

Bénin

Parcellisation du foncier Quartier Togbin, agglomération de Cotonou

Claire Simonneau, en collaboration avec Adeothy Adegbinni et Hugh Dato

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols>

Cette étude de cas a été conduite dans le cadre d'un travail collectif sur les modalités de conversion des usages des sols liés à l'urbanisation dans les Suds coordonné par Bérénice Bon (IRD, UMR CESSMA), Claire Simonneau (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés et UMR Géographie-cités), Éric Denis (UMR Géographie-cités).

Il a donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/conversions-ordinaires-des-usages-des-sols-liees-a-lurbanisation-dans-les-suds-habitation-capitalisation-mutations-de-lagriculture/>

Et à la publication d'un recueil des différentes études de cas :

<https://www.foncier-developpement.fr/publication/etudes-de-cas-sur-les-modalites-de-conversion-des-usages-des-sols/>

Référence pour citation :

Simmoneau C., Parcellisation du foncier. Quartier Togbin, agglomération de Cotonou, in Bon Bérénice, Simonneau Claire et Denis Éric(coord.), Conversions des usages des sols liées à l'urbanisation dans les Suds : études de cas, Regards sur le foncier N° 13, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, juin 2023.

Parcellisation du foncier Quartier Togbin, agglomération de Cotonou

Claire Simonneau, en collaboration avec Adeothy Adegbinni et Hugh Dato

Dans le sud du Bénin, les conversions d'usage des sols sont essentiellement le résultat des transactions foncières entre particuliers (individus ou collectivités familiales) conduisant progressivement d'un usage agricole à un usage non productif (habitat, friche, chantier). Le marché foncier est ancien, y compris en milieu rural, et très actif, en particulier aux abords immédiats des villes principales. Dans sa partie la plus au sud, ces transformations foncières prennent place dans un milieu naturel particulier, contraint par l'eau (océan au sud, lagunes au nord du cordon sableux). Enfin, ces dynamiques appartiennent à la constitution d'un grand ensemble urbain entre Accra et Lagos, récemment activé par les grands projets urbains de l'État (voir planche).

Cette fiche-territoire rend compte des pratiques ordinaires de transactions foncières, leurs effets et leurs régulations dans le sud du pays, et se concentrent sur les transformations de la bande littorale à l'ouest de Cotonou, autour des périmètres des grands projets d'infrastructures routières et touristiques de l'État¹.

Présentation du territoire

Dynamiques d'urbanisation dans le sud du pays

Le Bénin détient une histoire urbaine ancienne, en particulier dans le tiers sud du pays. L'armature urbaine du pays est forgée avant l'indépendance autour des cités-palais, capitales des grands royaumes précoloniaux, des villes-forts de la période esclavagiste, et des villes coloniales (Coquery-Vidrovitch, 1993 ; Georg, 2006 ; Mondjannagni, 1977). L'urbanisation s'accélère à partir de l'indépendance du pays en 1960. Comme dans l'ensemble de la sous-région, elle est massive entre 1960 et 1980, avant de ralentir dans les décennies suivantes. Le taux d'urbanisation passe ainsi d'environ 10 % en 1960 à 30 % en 1980. Il est estimé à environ 49 % en 2015. Les grandes villes accueillent l'essentiel de la population urbaine. Les quatre agglomérations de Cotonou, Parakou, Porto-Novo et Abomey concentrent près de la moitié de la population urbaine en 2015. À l'instar d'autres pays de la sous-région, le Bénin voit l'émergence des villes secondaires de plus de 10 000 habitants, soutenue par une forte croissance démographique (INSAE, 2003).

