

Conséquences des pratiques des acteurs fonciers sur l'attractivité et la compétitivité de la Commune d'Abomey-Calavi (République du Bénin)

Présenté par :

Pascal Adégoké BALOGOUN

Géographe aménagiste,

Chargé de mission à la Délégation à

L'Aménagement du Territoire

E.mail: pbalgue@yahoo.fr

04BP1514 Cotonou

Tél : (+229)21 30 98 74/95 52 29 55



3èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

09, 10 & 11 décembre 2009 –Montpellier, France

Résumé

Face aux difficultés d'une densification exceptionnelle de Cotonou, La commune d'Abomey-Calavi représente une spécificité de la périphérie de Cotonou par l'expression d'une croissance reposant sur une dynamique de la production et de la consommation de l'espace urbain

Plusieurs facteurs ont favorisé la situation à Abomey-Calavi. Entre autres, la situation géographique et les données naturelles. Ces facteurs ont entraîné les transformations socio culturelles et économiques de cette localité dans laquelle le mode d'appropriation de la terre reste dominé par le régime foncier traditionnel.

Différents acteurs sont impliqués dans la gestion foncière à Abomey-Calavi. Ils sont classés en deux catégories à savoir : les producteurs fonciers qui regroupent l'Etat, l'Administration, les groupes spécialisés, les particuliers et les intermédiaires d'une part et les consommateurs de service foncier qui regroupent l'Etat ainsi que les groupes spécialisés de même que les particuliers d'autre part.

Les différentes pratiques de ces acteurs conduisent à de nombreuses conséquences dont les plus visibles sont : la thésaurisation de l'espace urbain, les conflits fonciers, la réduction de l'espace destiné à la production agricole sans oublier les problèmes environnementaux.

Ces pratiques ont des conséquences sur l'attractivité et la compétitivité, donc sur le développement du territoire communal.

Face à tout ceci, l'administration locale reste impuissante faute de ressources humaines qualifiées et de ressources financières suffisantes, mais surtout du fait de la non disponibilité d'une politique volontariste d'aménagement de l'espace communal. Des mesures hardies doivent être prises pour corriger les insuffisances observées afin de permettre à la commune d'Abomey Calavi de disposer d'un paysage urbain moderne, attractif et compétitif.

Mots clés : logique foncière ; pratique foncière ; acteurs fonciers ; attractivité ; compétitivité ; commune.

Sigles et abréviations

AOF: Afrique Occidentale Française

CEG: Collège d'Enseignement Général

CARDER: Centre d'Action Régionale Pour le Développement Rural

CV: Convention de Vente

GBB: Groupe Betsaleel Building

IGN: Institut Géographique National

INSAE: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

OPT: Office des Postes et Télécommunications

ORTB: Office de Radiodiffusion et de Télévision du Benin

PC: Permis de Construire

PH: Permis d'Habiter

RGPH: Recensement Général de la Population et de l'Habitat

SBEE: Société Béninoise d'Electricité et d'Eau

S.CO.A: Société Commercial de l'Afrique

SERHAU-SEM: Société d'Etude Régionale d'Habitat et d'Aménagement Urbain-Société d'Economie Mixte

SO.FRA.DAHO: Société Française du Dahomey

SONICOG: Société Nationale des industries et des Corps Gras

TF: Titre Foncier

UAC: Université d'Abomey-Calavi

ZOCA: Zone de Culture Annuelle

ZOPA: Zone de Palmier à Huile

Introduction

Dans la théorie urbaine récente développée entre autres par VENNETIER, P (1989), l'espace urbain est considéré comme l'enjeu de stratégies complexes ayant une dimension défensive (la sauvegarde de droits fonciers) et positive (assurer les conditions de reproduction du réseau familial).

Le thème « conséquences des pratiques des acteurs fonciers sur l'attractivité et la compétitivité de la commune d'Abomey-Calavi (République du Bénin) » pose la question du développement spatial de Cotonou sur sa région polarisée qu'elle tente d'organiser.

Eu égard aux difficultés d'une densification exceptionnelle de Cotonou, Abomey-Calavi présente un aspect spécifique de l'extension de cette ville par l'expression d'une croissance urbaine spasmodique reposant sur une dynamique de la production et de la consommation de l'espace urbain.

Du coup, les structures socio-foncieres de cette concentration démographique (spécifiquement Aïzo au départ et aujourd'hui cosmopolite) subissent de profondes mutations pour s'adapter aux nouvelles exigences du développement (demande et offre foncière). Les mutations ainsi observées reposent sur une chaîne de mécanismes de production et de consommation qui conduisent à une intense transformation de l'espace à Abomey-Calavi. De façon générale les mécanismes observés ont contribué à assurer la transformation de la commune dont l'harmonie spatiale nécessite une mise en œuvre judicieuse des outils opérationnels de la planification spatiale en vue de l'adéquation des fonctions environnementales (fonction de régulation, fonction de support et fonction de production).

Face à ce système de gestion urbaine l'administration est en désarroi. On note :

- la non disponibilité de l'information au niveau de l'administration locale ;
- une inadéquation de la structure administrative au mouvement foncier ;
- une ingéniosité intellectuelle qui caractérise tous les acteurs (ces derniers trouvent toujours des moyens pour contourner les lois et autres dispositifs légaux mis en place par l'autorité) ;

Cette situation a renforcé le phénomène de contestation qui n'arrange pas le rôle dynamique que la commune d'Abomey-Calavi joue dans la région de Cotonou.

Face à tout ceci, il paraît opportun de réfléchir conséquemment sur une stratégie qui garantisse et sécurise le foncier dans la commune d'Abomey-Calavi qui est non seulement un cadre de vie et de travail, mais aussi un lieu d'échange.

Au cours de nos recherches, nous avons été confrontés à des difficultés notamment :

- la non disponibilité de l'information surtout après le passage des étudiants à l'ex Sous-préfecture d'Abomey-Calavi, en Novembre 2001, où les archives ont été brûlées ;

- la réticence et parfois le refus catégorique de certains propriétaire terriens et autres opérateurs techniques à livrer des informations sur les causes de l'insécurité foncière à Abomey-Calavi.

1-Méthodologie

La démarche méthodologique s'est orientée vers quatre aspects qui sont :

- la recherche bibliographique et documentaire ;
- la constitution de base de données à partir des questionnaires ;
- le traitement des informations ;
- les contrôles vérité terrain.

Ceci nous a permis de mieux appréhender certains aspects de nos préoccupations qui ne nous paraissaient pas évidentes au départ, et surtout d'apprécier les manifestations et les conséquences des différentes pratiques des acteurs fonciers. Ces conséquences se manifestent aussi bien sur les acquéreurs de parcelles que sur le paysage urbain.

A cet effet, nous avons choisi un ensemble d'indicateurs qui nous ont permis d'apprécier les données socio-économiques et techniques, à savoir :

- les différents acteurs intervenant dans le domaine foncier ;
- les stratégies développées par les différents types d'acteurs ;
- les différentes manifestations de l'insécurité foncière ;
- l'évolution de la réglementation foncière comparée aux pratiques foncières

1.1- documentation et travaux de terrain

La recherche bibliographique et documentaire a été orientée vers les services et les institutions spécialisées comme l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Reforme Foncière et de la lutte contre l'érosion Côtière (MUHRFLEC), l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE), le ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), l'Institut Géographique National (IGN), la Bibliothèque Centrale de l'Université d'Abomey-Calavi.

1.2- Observations

Les contrôles vérité terrain en amont ont permis des observations minutieuses sur le terrain à savoir :

- le mode d'occupation du sol ;

- la disposition des maisons ;
- les aspects des rues.

1.3- Entretien

Dans le cadre de cette étude, nous avons pris contact avec certaines personnes à savoir : les autorités municipales, les propriétaires terriens, les délégués et chefs de quartiers, les responsables d'agences immobilières, les responsables de l'association des acquéreurs de parcelles.

1.4- Enquêtes

Elles ont consisté dans la collecte des informations susceptibles de vérifier et de compléter les informations documentaire. Pour atteindre les objectifs de l'enquête, les étapes suivantes ont été suivies, il s'agit de :

- la délimitation du champ de l'enquête;
- l'échantillonnage;
- l'élaboration du questionnaire;
- le dépouillement et l'analyse des résultats.

1.5- Champ de l'enquête et échantillonnage

✓ *Champ de l'enquête*

L'enquête s'est limitée à la commune d'Abomey-Calavi, pour laquelle nous avons considéré et exploité les données de population fournies par RGPH3.

Nous avons considéré comme population cible l'ensemble de la population urbaine, les 307.745 habitants recensés en 2002 (INSAE).

