organisées.

Pour réussir un tel objectif, le transfert des compétences doit s'opérer dans tous les domaines pour permettre aux collectivités territoriales d'avoir un champ large de décisions afin d'asseoir véritablement le développement dans le domaine foncier et celui de l'urbanisme.

La loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin, constitue déjà une avancée certaine dont une bonne application conduira inéluctablement à un assainissement susceptible d'impulser le développement tant souhaité du Bénin.

Références bibliographiques

1. AGOSSADOU J. 2012, Le coefficient de réduction : une source d'injustice et d'iniquité dans les opérations de lotissement à Abomey-Calavi ? AGT, ENAM, UAC. P 83.
2. AMOUZOUVI D., 2010, Quand l'Etat ne protège plus la terre ! Les mécanismes religieux de sécurisation foncière à Djrègbé, in IMO IRIKISI, Vol 2, N°2 FLASH-UAC pp 175-181
3. ASSOGBA Y. M., 2010, Dynamique de l'occupation du sol et problèmes fonciers à Djougou, AT, GEO, FLASH, UAC.P 95.
4. BAKO ARIFARI N., LAURENT P-J 1998'' Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation au sud du Sahara'', bulletin APAD n°15, mai 1998, 154p.
5. BAKO ARIFARI N., Politisation du foncier dans les régions de Gaya (Niger) et Gomparou (Benin), LASDEL, Etudes et Travaux n°8, 28 pages.
6. BOKO M, « A propos de l'assainissement de la ville de Cotonou : « Si nos textes sont vraiment appliqués, on n'aurait pas besoin de déguerpir les gens », Journal Fraternité, 18 Janv. 2017
7. BOUJU J., 2009, « La malédiction, l'honneur et la spéculation », Bulletin de l'APAD FR ligne ,29-30/2009, mis en ligne le 16 juin 2010, consulté le 20 mars 2014. SARL : [http : apad reins org /4006/16 p.](http://apad.reins.org/4006/16)
8. COMBY J., 2008, « Changer de modèle foncier dans les vieux pays du sud », in Villes en développement N°83.
9. CROZIER M. FRIEDBERG E. 1977, l'acteur et le système, paris, Editions du Seuil, 478 p.

10. DELVILLE L., 1996, Quelles politiques foncières pour l'Afrique, labou, Paris.
11. GANDONOU F. et VODOUNON F., 2015, Les préalables méthodologiques de la recherche en sociologie, Editions Populaires d'Afrique, Porto-Novo, 80p.
12. GRISONI-NIAKI J-C., « Explosion urbaine et développement local à Cotonou », in les annales de la Recherche Urbaine N°86, P.119-125.
13. LALEYE A.A., 2013, « Contrôle citoyen et lotissement : cas de la Commune d'Abomey-calavi », AGT, ENAM, UAC.P 84.
14. Le MEUR P.Y 1999. Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources », Bulletin de l' APAD [En ligne] , 17/1999/ mis en ligne le 04 octobre 2006, consulté le 08 mars 2014, URL / [http:// APAD .revue.org /496](http://APAD.revue.org/496) / 5 p.
15. Le MEUR P-Y, 2002, Approche qualitative de la question foncière ; IRDREFO, Document de travail de l'unité de recherche 095, N°4. 23 p.
16. LE ROY E., KARENTLY A., BERTRAND 1996, La sécurisation foncière en Afrique pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala, 388 pages
17. PELISSIER P. 1993 compétition foncière en Afrique, Karthala, paris.
18. LENTZ C., 2001, « contested boundaries : decentralisation and land conflict in northwestern Ghana », Bulletin de l'Apad [En ligne], 22 /2001/ mis en ligne le 15 décembre 2015, consulté le 17 juin 2014, URL= [http:// Cipad , revue . org /50](http://Cipad.revue.org/50) .15 p.
19. OLIVIER DE SARDAN J-P., 2012, « Gouvernance locale : La délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes », LASDEL, Etudes et Travaux, N°102.