La région métropolitaine littorale, historiquement densément peuplée, connaît une urbanisation rapide facilitée par un axe routier goudronné. Progressivement, un espace urbain continu se met en place sur le littoral béninois, englobant d'est en ouest, les villes de Porto-Novo, Cotonou et Ouidah. À l'échelle du golfe de Guinée, la conurbation littorale fait partie d'un plus vaste ensemble urbain en cours de constitution, de Lagos à Abidjan, comptant plus de 30 millions d'habitants (Choplin, 2019). Les zones périurbaines et interstitielles de cette région littorale, absorbant à la fois la croissance urbaine et les migrations de ménages urbains cherchant du foncier accessible, subissent une forte pression foncière. Les arrondissements péricentraux et les communes périphériques connaissent une explosion démographique et la conversion massive d'espaces agricoles en espaces d'habitat. Les moteurs de cette urbanisation sont d'une part l'effet mécanique de la croissance démographique, mais également une pression sociale ancienne à devenir propriétaire, ainsi qu'un rôle croissant de la terre comme support d'épargne, voire de spéculation. Les conversions sont enfin façonnées par les structures d'accès à la terre et de sécurisation foncière.

Les fondements juridiques dualistes de la propriété foncière

Comme d'autres pays africains, le Bénin est caractérisé par un dualisme juridique en matière de foncier, né de la juxtaposition, au moment de la colonisation, d'un droit coutumier basé sur l'usage partagé des ressources² et d'un droit colonial basé sur la propriété privée. La singularité notable du régime coutumier béninois réside dans son évolution vers des formes plus individualisées de possession au sein même des organisations précoloniales (voir encadré à propos de l'émergence de la propriété individuelle ci-après).

La législation relative au foncier et au domaine en vigueur jusqu'en 2013 s'appuyait sur les dispositions coloniales de création de la propriété « par le haut » (Comby, 1997) par la procédure d'immatriculation et la délivrance d'un titre foncier (TF). Elle définissait également un droit d'usage provisoire en zone urbaine à travers le permis d'habiter (PH). Elle organisait enfin la

dualité juridique en définissant la possibilité de faire reconnaître des droits coutumiers et de les transformer en TF (Lassissi, 2006). Ce cadre législatif a été révisé dans les années 2010, avec une période de transition s'étendant jusqu'en 2023 (voir ci-après).

Les multiples statuts de la « propriété foncière présumée »

La majorité des parcelles sont néanmoins aujourd’hui détenues sous des statuts semi-formels, relevant de la présomption de propriété³. Ces statuts, très divers, sont le fruit d'un entrelacement des dispositifs légaux, des dispositions coutumières et des pratiques locales. De très nombreux documents de présomption de propriété circulent, polarisés autour de trois situations types :

- >> les parcelles acquises sur la base d'une convention de vente sous seing privé. Il s'agit d'un contrat écrit entre l'acheteur et le vendeur, assorti de la signature de témoins. Ce contrat est très majoritairement rédigé sur un formulaire vendu par les municipalités. Jusqu'au milieu des années 2010, il était fréquemment contresigné par les chefs de village, de quartier ou d'arrondissement. Ces conventions de vente sont d'abord établies entre individus, mais peuvent faire l'objet d'une « affirmation » par la mairie⁴. Celle-ci consiste en l'apposition du visa du maire, permettant de donner une date certaine à la transaction et d'enregistrer le nouveau propriétaire présumé dans les registres du service des affaires domaniales de la commune ;
- >> les parcelles soumises au processus de lotissement-remembrement. L'opération dite de lotissement-remembrement permet une organisation parcellaire et viaire postérieure à l'appropriation du sol, voire à son occupation⁵. Elle est encadrée par un arrêté ministériel en 1996, définissant les prescriptions minimales à respecter en matière de lotissement et révisé en 2015. Elle comprend un état des lieux des présumés propriétaires de la zone à lotir ; l'établissement d'un plan de voirie et d'un plan de lotissement réorganisant la trame parcellaire en prévoyant des espaces pour les infrastructures et les équipements publics ; et enfin l'étape dite de recasement qui permet d'attribuer à chaque présumé propriétaire une nouvelle parcelle ou sa parcelle aux limites révisées, avec la délivrance d'une attestation de recasement. L'ensemble de l'opération est réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de la commune (auparavant de la préfecture), par un cabinet de géomètres agréé par l'Etat. Elle est financée par les habitants qui paient les frais afférents à la commune. L'attestation de recasement ouvre le droit à engager une demande de PH ;
- >> le régime du permis d'habiter (PH), majoritaire dans les zones urbaines anciennement loties à l'instar de Cotonou, assez rare ailleurs. Les PH confèrent un droit d'usage personnel, révocable et provisoire, défini dans les textes de loi post-indépendance. Bien que de tels terrains ne puissent théoriquement être vendus, ils sont l'objet d'un marché foncier actif. De plus, de nombreux PH ont été délivrés en marge du droit officiel, par exemple sur des terres non immatriculées au nom de l'Etat.