✓ *Echantillonnage*

L'échantillonnage est issu de la méthode de strate. Pour la cause, nous avons distingué essentiellement neuf (9) strates correspondant aux 9 arrondissements de la commune.

Nous avons tiré au hasard cent (106) personnes par arrondissement, indépendamment de la population de ces derniers (tableau n°1) à raison de :

- propriétaires terriens : 10 ;
- Acquéreurs : 30 ;
- Association de développement : 10 ;
- Comités de lotissement : 30
- Démarcheurs : 10 ;
- Préfecture : 01 ;

- Direction Générale des Domaines : 01 ;
- Géomètres : 10 ;
- Agences Immobilières : 04

Tableau n°1 : Répartition de l'échantillon par arrondissement

Arrondissements	Population
Akassato	17.197
Godomey	153.447
Glo-Djigbé	12.827
Hevié	13.450
Kpanroun	7.421
Ouedo	10.067
Togba	18.674
Zinvié	13.212
Abomey-calavi centre	61.450
Total	307.745

Sources : Notre enquête

1.5.1- Traitement et analyse des données

Le dépouillement et l'exploitation statistique nous a permis de déterminer les fréquences, les pourcentages, les moyennes, pour les différents variables. En ce qui concerne les informations qualitatives, nous avons réalisé un recoupement des différents points de vue issus des entretiens. Leurs confrontations avec les informations quantitatives nous a permis de dégager les opinions émergentes.

2-Présentation du cadre d'étude

2.1- Les atouts de la commune d'Abomey- Calavi

2.1.1- Situation géographique

La commune d'Abomey-Calavi s'étale sur une superficie d'environ 539 km² (l'évaluation de cette superficie a été faite à partir de la carte administrative du Bénin établie en 1983 par le Projet Plan d'Urbanisation au Bénin). La commune d'Abomey-Calavi Cotonou est limitée :

- au nord par la Commune d'Allada;
- au sud par la Commune de Cotonou ;
- à l'ouest par la Commune de Tori-Bossito;

- à l'est par la Commune SO-AVA;

Il est constitué de neuf arrondissements à savoir : Abomey-Calavi, Akassato, Godomey, Golo-Djigbé, Hèvié, Kpanroun, Ouêdo, Togba, Zinvié.

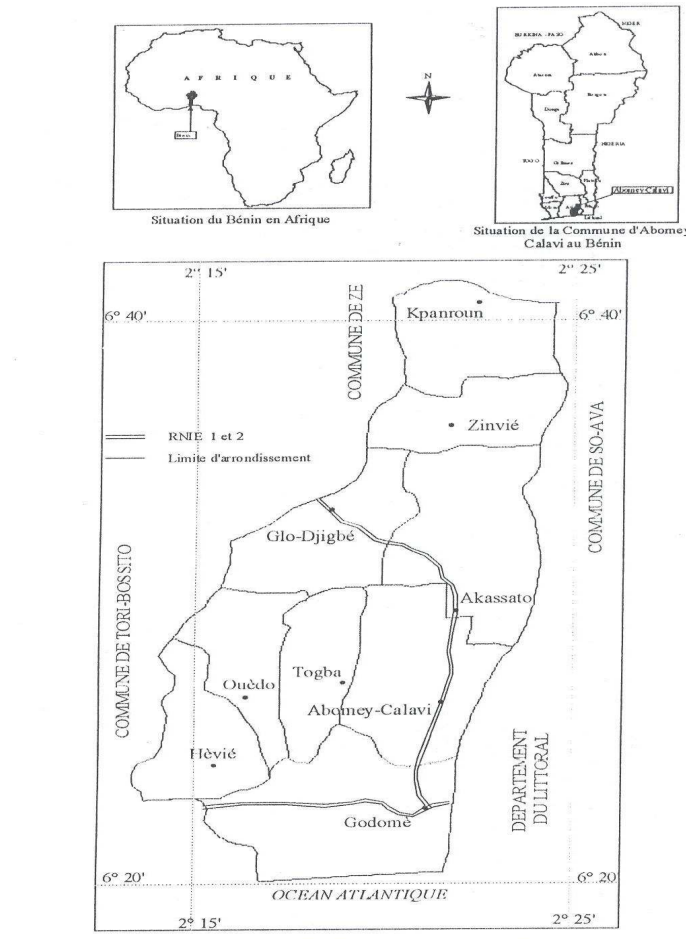


Photo n°1 : Carte de situation de la commune d'Abomey-Calavi

2.1.2- Les données naturelles

Ces données naturelles à Abomey Calavi s'incèrent dans celle du Sud-Bénin à l'exception de la zone littorale.

Au point de vue morphologique, on distingue deux grandes formations topographiques : le plateau (de terre de barre) et le bassin lacustre. Ces deux unités sont séparées par une languette de continental terminal vers l'Est d'une largeur d'environ 200 à 400 mètres selon les endroits.

Dans l'ensemble, le relief d'Abomey-Calavi dans ses limites administratives présente une inclinaison Ouest-Est. Le contact plateau-bassin lacustre se fait de manière plus ou moins douce (cela favorise une possibilité d'installation humaine).

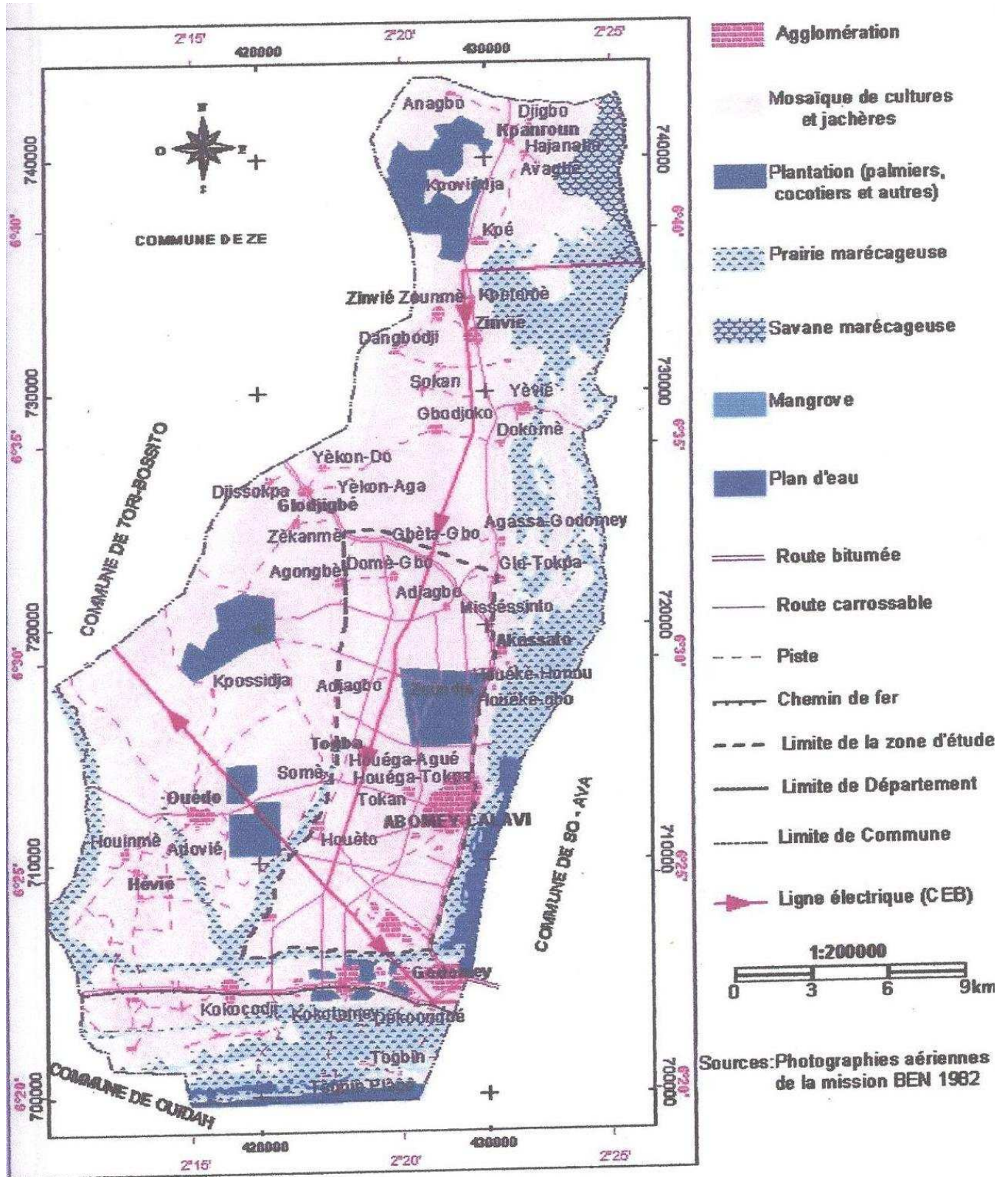
Le contexte argilo-sableux semble favoriser une infiltration rapide ainsi que la possibilité d'aménagement facile des terres qui s'appuie sur le contexte géologique et le contexte topographique. La commune d'Abomey-Calavi jouit d'un climat subéquatorial. Les saisons et nuances climatiques sont celles observées dans la région sud du Bénin (deux saisons pluvieuses et deux saisons sèches). Abomey-Calavi a été en contact avec les européens grâce à sa prospérité agricole du moment et grâce à sa position stratégique dans la région. Les divers atouts que la ville acquiert par la suite seront à la base de l'arrivée massive d'autres ethnies ou personnes immigrantes