20. PEYROUX E., 2010, « Renouvellement urbain et revalorisation des espaces publics dans un City improvement district du centre-ville de Johannesburg », *Echo Géo*, (en ligne) ,13/ 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, consulté le 05 avril 2014 URL= [htt // échogeo revues .org / 12045](http://echogeo.revues.org/12045) ; DOI=10 4000/ ECHOGEO 12045.
21. ROCHEGUDE Alain, 2001, « Foncier et décentralisation : réconcilier l'illégalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers » in *Bulletin de liaison du LAJP*, n°26, pp.13-32.
22. PELISSIER P. 2001 « Les interactions rurales Urbaines en Afrique de l'Ouest et centrale », *Bulletin de l'APAD*, [En ligne], 19/2000/ mis en ligne le 12 juillet 2006, consulte le 20 mars s 2014. URL= [htt// apad/ revues. Org/4 22/12p](http://apad.revues.org/422).
23. THUDEROZ C, GIRAUD-HERAUDA., 2000, *La négociation sociale*, CNRS Editions, Paris, 292p.
24. TINGBE-AZALOU A, « Evaluation des stratégies nationales de la lutte contre la pauvreté (OSD, SCRP, OMD etc », *Forum sur les réalités de la pauvreté face aux défis des Objectifs du Millénaire pour le Développement*, [En ligne], 10| 2008 [gouvernance-concertee.org/pdf/actes-forum-pauvrete-oct-08.pd](http://gouvernance-concertee.org/pdf/actes-forum-pauvrete-oct-08.pdf) P.32. Consulté le 21 août 2014
25. ZOUGOURI S. et MATHIEU P. 2001 « Nouvelles transactions et formalisation des transactions foncières dans l' Ouest du Burkina Faso : le cas d' un village de la province du Houët », *Bulletin de l'APAD*, [En ligne], 22 | 2001, mis en ligne le 27 mars 2006, Consulté le 18 mars 2014. URL : <http://apad.revues.org/94> 15P.

Annexes

Annexe 1 : Questionnaire à l'endroit du personnel administratif de la Mairie, des propriétaires terriens et des acquéreurs de parcelles ciblés.

Dans le cadre de nos recherches sur « **les déterminants socio administratifs des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi** », nous vous prions de répondre aux questions suivantes. Merci pour votre disponibilité.

Nom :		Sexe :	
Prénoms :		Niveau d'instruction :	
Age :		Profession :	
Quartier de résidence :		Date de l'entretien :	
Arrondissement de résidence :		L'heure de démarrage :	
Commune d'origine :		L'heure de clôture :	
N°	Question	Réponses	Code
001	Que pensez-vous du lotissement ?	C'est bon	A
		C'est mauvais	B
		C'est acceptable	C
		C'est un marché de ruse	D
		Autres (à préciser)	Z
002	Pourquoi pensez-vous que le lotissement est un marché de ruse ?	Ils ont volé nos parcelles	A
		Ce sont les mauvais souvenirs	B
		On a plus de problème qu'avant	C
		Ils ont cassé les maisons	D
		Pour rien	E
		Autres (à préciser)	Z

003	Pensez-vous que le conseil communal est responsable ?	Oui Non	A B
004	Si oui, Qui en est le vrai responsable ?	Le maire Tout le conseil Les chefs d'arrondissement Les adjoints au maire Autres (à préciser)	A B C D Z
005	Avez-vous l'impression que le service des affaires domaniales est impliqué dans la mauvaise gestion du lotissement ?	Oui Non	A B
006	Si oui, pourquoi pensez-vous qu'il est impliqué ?	Les agents sont au cœur du jeu Les agents sont complices Les agents maîtrisent le système Les servent leurs intérêts Les agents préservent leurs postes Les agents couvrent les manœuvres Les agents sont riches Les agents nous font la confiance Autres (à préciser)	A B C D E F G H Z
007	Quels sont les conflits fonciers liés au lotissement ?	Double vente Les sinistrés sans dédommagement	A B

		Les déplacements Le non-respect du coefficient Les registres manuels et manipulables Autres (à préciser)	C D E Z
008	Avez-vous connaissance des textes qui régissent les opérations d'urbanisme notamment le lotissement au Bénin ?	Oui Non	A B
009	Connaissez-vous le comité de lotissement de votre zone ?	Oui Non	A B
010	Si oui, quelle appréciation faites-vous de sa configuration ?	Politisé Complice Nul Banalisé Divisé Autres (à préciser)	A B C D E Z
011	Pensez-vous que les documents élaborés lors des opérations de lotissement sont fiables	Non fiable Fiable Traficoté Chiffonné Acceptable Autres (à préciser)	A B C D E Z
012	Quel est l'impact de non fiabilité des documents sur le système foncier à Godomey ?	Moins crédible Acceptable Trop de laisser	A B C

		Beaucoup de vol de parcelle Beaucoup de procès Non maîtrise du foncier Autres (à préciser)	D E F Z
013	Quelles sont les sources des conflits fonciers à Godomey ?	Le lotissement La gestion manuelle des registres La complicité du comité de lotissement Le copinage au niveau du service des affaires domaniales Le cadre légal de la sécurisation foncière La politisation de l'arène foncière Autres (à préciser)	A B C D E F Z

Annexe2 : Guide d'entretien adressé aux membres du comité de lotissement

Dans le cadre de nos recherches sur « les déterminants socio administratifs des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi », nous vous prions de répondre aux questions suivantes. Merci pour votre disponibilité.

1- Configuration de l'arène foncière

- Acteurs ;
- Rôles ;
- Cadre légal d'intervention.