En outre, le paiement des impôts fonciers bâties et non bâties et l'enrôlement dans les registres fiscaux (Registre foncier urbain) contribuent également à l'établissement de la propriété présumée.

Nouveau cadre légal relatif au foncier

Dans la perspective d'unifier les statuts fonciers dans le pays et de réduire corruption et insécurité foncières, le cadre législatif a été modifié par le Code foncier et domanial de 2013 revu en 2017 (Lavigne Delville, 2018). Ce cadre maintient le principe de l'immatriculation et du titre foncier définitif et inattaquable. Il crée le cadastre juridique national, base de données unique des droits fonciers. Il encadre la demande de confirmation des droits fonciers (demande de TF), qui peut se faire sur présentation de documents de présomption de propriété (dont une convention de vente ne fait pas partie) et bornage contradictoire par un géomètre agréé par l'État. Il réduit les coûts et les délais d'obtention du TF (100 000 FCFA de frais administratifs, hors frais de géomètre, et 120 jours de délai). Il crée enfin l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), sous la tutelle du ministère chargé des Finances, responsable de l'administration des droits fonciers, de la délivrance des TF et du cadastre.

Les communes restent compétentes pour délivrer les « attestations de détention coutumière », et en matière d'aménagement du territoire. À ce titre, elles continuent de conduire les lotissements, selon une démarche revue et « assainie » (voir encadré ci-dessous). L'enregistrement des transactions foncières est un aspect clé du nouveau dispositif : il est obligatoire et doit être réalisé auprès d'un notaire ou des services communaux. De plus, une transaction foncière ne pourra être légale que si elle porte sur une parcelle détenant un titre foncier ; ceci pourra être vérifié par les autorités chargées de l'enregistrement des transactions sur un cadastre national en ligne en cours d'élaboration. Une période de transition de dix ans est prévue pour le déploiement de ce système, qui s'achève en 2023.

Ambitions métropolitaines et relance de l'économie par les grands projets urbains

Le président Patrice Talon, arrivé au pouvoir en 2016 et réélu en 2020, donne une impulsion sans précédent aux politiques urbaines. Son ambition est de relancer l'économie par les grands projets et de faire de Cotonou une métropole compétitive. Le modèle est Kigali, l'approche est néolibérale basée sur des investissements privés et des partenariats, la méthode est celle des grands projets urbains pilotés par la présidence (Choplin, 2020)⁶. Le littoral et sa « route des Pêches » constituent le territoire-vitrine du pays et de ses ambitions, et concentrent plusieurs projets d'envergure, sur un écosystème pourtant complexe et fragile.

Le cordon littoral allant de Cotonou à Ouidah, communément appelé route des Pêches, est l'objet d'intentions d'aménagement touristique depuis plus de vingt ans. Si différentes visions se sont succédé, elles ont en commun à la fois une reconnaissance des nombreux atouts du site, une ambition de haut standard d'accueil touristique, et une conception laissant une large part aux investissements privés. Le site est exceptionnel : il s'agit d'un cordon sableux planté de cocoteraies, entre océan et lagune, de 40 km de long et de 1 à 3 km de large, reliant Cotonou, la capitale économique, à Ouidah, l'ancien point d'embarquement des esclaves vers les Amériques. Il détient une valeur environnementale très importante, mais aussi culturelle et cultuelle (modes de vie des villages de pêcheurs, vaudou et mémoire esclavagiste avec la Porte du non-retour à Ouidah). Le projet actuel est colossal : avec notamment un axe bitumé de quatre voies, trois stations