2.2. Les transformations socioculturelles et économiques

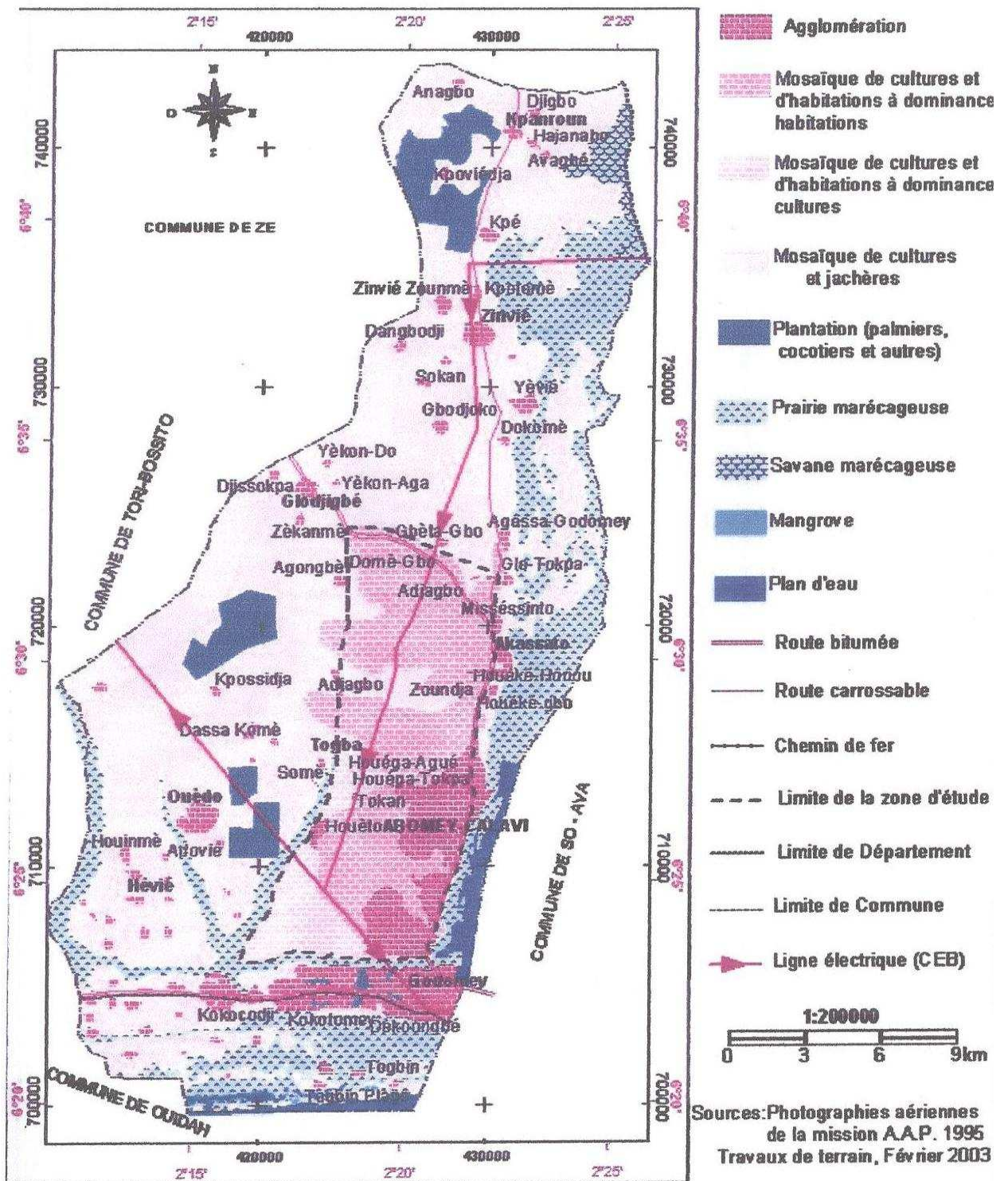
2.2.1. Les modalités démographiques

Le croît démographique de la commune s'est réalisé à la fois par le mouvement naturel et par l'immigration de plus en plus importante des populations. Les statistiques démographiques respectives de 1979 en 2002 en passant par 1984 mises en parallèle, prouvent en ce qui les concerne, une réelle transformation progressive de l'effectif démographique de cette commune. Sa population est évaluée à 307.745 habitants (RGPH3, 2002)

Non seulement les transformations démographiques se manifestent par cette croissance de la population mais aussi elles se font remarquer par la densité d'occupation des chambres de même que par l'urbanisation. Cette densité qui est de quatre (04) personnes en moyenne (INSAE 2002) dans la plupart des cas, ne cesse d'augmenter. Cette surcharge démographique des résidences a aidé à la formation des premiers noyaux périphériques. La colonisation française va par la suite, contribuer à accentuer ce phénomène par les immigrations dans la commune des commerçants, d'ouvriers, de fonctionnaires etc...Aujourd'hui, la péri urbanisation à Abomey Calavi est devenue un phénomène de faits.



Carte n°2 : Carte d'occupation de sol de 1982 de la commune de d'Abomey-Calavi



Carte n°3 : Carte d'occupation de sol de 2003 de la commune d'Abomey-Calavi

La transformation spatiale de la commune d'Abomey-Calavi est forte. Elle exprime de plus en plus une croissance démographique qui trouve son origine à la fois dans la croissance naturelle de la population et de l'exode rural. Face à cette forte croissance spatiale, la mairie de d'Abomey-

Calavi semble dans l'impossibilité financière et technique de préparer les structures d'accueil de ce nouveau peuplement, sous la forme de lotissement ou de nouveaux quartiers viabilisés capables de recevoir le plus grand nombre. De la sorte, les gens s'installent là où ils peuvent, au gré des offres foncières des propriétaires coutumières.

2.2.2. Les facteurs économiques de la transformation de la commune d'Abomey-Calavi

La période coloniale marque une étape intéressante dans l'évolution de la commune et représente les temps d'une prospérité évidente pour la commune.

En fait, la situation économique de la Commune d'Abomey-Calavi n'était pas des moins prospère par rapport à l'ensemble du pays (Ex colonie du Dahomey). Abomey-Calavi était un centre commercial important à cause :

- de l'existence de grandes et imposantes palmeraies soutenue par le « crédit-acheteur » qui représentait un appoint appréciable pour le progrès social ;
- de la présence des grandes sociétés commerciales ou compagnies de traite ;

Il a été développé à Abomey-Calavi une économie agricole dont les fruits ont permis la modification du visage de la commune à travers des initiatives privées qui se sont révélées par les interventions considérables dans le foncier (construction des maisons).

Les grandes maisons qui la caractérisent aujourd'hui ont été réalisées à partir de ces activités commerciales axées sur la culture du palmier à huile. Abomey-Calavi intervenait dans le commerce entre le Dahomey d'alors et la métropole française et dont quelques commerciaux. La configuration de ces centres répondait à un regroupement bien conçu. En effet, ces centres furent érigés autour ou dans les environs immédiats du vieux marché OBADA existant à une centaine de mètres de la mission catholique. LA Société Française du Dahomey (SO.FRA.DAHO), la société Française de l'Afrique. (S.CO.A), la Compagnie Française de l'Afrique Occidentale (C.F.A.O), la compagnie Maisons ANTRAT, JOHN HOLT, JOHN WALKDHEIN se rencontrèrent ainsi à Abomey-Calavi. Les différentes transformations que connaît la commune n'ont pas manqué d'agir sur la structure de l'espace.