2- Lotissement

- Différentes étapes ;
- Niveau d'implication des acteurs ;
- Cadre légal d'intervention.

3- Comité de lotissement

- Configuration ;
- Mode de désignation ;
- Cadre légal d'intervention ;
- Autonomie d'action.

4- Gouvernance foncière

- Disponibilité des acteurs ;
- Degré d'implication des acteurs ;
- Groupe de pressions ;
- Considération politique.

Annexe 3 : Guide d'entretien adressé aux chefs de Quartiers.

Dans le cadre de nos recherches sur « les déterminants socio administratifs des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi », nous vous prions de répondre aux questions suivantes. Merci pour votre disponibilité.

1- Le lotissement

- Perception;
- Fiabilité;
- Rapport avec les conflits fonciers;
- Implication des élus locaux;
- Responsabilité du cabinet et du service des affaires domaniales.

2- La fréquence des conflits fonciers

- Rôle des chefs quartiers;
- Délivrance des certificats de non litige;
- Service des affaires domaniales et la translation foncière.

3- La gestion des réserves administratives

- Connaissance des réserves;
- Accessibilité des réserves;
- Sécurisation des réserves;
- Décision du morcellement des réserves.

Annexe4 : Guide d'entretien avec les géomètres et urbanistes

Dans le cadre de nos recherches sur « les déterminants socio administratifs des conflits fonciers dans la commune d'Abomey-Calavi », nous vous prions de répondre aux questions suivantes. Merci pour votre disponibilité.

Vous êtes un acteur incontournable dans la réalisation des lotissements.

1- Le cabinet de géomettre;

- Rôle;
- Sélection;
- Cadre légal d'intervention;

2- La fiabilité du lotissement;

- Degré d'implications;
- Responsabilité institutionnelle;
- Responsabilité individuelle des géomettres;

3- Les conflits relatifs au lotissement;

- Niveau d'implications;
- Degré d'implication institutionnelle;
- Degré d'implication des géomettre;
- La complicité administrative et politique

Table des matières

Table des matières

Sommaire	2
Dédicace.....	3
Remerciements	4
Accronymes et sygles.....	5
Résumé	7
Abstract.....	7
Introduction	8
Première partie : Construction de l'objet de la recherche	
Chapitre I: Cadre théorique de la recherche.....	12
1.1. Problématique.....	12
1.2. Objectifs de la recherche	16
1.2.1.Objectif général	16
1.2.2.objectifs spécifiques.....	16
1.3. Hypothèses de travail	17
1.4. Revue de littérature.....	177
1.5. Clarification conceptuelle.....	32
1.6. Justification de la recherche.....	35
1.6.1. Contexte de la recherche.....	35
1.6.2. Raisons subjectives.....	36
1.6.3. Raisons objectives.....	33
1.7. Justification du choix du cadre de l'étude.....	37
1.7.1. Raisons subjectives.....	38
1.7.2. Raisons objectives.....	39
Chapitre II : Les considérations méthodologiques.....	39
2.1. Nature de la recherche.....	39
2.2. Modèle d'Analyse.....	40
2.3.Techniques et outils de travail.....	43
2.3.1.Recherche documentaire	43
2.3.2.L'entretien.....	45

a.Le guide d'entretien	45
b.L'entretien de groupe	45
2.4.L'observation	46
2.5.Cadre de l'étude.....	47
2.6.Dépouillement et traitement des données.....	53
2.6.1.Dépouillement et traitement des données quantitatives.....	53
2.6.2.Dépouillement et traitement des données qualitatives	53
2.7.Technique d'échantillonnage.....	54
2.7.1.Groupe Cible.....	54
2.7.2.Techniques d'échantillonnage	55
Partie II : Présentation et l'analyse des données du terrain	
Chapitre III : Les agents de l'Administration communale dans les conflits fonciers à Abomey-Calavi.....	
3.1.La gestion des registres de lotissement au sein de l'administration.....	58
3.2.La fragilisation de la fiabilité de la convention de vente.....	65
Chapitre IV : La gestion du lotissement face l'insécurité foncière	
4.1.Les dysfonctionnements dans le processus du lotissement	75
4.2.La vente des réserves administratives	82
4.3.Le comité de lotissement	87
Chapitre V : Les déterminants juridiques des conflits fonciers.....	
5.1.Gestion juridique du foncier au Bénin	96
5.1.1.Historique de la gestion juridique du foncier	98
5.1.2.Perception de l'impact de l'évolution du système juridique	97
5.2.Reformes récentes et actuelles en matière foncière	99
5.3.La question foncière à l'aune de la décentralisation	100
5.3.1.Gestion locale du foncier.....	100
5.3.2.Perception sociale de la gestion locale	101
5.3.3. La loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin.....	103
Conclusion.....	107
Références bibliographiques	109
Annexes	113