balnéaires de haut standing, un golf, un « lac marin » conçu grâce à une digue immergée. Sa mise en œuvre a débuté : le premier tronçon de voie bitumée est terminé depuis 2018, le second est en cours de réalisation. En octobre 2021, le Club Med signe un contrat de commercialisation avec l'État béninois qui le désigne exploitant du futur *resort* à Avlékété pour une durée minimale de vingt ans. La construction du projet est confiée à la société Gassim Services Limited, détenant de nombreuses références en matière de construction et rénovation d'hôtels en Afrique et au Moyen-Orient ; l'agence d'architecture et de design parisienne AW2, spécialisée dans l'hôtellerie de luxe, dessine le projet.

Le programme gouvernemental prévoit d'autres équipements structurants, accompagnés de nouvelles voies routières : cité administrative, marché de gros, cité sanitaire, logements sociaux, zone franche industrielle et, à plus long terme, aéroport international de Glo Djigbe, etc. Ces infrastructures sont principalement basées dans la commune d'Abomey-Calavi, et devraient permettre de rééquilibrer les fonctions dans l'agglomération et de diminuer les mobilités pendulaires centre-périphérie.

ENCADRÉ 1

La route des Pêches : zone côtière et zone humide sur le corridor urbain Abidjan-Lagos

Le lieu entre océan et lagune, particulièrement fragile, appartient à un site RAMSAR(1017 et 1018) et à la réserve de biosphère du Mono inscrite par l'Unesco. À ces échelles, il s'agit d'un complexe de zones humides, composé de marécages à mangroves, de prairies inondées et de savane boisée, abritant environ 233 espèces d'oiseaux, plus de 90 espèces de poissons et plusieurs espèces menacées (tortue, lamantin d'Afrique, etc.). Les principales menaces sont la surexploitation des mangroves, l'érosion des sols due à l'exploitation illégale du bois et l'érosion côtière. Sur le périmètre même du projet de la route des Pêches, les études démontrent une régression importante des superficies de mangroves, menacées à la fois par des espèces naturelles et par les activités humaines (44 % de la superficie totale a disparu durant la période 1957-2000) mettant en danger certaines espèces (les tortues).

L'étude de 2015 sur l'impact environnemental du projet de la route des Pêches recense douze conventions ou accords relatifs à l'environnement pertinents (conservation de la nature et des ressources naturelles, adaptations aux changements climatiques, protection des zones côtières et humides). Les mesures de conservation concernent de multiples échelles. Il existe plusieurs aires communautaires de conservation de la biodiversité dont certaines sont sacrées(ACCB de Vodountô, 2011). Deux aires marines protégées(AMP) sont en cours de constitution depuis le début des années 2000.

.../...

ENCADRÉ 2**Histoire du projet de la route des Pêches**

Les premières réflexions ont lieu au début des années 2000, avec un séminaire gouvernemental, suivi d'une politique nationale du tourisme et de la mise sur pied du Programme de développement touristique de la route des pêches (2002). Le décret n° 2005-664 du 3 novembre 2005 portant classement de la route des pêches en zone à vocation touristique exclusive prescrit une superficie de 15 853 hectares, suivi d'une déclaration d'utilité publique en 2006. Sous la présidence de Boni Yayi (2006-2016), le projet s'organise au sein du Programme de développement touristique de la route des Pêches et de l'Agence de développement touristique de la route des Pêches, sans aménagements concrets sur le terrain cependant. En 2014, une table ronde pour le financement du développement au Bénin, à Paris, relance le projet, retenu parmi les cinq projets phares déclencheurs de croissance.