2.2.3 *Le régime foncier*

La structuration de l'espace présente une importance de premier plan. La notion de régime foncier n'a pas la même résonance partout en République du Bénin. De ce fait, il apparaît nécessaire de connaître le mode d'appropriation de la terre tel qu'il a évolué jusqu'à nos jours.

Les conceptions des droits sur la terre sont très souvent différentes les unes des autres ; elles répondent à une organisation des groupes sociaux. Le régime foncier d'Abomey- Calavi connaît trois phases auxquelles correspondent des variations ou nuances tant dans les concepts que dans les modes d'appropriation : *le régime foncier traditionnel, le régime foncier colonial et le régime foncier néo colonial.*

2.2.3.1 *Le régime foncier traditionnel*

Ce régime a été d'abord caractérisé par le statut de possession des terres qui sont restées collectives, immuables et imprescriptibles. Les difficultés qui en sont issues ont poussé les premiers habitants à s'efforcer d'asseoir sur des bases plus certaines et plus claires les droits sur le sol. C'est ainsi que sont nés les plants bornes qui confèrent le statut de propriété à ces terres. Ces terres collectives demeurent aux mains d'une personne, le chef de la famille ou de la lignée, à qui revient la responsabilité de les gérer quant à leur répartition (pour exploitation temporaire) au niveau des membres de la famille ou de la lignée (VIGAN. A, 1987).

Le mode d'appropriation de l'espace connu au régime traditionnel est la pure et simple occupation, la donation qui se trouve au centre d'un système social organisé sur les alliances de toutes sortes. Les crises lignagères ou claniques ont amené au morcellement des terres, à cause d'une société de plus en plus individualiste impliquant tous les systèmes de prêt, d'antichrèse de location et de vente.

2.2.3.2 *Le régime foncier colonial*

Il se caractérise par une déstabilisation de la structure traditionnelle précédente et a marqué la longue période coloniale. Le régime foncier colonial se manifeste par un début d'appropriation individuelle des terres puis par une intervention directe de la puissance coloniale dans la commune. L'intervention de l'administration coloniale s'est concrétisée par l'occupation effective (expropriation) d'une zone partant de l'actuel Collège d'Enseignement Général jusqu'aux résidences administratives à Kpota, les domaines du dispensaire.

Sous le régime colonial, les systèmes de prêt, de vente et de location se sont développés à une vitesse vertigineuse eu égard à cette économie monétariste du moment.

Un autre mode d'appropriation de l'espace se traduit par la possession des terres par usurpation des domaines (confiscations pour charges d'incarcération non justifiées).

2-2-3-3 Le régime foncier néo-colonial

Il caractérise la période d'après les indépendances et reste marqué par une déstructuration totale de la tenue du bien-fonds. L'appropriation individuelle de l'espace née au cours de période précédente à fini par acquérir son droit de cité. Elle est secondée par les héritages et donations illicites.

Sous le régime néo colonial, les actes de session (vente foncières) se sont considérablement intensifiés notamment dans la commune d'Abomey-Calavi dès 1975, année qui marque le déclenchement de la campagne nationale pour la production.

L'Etat (les autorités politico administratives d'Abomey-Calavi) ne dispose d'aucune réserve foncière pour ces travaux d'aménagement de l'espace. Il a donc dû procéder dès 1975, à des expropriations. Cette situation a profondément déstabilisé les propriétaires terriens et a suscité puis développé en eux le dessein négatif de brader leurs terres, plutôt que de les « perdre » tout simplement. Il a eu par la suite des transactions économiques entre Lagos et le Bénin qui ont fini par décider les propriétaires à liquider leurs patrimoines fonciers afin d'avoir le capital financier nécessaire pour le commerce.

2.2.4. Les infrastructures politico administratives

Elles apparaissent fondamentales dans cette dynamique à Abomey-Calavi, car elles font de cette commune un pôle de développement dans l'activité moderne du grand Cotonou. Il y a :

- L'ex Université Nationale du Bénin qui jusqu'à un passé récent était la seule université dont disposait le Bénin ;
- La station terrienne ;
- L'école de transmission militaire ;
- Le projet de construction de l'aéroport et le port sec de Glo-Djigbé.

Tout ceci a créé dans la commune d'Abomey-Calavi un marché foncier très actif.

2.2.5 Le domaine à Abomey Calavi

Le domaine public comprend les dépendances domaniales affectées directement et immédiatement soit à l'usage public, soit à un service public. Quant au domaine privé, il comprend tous les biens appartenant aux collectivités publiques et ne faisant pas parti du domaine public.

Comment se présente le domaine à Calavi ?

2.2.5.1 La domanialité publique des terres à Calavi

Le domaine public à Calavi est constitué des terres expropriées ou louées ; l'Etat, incarné par l'administration politique de la place, n'ayant aucune réserve foncière propre à elle. Pour cause d'utilité publique, des terres appartenant à des particuliers ont été réunies en domaine public par la voie de l'expropriation.

- **Le domaine de l'ex Université Nationale du Bénin**

Le Bénin ne disposait pas d'une université avant 1971. Il n'y avait que le Cours Normal Supérieur à Porto Novo. Les recherches de site engagées ont retenu Abomey Calavi, ou non seulement le facteur « espace » existe, mais la topographie paraît favorable. A sa création, elle s'étendait sur une superficie de 492 ha 51a et 92ca. Aujourd'hui, sa superficie a été considérablement diminuée du fait de l'occupation des terrains par les particuliers.

- **Le domaine du bureau de la Mairie**

C'est également un vieil emplacement occupé depuis la période coloniale. Il servait de terrain de sport. Son occupation par les bureaux de l'ex district date de 1977.

Ce domaine de 8 ha qui, en fait, devait recevoir le nouveau cimetière de la ville, a été dévié de sa destination première. Les paysans ont vendu une bonne partie de ce domaine, ce qui le réduit aujourd'hui à moins de 5 ha.

- **Les domaines d'aménagement agricole de l'ex Béninoise et Ministère des Finances et de l'Economie**

Dans le cadre de la campagne nationale pour la production, il a été octroyé à ces deux unités de production ci-dessus citées, de très importantes superficies par les autorités communales de Calavi d'alors. Par ailleurs, deux domaines dont les caractéristiques n'ont pas été fournies et appartenant à des « ex exilés politiques » (Borna Bertin et Quenum Philippe) sont respectivement occupés par l'école des sourds de Ouèkè (Akassato) et par le Centre International de Transmission (Gbodjo). Malgré cette série d'intervention de l'Etat, les propriétés privées individuelles restent très étendues.

2.2.5.2 Le domaine privé des individus à Calavi

La formation du domaine privé des individus découle d'un ensemble de processus qu'il convient de caractériser brièvement. Ce sont :

- **L'héritage** : c'est la répartition parcellaire des terres familiales dès la disparition des pères ; il est très observé dans la commune d'Abomey-Calavi où les gros propriétaires terriens sont des héritiers ;
- **L'achat** : c'est l'acquisition des terres en échange d'un certain montant négocié entre le vendeur et l'acquéreur. Autrefois, presque inexistant à Abomey-Calavi, il a pris de l'importance et ne cesse de se valoriser depuis ;
- **La donation** : elle porte sur des parcelles à bâtir à Calavi. Les donations qui se faisaient par engagement verbal du donateur en présence des témoins des deux parties, prend présentement une forme juridique avec la reconnaissance de donation écrite et certifiée par une autorité administrative ;
- **La location** : elle s'observe dans le cadre des activités agricoles sous forme d'antichrèse. Le contrat de location a évolué d'une forme verbale à une forme écrite non certifiée cependant par une autorité administrative.

2.2.6 L'organisation domaniale et foncière

2.2.6.1 Dispositif législatif et réglementaire

De 1960 à 1972, la plupart des règles et principes en vigueur seront inspirés de la législation coloniale. A partir de 1972 et du fait du changement du régime politique, on constate la prolifération des fermes d'Etat et l'affectation intempestive des terres incultes aux sociétés d'Etat et aux services administratifs. Ce qui se fait en dépit des procédures légales, et en même temps, la consécration du transfert des terres incultes par l'Etat par la constitution plutôt que par application des textes appropriés. Depuis la conférence nationale et les changements de régime politique, la législation n'a pas été modifiée en dépit du changement constitutionnel fondamental qu'à été la reconnaissance de la propriété privée. Les textes anciens demeurent donc en vigueur.

Sans rentrer dans les détails des références législatives et réglementaires, on peut caractériser ce dispositif législatif et réglementaire comme suit :

- inexistence de la propriété foncière reconnue par la constitution de 1990 et consacrée par le régime de l'immatriculation et le titre foncier, résultant de la loi 65-25 qui s'inspire

largement du décret de 1932 dans lequel il faut d'ailleurs des compléments d'éléments d'application ;

- confirmation du rôle privilégié de l'Etat dans la gestion de la terre, par la constitution d'énorme domaine privé de l'Etat en application du principe classique selon lequel ne peuvent appartenir qu'à l'Etat toutes les terres qui ne font pas l'objet d'un titre foncier établi en bonne et due forme ; donc « vacantes et sans maîtres » (décret du 15 novembre 1935). Cela concerne notamment les terres ruraux et périurbaines qui appartiennent généralement à ces catégories ;
- L'intégration dans le domaine privé est la seule voie qui permet d'accéder par les procédures domaniales, notamment le permis d'habiter au système foncier écrit ;
- Mise en place d'un instrument domanial spécifique pour les zones urbaines (terrains inclus dans les limites urbain seulement), sous la forme du permis d'habiter, document précaire et essentiellement révocable par l'administration, utilisable pour les seuls terrains préalablement immatriculés au nom de l'Etat et sis dans les centres urbains dotés d'un plan de lotissement soumis à des conditions de mise en valeur susceptibles de se transformer après celles-ci en titre de propriété. Les terres non titrées constituent donc, partiellement ou en droit, le domaine privé de l'Etat. Ils ne peuvent, de ce fait, venir entre les mains des particuliers que dans la mesure où les procédures domaniales le permettent ;

2.2.6.2 Organisation administrative

L'organisation administrative de la gestion domaniale est relativement déconcentrée puisque les permis d'occuper sont émis par les communes. Dans la même logique, l'initiative des lotissements appartient à ces mêmes communes. Dans la pratique, il n'y a, pour ainsi dire, aucun suivi administratif ; les registres sont mal tenus, il en est de même des archives. Les procédures de contrôle de mise en valeur ne sont pas respectées. En fait, l'administration ne dispose pas de moyens nécessaires. Par ailleurs, elle n'est pas motivée puisque, jusqu'à ce jour, la rentabilité du foncier est toujours recherchée dans les cessions de parcelles loties et non pas dans une fiscalité et une gestion administrative susceptibles de générer des recettes ponctuellement moins importantes mais relativement permanentes.

La gestion foncière n'est pas meilleure. Le livre foncier demeure un outil extrêmement centralisé même si un mouvement de déconcentration est en cours. Là encore, il existe de multiples raisons, historiques notamment. Elle ne saurait donc avoir une pertinence pratique dans un contexte général marqué par l'absence de motivation et de compréhension du droit foncier.

3. Les différents acteurs impliqués dans la gestion foncière et leur pratique

3.1 Les producteurs fonciers

3.1.1 L'Etat

L'Etat béninois n'a jamais joué un rôle prépondérant dans la production foncière. Il a toujours dû accepter les activités foncières des communautés. Les opérations de lotissement remembrement étant entièrement financées par les présumés propriétaires des terrains. Ce sont eux qui jouent le rôle actif dans la production foncière. L'Etat ne fait que réagir lors de son intervention dans le cadre de la restructuration du parcellaire et de la législation des occupants. On ne peut donc pas parler d'un désengagement de l'Etat, mais plutôt d'un non engagement puis d'un engagement ultérieur demandé par les présumés propriétaires et la commune. De même, dans certaines instances de l'administration publique (par exemple, le préfet qui ne veut pas passer la responsabilité de délivrance de Titre Foncier à la commune), où chacun des différents intervenants veut garder ces prérogatives. Il apparaît donc que l'administration elle-même est le principal responsable de l'insécurité foncière, particulièrement en ce qui concerne les mutations de TF. Elle considère en effet que, tant qu'un titre n'a pas été attribué, elle est en droit d'exercer une sorte de propriété éminent qui peut aller dans certains cas jusqu'à prendre les terrains dont elle a besoin.

Au total, le jeu de l'administration dans le système foncier peut sembler paradoxal. D'un côté, une part importante de son activité est consacrée à contrôler les droits sur les sols, et tout le système juridique vise à mettre la sécurité foncière sous sa responsabilité. D'un autre côté, en pratique, c'est l'administration elle-même qui est à l'origine d'une partie de l'insécurité foncière dont souffre la population.

L'administration territoriale est donc attachée au système foncier actuel dans la mesure où l'insécurité foncière constitue finalement pour elle un mode de contrôle du territoire sous sa responsabilité. Toute réforme du système foncier visant à reconnaître une généralisation de la pleine propriété sur les sols doit donc inclure des dispositifs donnant à cette administration d'autres outils lui permettant de contrôler l'utilisation du territoire. En charge des finances publiques, l'administration est attachée au maintien du système actuel dans la mesure où, en multipliant les actes administratifs concernant la propriété et l'usage du sol, il multiplie les occasions de percevoir des taxes, des timbres fiscaux, etc.....

Cependant, on ne saurait reprocher à l'administration fiscale de vouloir faire entrer de l'argent dans les caisses publiques puisque c'est sa mission. Il faut donc se donner comme contraintes que toute réforme du système foncier doit maintenir et si possible augmenter le niveau de ressources publiques. Toute suppression de ressource devra être compensée par une

augmentation de ressources au moins équivalente (par exemple en augmentant le nombre de terrains taxés chaque année)

3.1.2 L'administration locale

Elle agit à travers les responsables locaux. Il s'agit du maire, des chefs d'arrondissement, des chefs quartier ou délégués, du bureau des affaires domaniales.

Le maire vise la convention de vente au vu de l'attestation de non litige délivrée par les chefs de quartiers ou délégués. Ces derniers jouent un rôle particulier. La rémunération de leurs services n'est pas toujours bien déterminée et formalisée (la situation pourra être régularisée avec l'élection récente des chefs de quartiers). Ils sont rémunérés essentiellement par des dons qu'ils reçoivent à l'occasion de divers actes et interventions que les administrés leur demandent. Ils ne disposent d'aucun moyen administratif. Pourtant, dans toutes les procédures administratives, c'est en pratique sur leur seul témoignage que repose la reconnaissance de la possession paisible sous la forme d'un certificat de non litige. Cependant, nombre de délégués de quartiers étant illettrés, ils peuvent difficilement mettre au clair les transactions qu'ils ont déjà effectuées. Il arrive qu'un même terrain soit vendu par deux personnes différentes et que les conventions de vente ainsi que le certificat de non litige soient signés par le même délégué. Le rôle des délégués comme garant n'est donc pas fiable. Dans certains cas, les délégués ne voient que le gain qui va leur revenir et se soucient peu du rôle qu'ils ont à tenir.

L'acquéreur d'une parcelle, quant à lui, assure volontiers ces frais accessoires qui devraient être comptabilisés au titre de sécurisation du foncier.

3.1.3 Les groupes spécialisés

3.1.3.1 Les groupes locaux

Depuis quelques années, il se développe dans la commune d'Abomey-Calavi un groupe constitué par la bourgeoisie locale composée de fonctionnaires de l'administration locale, de l'élite intellectuelle locale, puis de la bourgeoisie agro mercantile et commerçante de la place. Bien que disposant de moyens importants, leur intervention ne se fait pas aussi forte que celle des groupes externes.

3.1.3.2 Les groupes externes

Ils sont constitués de personnes ayant élu domicile en dehors du cadre de la ville. C'est pour la plupart des citadins venant de Cotonou parmi lesquels on compte quelques étrangers, en général africains (VIGAN A. 1987).

Leur puissance économique et financière influe considérablement sur le statut foncier actuel de la commune. En dépit de ce qui précède et eu égard au rythme d'accélération de leur intervention, on peut affirmer sans risque de se tromper, que la majorité des terres de la ville sont sous leur administration légale.

Quant à certains organismes, offices ou société immobilière, leur intervention se concrétise de plus en plus.

3.1.3.3 Les organismes, offices et sociétés immobilières

Ils apparaissent au rang des du troisième groupe de pression, c'est :

- l'Office Béninoise de Sécurité Sociale (OBSS) ;
- l'Office des Postes et Télécommunication (OPT) ;
- le groupe immobilier Sévérin Adjovi ;
- le Groupe ARCON ;
- le groupe GBB ;
- le groupe BK SARL

Tous ces groupes ci-dessus cités ont acquis des domaines qu'ils ont déjà mis en valeur



Photo1 : Logements construit par le groupe ARCON

3.1.3.4 Les particuliers

3.1.3.4.1 Les propriétaires terriens

Il s'agit ici des détenteurs des terres qui les morcellent et les vendent par lots. Ces derniers sont à l'origine des espaces nouvellement et irrégulièrement occupés, le plus souvent sous régime coutumier.