Depuis 2016, le programme d'actions (PAG) du président Patrice Talon renouvelle la vision et la gouvernance du développement de la zone, à l'interface des secteurs du tourisme et des transports. Le tourisme est identifié comme un des huit axes forts d'amélioration de la croissance économique (deuxième source pourvoyeuse de ressources financières et d'emplois pour le Bénin après l'agriculture). Parmi les sept projets phares dans le secteur touristique, est identifié l'aménagement de deux à trois stations balnéaires le long de la route des Pêches « pour en faire des espaces de loisirs et de détente et accueillir des hôtels de standing, ainsi que des établissements de luxe nichés dans la mangrove ». Sa mise en œuvre se confirme ces dernières années avec une station du Club Med à Avlékété. Les esquisses du village de vacances sont réalisées (plusieurs villages de 330 chambres chacun), ainsi que le master plan et le plan d'aménagement de la station (25 ha). Un contrat est conclu en 2019 avec le Club Med, associé à Gassim Services Limited. Le périmètre du projet touristique est réduit en avril 2020 en Conseil des ministres, passant de 15 853 hectares à 3 712 hectares (sur terre ferme)⁷. Le programme de campagne de Talon-Talata (2021) prévoit la réalisation de deux lacs marins et d'espaces de sports nautiques grâce à une digue immergée.

En matière d'infrastructures, le programme national de construction de voies bitumées (« Programme asphaltage ») commence dès 2017 par l'aménagement de la route des Pêches, reliant ainsi stratégiquement l'aéroport à la plage. Cette portion de route bitumée en deux fois deux voies a considérablement transformé le secteur de Fidjrosse-Plage,

.../...

avec l'installation de nombreux commerces, bars et hébergements, et a modifié les centralités urbaines à l'échelle de la ville. En mars 2021, la phase 2 du bitumage de la route des Pêches est lancée, de Adoumbo à Ouidah, ainsi que trois bretelles de raccordement à la route nationale 1. La maîtrise d'œuvre est confiée au groupement Louis Berger/Horse SARL, et la construction à SOGEA-SATOM.

Pratiques de conversions

Dans le contexte du sud du Bénin, les conversions se traitent essentiellement à travers l'analyse du marché foncier d'achat-vente de parcelles ou de domaines entre particuliers (individus ou collectivités familiales) et les régulations de celui-ci. Le sud du Bénin est caractérisé par des marchés fonciers anciens, y compris en milieu rural, très actifs, et des procédures semi-formnelles de reconnaissance administrative assez répandues (Lavigne Delville, 2018). Les dynamiques de ce marché foncier ne sont pas détachées des politiques publiques, des pratiques politico-administratives et des projets d'aménagement, sans en être purement le produit.

Dynamiques des marchés fonciers périurbains dans le sud du pays

Rappelons que les études citées peuvent porter sur des régions différentes et donc des pratiques « coutumières » et des groupes ethniques différents. De plus les évolutions récentes donnent lieu à des innovations en matière de gouvernance et de gestion internes aux « grandes familles » détentrices de la terre et propres à chacune d'entre elles. Nous tentons d'en dégager des grandes tendances.

Documenté par plusieurs travaux cette dernière décennie (Adegbinni, 2015 ; Adjahouhoue, 2013 ; Glele, 2014 ; Lavigne Delville, 2018 ; Simonneau, 2015), le marché foncier périurbain dans le sud du pays est alimenté par une double dynamique d'offre et de demande. La dynamique de l'offre est portée par les détenteurs coutumiers de la terre soumis à une pression démographique mais aussi à des transformations dans les moyens d'existence. Les motivations pour vendre sont très souvent financières, relatives au besoin d'argent immédiatement disponible (funérailles, dépenses de santé, etc.) et stimulées par l'augmentation des prix fonciers dans certaines zones. Ces ventes adviennent dans des contextes où la gestion du patrimoine foncier familial a déjà connu plusieurs évolutions. La première relève de l'individualisation des héritages : alors que traditionnellement les terres familiales étaient détenues en indivision, les terres sont désormais partagées en différents domaines et réparties entre héritiers individuels qui disposent de droits d'usage. Une seconde évolution réside dans le fait que ces droits d'usage deviennent progressivement définitifs, avec le temps et/ou lorsque les investissements sur les parcelles sont importants. À partir de là, les ventes de parcelles à des « acquéreurs », soit des personnes extérieures à la famille, sont courantes⁸, prenant le relais de pratiques de délégation de droits d'usage à des