Dans la commune d'Abomey-Calavi, on trouve encore des collectivités lignagères et familiales dénommées « collectivités familiales », terme utilisé par l'administration pour désigner les propriétés collectives de type familial.

3.1.3.4.2 Les racheteurs et spéculateurs des terres coutumières

Depuis les années 1980, quand les terres à Abomey-Calavi ont commencé à gagner en valeur du fait d'une demande croissante, la majorité des terres ont perdu le statut de pleine propriété coutumière en étant acquis par des citoyens « étrangers » ou « allochtones ». Ces racheteurs morcellent et vendent leurs terres par lots. Ces marchands recherchent les occasions maximales. Leur stratégie s'inscrit donc dans une logique de spéculation foncière.

3.1.3.4.3 Les acquéreurs de lots

Il est difficile de distinguer entre spéculateurs et simples acquéreurs. Cela est dû aux stratégies diverses des acheteurs de parcelles. Nombreux sont les nouveaux propriétaires de terrains qui ne les construisent pas tout de suite. Certaines stratégies individuelles, comme celles des petits épargnants « qui se méfient des banques et préfèrent avoir leurs biens au soleil », se fondent sur la spéculation foncière, mais ne s'inscrivent pas dans une logique de gain commercial à grande échelle.

La plupart des acquéreurs de parcelles dans la commune de Calavi viennent de Cotonou (62% de l'échantillon). Par ailleurs 86% des acquéreurs de lots et autres propriétaires terriens enquêtés ne sont pas suffisamment impliqués dans le processus de gestion foncière. Mieux la majorité de ces derniers ne connaissent pas les démarches pour obtenir les différents administratifs (Permis d'Habiter, Titre Foncier, Permis de Construire), bien qu'ils soient 89% à connaître l'existence de ces documents.

Les acquéreurs sont majoritairement des citoyens issus des couches moyennes (fonctionnaires, professeurs, agents de douanes etc.). Ils représentent 54% des acquéreurs de parcelles enquêtés. Quand on sait que la plupart des acquéreurs ont leur lieu de travail à Cotonou, il faut avoir une certaine autonomie dans ses déplacements journaliers avant de pouvoir vivre dans la commune d'Abomey-Calavi.

Quelles que soient les stratégies suivies par les différents acteurs fonciers cités ci-dessus, (épargne, spéculation, ou simple construction de maison pour y habiter ou pour mettre en location), tous ces possesseurs de terrains se voient réunis en tant que présumés propriétaires et poursuivent le même objectif : la défense de leurs droits d'accès à un foncier régularisé, sécurisé, viabilisé et valorisé.

3.1.3.5 Les acteurs intermédiaires

3.1.3.5.1 Les géomètres

Ils réalisent les plans de morcellement pour le compte des propriétaires ne disposant d'aucune autorisation de lotir et sans que soient réservés les emplacements des voiries de déserte. Le géomètre joue aussi un rôle clé lors de la procédure de lotissement remembrement. Le rôle para juridique qu'il peut être amené à jouer dans le processus de reconnaissance de la possession néo coutumière, lors de la confession des plans d'état des lieux, pose cependant problèmes. Le principe et la procédure doivent être rendus plus rigoureux. Des acquéreurs nous ont confié que certains géomètres, suite à des complicités avec les notables, les présumés propriétaires fortunés, les principales figures du comité de lotissement, leur ont appliqué un coefficient de réduction moins élevé qu'aux autres ou ils augmentent un peu le coefficient de réduction général afin de mettre de côté quelques parcelles.

3.1.3.5.2 Les démarcheurs

La recherche et la publicité des parcelles à vendre se fait par le « bouche à oreilles. Ils sont assez mobiles et connaissent bien tous les quartiers et travaillent en équipe ou individuellement. En contact permanent avec les propriétaires terriens, ils sont en mesure d'informer toute personne du potentiel foncier, ainsi que de sa valeur. Ils gagnent une commission 10% sur le prix de vente. Le coût du démarcheur grève davantage le prix de vente de la parcelle.

3.1.3.6 Les consommateurs de service foncier

D'une part nous avons l'Etat qui, dans la logique de disposer de réserve foncière pour ses grandes manœuvres, prend des bases législatives, institutionnelles et administratives. C'est dans ce cadre que nous classons les expropriations pour cause d'utilité publique. Ainsi, des réservations foncières sont prévues par la trame urbaine pour accueillir les activités touristiques et économiques. En ce qui concerne les espaces verts, trois parcs urbains sont prévus. Les grands équipements comme l'Université, l'OPT, l'ORTB, etc....ont été réalisés grâce à de grandes réserves de l'Etat.

De même, l'administration locale reste dans la même logique que l'Etat. D'autre part, nous avons les groupes spécialisés qui sont dans une logique de mise en valeur pour la rentabilité ultérieure. Enfin, les particuliers qui sont mus par un épanouissement personnel, et une assurance d'une plus value.

3.2 Les conséquences des différentes pratiques

3.2.1 Les investissements non productifs : la thésaurisation de l'espace

La thésaurisation foncière est un système qui permet de conserver et d'augmenter un capital monétaire ou financier à travers la disposition de bien fonds qui d'ailleurs, tend à se valoriser d'avantage à Abomey Calavi. Cela a crée de vaste zones inoccupées entre les îlots de maisons. Ces vastes domaines achetés par des particuliers (hauts cadres de l'administration) ne son ni exploités, ni valorisés. Cela fait l'objet de grande spéculation qui affecte le développement de la commune d'Abomey-Calavi. C'est ainsi que depuis plus de dix ans, le gouvernement du Bénin a programmé la construction d'un aéroport international dans la commune d'Abomey Calavi. Le démarrage de cet important projet connaît des difficultés à cause de la forte spéculation foncière atour du domaine retenu pour accueillir le projet. Les montants exigés par les présumés propriétaires terriens avant de céder les parcelles son hors de porté de tout investisseurs sérieux. Dans la foulé, d'autres communes du Bénin s'engagent à mettre gracieusement des domaines de même valeur à la disposition de l'Etat pour la réalisation le même projet.



Photo2 : illustration des domaines non valorisés par les présumés propriétaires

3.2.2 Les conflits fonciers

3.2.2.1 Du fait du régime foncier

Trois régimes fonciers sont appliqués au Bénin à savoir le régime coutumier, le régime du PH, et le régime d'immatriculation qui offre de garantie aux acquéreurs. En effet au regard des dispositions de la loi n°60-20 du 13 juillet 1960 qui le régit, le Permis d'Habiter est l'acte par lequel l'administration autorise son détenteur à occuper une parcelle de terrain issue du morcellement d'un domaine préalablement immatriculé au nom de l'Etat. Il n'est donc pas un titre de propriété mais peut être transformé en titre foncier, sous réserve de la mise en valeur (construction de bâtiment) du terrain concerné.

Le Titre Foncier est le titre de propriété attaché à un immeuble et qui est délivré à l'issue d'une procédure d'immatriculation. Seul titre de propriété légale au Bénin, il est régit par les dispositions de la loi n°65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière. Il est en principe, définitif et inattaquable.

La première forme d'accès au sol est l'achat d'un lot, documenté par la convention de vente (CV) qui reste précaire. La majorité des acquéreurs ne détiennent que la convention de vente pour leurs parcelles. Le fondement de la CV étant sur décret de l'époque coloniale, jamais abandonné et donc toujours valable, ces conventions de vente ne procurent qu'une faible sécurité pour deux raisons : la localisation exacte du terrain vendu n'est pas indiquée ; et rien ne garantit que le vendeur soit bien le propriétaire de ce qu'il vend. Le principal problème vient de ce qu'il n'y a pas de système de conservation foncière fiable pour les terres coutumières. Généralement, dans les opérations d'aménagement, le statut des terres coutumières constitue une énigme pour l'administration. Construire avant l'amorce du lotissement signifie courir le risque de voir démolir la construction édifiée.



Photo3 : illustrant la manifestation des conflits fonciers dans la commune de calavi

3.2.2.2 Différends entre acquéreurs et vendeurs

Il arrive, en effet que le vendeur conteste le contrat qu'il a lui-même signé. Les vendeurs pour la plupart analphabètes, prétendent qu'ils ont été brimés ou que l'argent qu'ils ont reconnu avoir encaissé n'était qu'un emprunt. En réalité nous sommes en présence d'un cas de mauvaise foi du vendeur d'autant plus qu'il y a une convention de vente dans laquelle le vendeur et l'acheteur ont apposé leurs signatures. L'argument du prêt aussi ne tient pas car les deux contractants ne se connaissent pas. On ne saurait prêter de l'argent à un inconnu. Cette situation s'explique par le renchérissement du prix du foncier et le vendeur voudrait tirer profit.

3.2.2.3 Différends entre propriétaires terriens/acquéreurs et l'Etat

L'insécurité concerne également les familles autochtones qui ont hérité la terre des ancêtres, premiers occupants de la zone, et qui y vivent depuis. Ne disposant d'aucun justificatif juridique, ces familles n'exercent pas de droit reconnu sur la terre concernée. La propriété peut paraître justifiée et légitime grâce au poids traditionnel de la collectivité familiale, mais la sécurité foncière étant réservée aux titulaires d'un TF, tous ces occupants de terres sous régime coutumier se trouvent dans une situation commune.

C'est ainsi qu'après la mise en place des 2800 parcelles de terrains à usage d'habitation dans la Zone de Culture Annuelles (ZOCA), un bras de fer s'est engagé entre l'Etat et les coopérateurs au sujet du nombre de parcelles à leur attribuer en guise d'indemnisation. Le déblocage de cette situation qui a entraîné le gel de l'opération de lotissement n'interviendra qu'après la décision prise par le gouvernement en 1995 d'attribuer 5 parcelles de 500 mètres carrés pour un hectare d'exproprié.

Le second cas est celui concernant la Zone de Palmier à Huile (ZOPA), d'une superficie évaluée entre 1000 et 1368 ha qui selon les options du plan d'aménagement de référence était destinée à remplir jusqu'à l'horizon 2010, la fonction de réserve foncière tampon au nord de la commune avant d'être ouverte à l'urbanisation.

En tout, ce sont quelques 12.600 parcelles de terrains à usage d'habitation qui ont été dégagées et qui ont servi à indemniser toutes les catégories de coopérateurs. De façon générale, la commune de Calavi est soumise à plusieurs cas d'expropriation de la part de l'Etat. Cette situation est tout aussi vécue par les acquéreurs de parcelles qui se voient dépossédés pour cause d'utilité publique.

3.2.2.4 Différends entre acquéreurs et les héritiers

Des enfants d'une collectivité coutumière viennent réclamer une parcelle (parfois déjà recasée) sous prétexte que c'était la terre de leurs aïeux ou qu'ils n'ont pas été consultés par leurs ascendants (ils n'ont donc pas reçu leurs parts) pendant la transaction. Ce type d'insécurité concerne d'avantage les acquéreurs d'une parcelle ; mais face aux conflits à l'intérieur des collectivités familiales, il y a aussi des revendications d'un membre familial contre l'autre.

Dans l'un ou dans l'autre cas, plusieurs types d'arrangement sont possibles. L'acquéreur peut se voir contraint de racheter la parcelle. On peut aussi proposer de lui donner en échange en échange une autre parcelle, souvent moins bien placée.

Toutes ces conséquences se manifestent par :

- ✓ l'insuffisance d'infrastructures sociocommunautaires

L'existence d'espace pouvant abriter des infrastructures socio-communautaires et la disponibilité d'un plan directeur de référence pour le plateau d'Abomey Calavi sont des atouts pouvant permettre de doter la commune d'un minimum d'équipements socio-communautaires. La lenteur des opérations de lotissement ralentit la viabilisation de la commune. En effet, on note une faible couverture de la commune par les réseaux électrique et d'adduction d'eau. Seulement 17 villages/quartiers sur 70 sont électrifiés et on dénombre 86 forages à pompe manuelle, 66 puits modernes et 4 Adductions d'eau villageoise (AEV) ; 14 villages /quartiers sur 70 sont desservis par le réseau d'adduction d'eau de la SONEB et la majorité est concentrée dans les arrondissements de Godomey et d'Abomey-Calavi. De même, il y a une faible couverture de la commune par le réseau téléphonique conventionnel. A ces contraintes s'ajoutent d'autres telles que l'insuffisance de centres de loisirs et d'aires de jeux. Mais quelques perspectives existent à savoir les projets d'extension des réseaux téléphoniques conventionnel et GSM, et des réseaux d'électricité et d'adduction d'eau par la SBEE /SONEB qui constituent des opportunités à saisir.

- ✓ la réduction des terres cultivables dans la commune

Une analyse de l'évolution des superficies sur les six dernières campagnes montre une tendance à la baisse de toutes les spéculations bien celles de l'arachide, du niébé et de la patate douce soient relativement constantes. L'analyse combinée des superficies, rendements et productions montre que l'augmentation des productions est due surtout à l'accroissement des superficies et non des rendements. La forte réduction des terres cultivables, le sous équipement des producteurs et l'accès difficile au crédit constituent les contraintes majeures pour la production agricole.

3.3 Approches de solutions pour une gestion rationnelle du foncier dans la commune d'Abomey-Calavi

Ainsi, l'accélération des opérations de lotissement permettra la mise en œuvre des projets et insufflera une dynamique à l'urbanisation. Pour accélérer ces opérations, un plaidoyer doit avoir lieu en direction de l'Etat central pour limiter son intervention dans ces opérations et y instaurer une transparence. Il importe aussi de tenir compte du plan directeur d'aménagement dans les opérations de lotissement. Ceci contribuera à réduire tant soit peu les conflits domaniaux fréquents dans la commune. Cela favorisera aussi l'extension rapide des réseaux d'électricité et d'adduction d'eau. L'examen des menaces à combattre révèle que les opérations de lotissement suivies de l'établissement d'un registre foncier urbain feront accroître les recettes communales. En effet, selon le diagnostic des finances locales et d'après les services des impôts, la commune d'Abomey-Calavi dispose d'un important gisement fiscal qui est à l'heure actuelle sous-exploité parce que pas valorisé. En outre, la poussée démographique de Calavi se poursuivra avec les opérations de lotissement car plusieurs acquéreurs de parcelles dans la commune, n'attendent que ces opérations pour s'installer. Ainsi l'économie locale connaîtra encore une dynamique nouvelle.

Par ailleurs, cette poussée démographique a une influence négative sur la disponibilité de terres cultivables. Si rien n'est fait, l'agriculture souffrira de cette pression sur les terres d'où la nécessité de délimiter des zones de cultures et des zones urbanisables. Ce qui justifie une fois encore la nécessité de veiller au respect du plan directeur d'aménagement dans les opérations de lotissement.

En résumé par rapport à l'urbanisation, la commune d'Abomey-Calavi cherche à saisir les opportunités suivantes :

- L'existence de plusieurs grands projets d'infrastructures en perspective au profit de la commune ;
- Disponibilité d'un plan directeur de référence pour le plateau d'Abomey-Calavi ;
- Projet d'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme du Grand Cotonou ;
- Projet d'aménagement touristique de la route des pêches.

Dans le même temps, elle se propose de combattre les menaces ci-après :

- Réduction des terres cultivables dans la Commune ;
- Intervention intempestive du pouvoir central dans les opérations de lotissement ;
- Non-respect du plan directeur d'aménagement dans les opérations de lotissement ;

Pour cela, la commune devra valoriser les atouts/ forces suivants :

- Disponibilité foncière pour les aménagements urbains ;
- Morphologie et relief de la commune en général favorables aux aménagements urbains ;
- Poussée démographique dans la Commune ;

Par ailleurs, les contraintes à lever ou à corriger sont :

- Retard, lenteur et politisation des opérations de lotissement ;
- Faible couverture de la commune par le réseau électrique et d'adduction d'eau ;
- Non-respect du plan directeur d'aménagement dans les opérations de lotissement ;

Plusieurs acteurs interviennent dans la gestion foncière à Abomey Calavi. Ils développent des pratiques diverses et parfois contradictoires sur le terrain. Il serait souhaitable que l'Etat organise ces derniers afin d'harmoniser et de rendre formelles leurs différentes interventions.

En vue d'améliorer la sécurité foncière dans la commune, il faudrait mettre en œuvre des campagnes systématiques d'immatriculation obligatoire. Ceci passe par la sensibilisation des populations par rapport aux avantages qu'elles pourraient tirer. La simplification des procédures d'immatriculation ainsi que la réduction du coût et la durée d'obtention du Titre Foncier pourraient encourager les populations ; cette opération permettra aussi aux autorités locales de renflouer leur caisse.

En ce qui concerne le régime foncier au Bénin, ni le régime foncier traditionnel, malgré sa souplesse et sa capacité d'adaptation, ni le régime foncier moderne n'ont pu empêcher le développement de l'insécurité foncière. Pour remédier à cette situation, il faudrait uniformiser les juridictions dans le cadre du règlement des conflits liés à la terre. En attendant une réforme globale du droit foncier qui favorise une meilleure reconnaissance du droit foncier coutumier, il est au moins possible de lever toute ambiguïté sur le statut juridique des parcelles dans le cadre des lotissements remembrement. Aussi, chaque fois qu'elles entreprennent ce genre d'opération dans un périmètre ne relevant pas de leur domaine privé, les collectivités publiques devraient davantage impliquer les acquéreurs de parcelles afin d'éviter d'éventuelles contestations.

L'Etat devrait aussi procéder à la viabilisation et au lotissement des terres avant l'installation des populations. Une démarche préventive que corrective devrait commencer par la reconnaissance des lotisseurs néo coutumiers et leur encadrement en vue du renforcement de leurs capacités. Il faudrait aussi inciter les lotisseurs néo-coutumiers à respecter un parcellaire plus structuré et susceptible d'accueillir ultérieurement des voies de circulation et les équipements.

En ce sens, l'étude de l'aménagement du plateau d'Abomey Calavi et de la planification des extensions de Cotonou et de Porto-Novo propose deux types de réponses. La première consiste à anticiper toute occupation de fait, toute division coutumière. Elle passe par la réalisation successive d'un schéma directeur de la conurbation et à l'intérieur de celui-ci d'une série de plans directeurs locaux. Elles permettraient, en théorie de préserver es emprises de la trame urbaine future. La seconde consiste à empêcher tout lotissement en dehors des périmètres préalablement définis, tout en incitant l'occupation des lotissements existants par leur équipement progressif (SERHAU-SEM et ACT consultants 1996).

Pour ce qui concerne les expropriations, il faudrait rendre effectif le dédommagement préalable des populations expropriées pour cause d'utilité publique.

Afin d'éviter les contestations pendant et après le lotissement, il faudra :

- que les parcelles relevées à l'état des lieux et qui portent la mention « sans plaque » ne connaissent leurs destinataires définitifs qu'après l'avis du comité local de suivi ;
- que les mutations après achat ou vente de parcelles soient suivies par le maître d'ouvrage qui en reçoit notification ;
- réaliser un plan cadastre de la commune. Au fur et à mesure qu'une parcelle est vendue qu'on la mentionne, cela éviterait la vente de la même parcelle à plusieurs acquéreurs ;
- procéder à l'informatisation du système de gestion du foncier de la commune ;
- faire le répertoire des présumés propriétaires terriens et de leurs domaines. Ceci permettra de décourager ceux qui vendent les parcelles dont ils ne sont pas les propriétaires ;

Conclusion

Au terme de nos observations et de nos analyses, nous pouvons dire que l'espace territorial de la commune d'Abomey Calavi fait l'objet de demandes diverses et concurrentes quant aux fonctions, utilisations et formes d'appropriation. Les citoyens qui expriment de façon plus ou moins explicite ces demandes, se différencient d'après leur provenance, les moyens dont ils disposent et les objectifs qu'ils poursuivent.

La commune d'Abomey-Calavi en tant que commune périphérique, apparaît comme une particularité. Cette particularité a trait à la discordance « potentialité socio foncière de développement et inorganisation structurelle » mettant face à face une administration peu outillée et une population accaparant le foncier comme secteur refuge.

Le rythme des cessions ou d'acquisition sous régime coutumier observé dans la commune constitue un frein pour son épanouissement. De plus une grande partie de la population (les plus démunis, mais dans une mesure croissante, il s'agit également d'une partie de la classe moyenne en voie de paupérisation), se trouvent sur le plan juridique dans une situation marginale, illégale. Pour des raisons multiples, les autorités, dépassées par le rythme de croissance démographique, ne sont pas capables de jouer le rôle qui est dévolu. Cela n'empêche pas que les populations, à la recherche d'une sécurité foncière et résidentielle, soient obligés de tenir compte des stratégies étatiques. Ces stratégies constituent autant une contrainte pour les populations vulnérables qui ne peuvent faire appel à des réseaux politiques et sociaux protecteurs qu'un atout pour ceux qui savent manipuler les règles du jeu foncier en leur faveur.

Dans ces conditions, de lourdes responsabilités incombent aux dirigeants quant à une restauration de la situation foncière dans cette commune. Il en transparaît la nécessité et l'urgence d'une réforme agraire (une nouvelle structuration de l'espace) en République du Bénin. Dans cette perspective, il est bon de fixer les règles de jeu simples reconnaissant à ceux qui n'ont pas de droits élémentaires à la ville et à la sûreté foncière de leur habitat. Il faut pour cela faire en sorte que nul ne puisse revenir en droit sur des avantages conquis par un groupe défavorisé. C'est ce que J.F TRIBLION appelle le « droit cliquet ». Il est souhaitable aussi que, dans le but d'ajuster les rapports juridiques formels aux rapports sociaux réels, l'on s'achemine vers un droit expérimental et transitionnel tenant le plus grand compte de conduites récurrentes qui finissent par s'ériger en normes mieux acceptées que les lois et règlements.

L'aboutissement d'une telle politique permettra d'organiser conséquemment, de dynamiser les villes, les villages et les campagnes. La disposition d'une solide armature dans la région du sud Bénin nécessite l'étude de la logique et de la pratique des investissements fonciers dans ce cadre

régional car la terre demeure l'élément primordial du milieu physique et humain et le lien essentiel dans un équilibre souvent délicat.

Bibliographie

1. **AHOUANVOEDO, et DANHOEGBE, E.S.** (1984), la participation communautaire à l'aménagement du territoire et au développement municipal au Bénin : cas de l'association de développement économique, social et culturel de la ville de Porto-Novo, mémoire de fin de formation (cycle 1), UNB, Institut National d'Economie (INE), Option : Statistique et Planification, 73 pages
2. **BOURDON, D et TONATO, J.** (1998), La géométrie contre l'urbanisme africain, Etude Foncière, n°78, mars 1998, pp.52-57
3. **CARLI, J.** (2001), Dynamique des lotissements et enjeux fonciers dans la zone périurbaine nord de Porto-Novo. Mémoire de maîtrise de géographie de l'Université de Provence (Aix-Marseille I), 167p
4. **COMBY, J. et SERHAU-SEM** (1998), Deuxième projet Urbain. Projet d'appui à la réforme du Foncier et de l'Urbanisme-Réforme du droit Foncier-Rapport préalable, Cotonou, 60p
5. **GRISONI6NIAKI, J-C** (2000), Dynamiques Foncières et immobilières, explosion urbaine à Cotonou (1980-1990), pp. 231-252
6. **MEGUIDA, A.** (1999), Togoudo, un quartier d'extension urbaine au Nord Ouest de Cotonou, Mémoire de Maîtrise en Géographie, Université Nationale du Bénin, Faculté des Lettres Arts et Sciences Humaines (FLASH), 74p
7. **N'BESSA, B.** (1989), Evolution du péri-urbain de Cotonou : le cas du district urbain n°2 (DUCIII), in VENETIER Pierre (dir.), la péri urbanisation dans les pays tropicaux, coll. Espaces tropicaux, Talence, CEGET-CNRS, pp 89-99
8. **OLOUDE, B** (1993), Villes à croissance rapide d'Afrique de l'Ouest et qualité de l'environnement urbain. Expériences de Cotonou et de Porto-Novo, in : Programme de Développement Municipal (PDM), Gestion de la croissance des grandes villes côtières
9. **PESCAY, M.** (2002), Lois foncières et cadastre : la difficile prise en compte des pratiques et des instances locales. Analyse comparée des expériences de côte d'Ivoire, du Bénin et de Guinée-Bissau, communication dans l'Atelier : Land administration and the Legal Institution Framework, Word Bank Régional Workshop on Land Issues in Africa, Kampala, Uganda, April 2a-may 2, 2002 19p
10. **ROCHEGUDE, A.** (2000), Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du centre, PDM, Ministère français des Affaires Etrangères, Cotonou, mars 2000, 107p

11. **ROCHEGUDE, A.** (2001), foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers, Bulletin de liaison du Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris (LAJP) n°26, Septembre, pp. 13-34
12. **TONATO, J.D** (2000), L'accès au foncier et sécurisation de l'occupation en milieu urbain au Bénin, contribution en projet de recherche Innovative approche to Tenure for the Urban poor, inédit, 19p
13. **TRIBILLON, J-F.** (1996), Afrique : les trois fronts du dualisme urbain à Brazzaville et Cotonou, la péri-urbanisation dans les pays tropicaux, coll. Espace Tropicaux, n°1, Talence, CEGET-CNRS.pp.113-157