personnes extérieures à la famille (ou à des institutions, religieuses par exemple) anciennement instituées (Adegbinni, 2018 ; Adegbinni *et al.*, 2019). En théorie, ces ventes de terres familiales doivent se dérouler avec l'accord d'un conseil de famille retranscrit sur un procès-verbal, et signé de l'administrateur des biens.

Ces ventes provoquent des conflits aux motifs nombreux : contestations des ventes par les autres membres de la famille non impliqués dans la décision, contestations ultérieures par les descendants des vendeurs – notamment au vu de l'augmentation des prix fonciers. Malgré l'inaliénabilité théorique des terres, et le flou sur la légitimité des droits à vendre, le principe des ventes semble aujourd'hui peu remis en cause (Lavigne Delville, 2018, p. 19).

ENCADRÉ 3

Émergence de la propriété individuelle et de la marchandisation des terres familiales dans le sud du Bénin

Dans la bande sud du pays, les transactions foncières sont anciennes, facilitées par l'émergence précoloniale de la propriété individuelle. Le régime traditionnel au Bénin, comme dans d'autres pays d'Afrique, fait de la terre une ressource sacrée et inaliénable ; sa gestion est assurée par un chef de terre pour le compte de la communauté, et la notion de propriété individuelle n'existe pas (Ouedraogo, 2011). Ce régime n'est pas resté figé, et plusieurs évolutions politiques, sociales et économiques ont fait émerger la propriété individuelle avant la période coloniale (Mondjannagni, 1977 ; Pescay, 1998).

Les jeux de pouvoir lors de la structuration des grandes royaumes du sud Bénin à partir du début du XVII^e siècle amorcent un premier changement : les rois s'arrogent progressivement les pouvoirs fonciers, cumulant ainsi autorité politique et autorité spirituelle liées au foncier. Ils font construire leur palais sur des domaines initialement ancestraux, ou les donnent en gestion à des délégués royaux pour leur mise en valeur, ce qui constitue une première forme d'appropriation personnelle de la terre.

À la fin du XVII^e siècle, sous la pression démographique, l'autorité du roi s'affaiblit, ainsi que la référence spirituelle à l'alliance homme-terre. Le travail devient progressivement le fondement principal du droit sur la terre et le caractère inaliénable et sacré de la terre s'assouplit. En outre, les terres ancestrales se structurent progressivement autour de références plus segmentées (clan, ethnie, lignage, famille). Les propriétés claniques et ethniques, voire lignagères, disparaissent à cause du caractère lointain de l'occupation première, de la dispersion des clans et des ethnies, de l'histoire faite de migrations et d'assimilations d'étrangers. Seules les propriétés familiales perdurent.

.../...

Enfin, la propriété individuelle émerge au XIX^e siècle sous une triple influence. Premièrement, certains délégués royaux finissent par s'approprier les terres dont ils n'avaient que la gestion, ils les donnent parfois aux esclaves libérés. Deuxièmement, après l'abolition de l'esclavage en 1848, les rois se tournent vers le commerce de produits dérivés du palmier à huile. L'importance économique des palmeraies et leur pérennité stimulent l'émergence de la propriété collective puis individuelle. Enfin, certains groupes sociaux sémancipent des règles foncières coutumières, notamment les esclaves affranchis revenus du Brésil à partir de 1830 avec un fort attachement à la notion de propriété foncière acquise dans les plantations, et les entrepreneurs les plus engagés dans l'économie du palmier à huile.

Facilitée par ces évolutions, la vente de terres par des possesseurs coutumiers en périphérie de Cotonou advient dès les années 1920, le morcellement et la vente de terrains dans les villages périurbains dès les années 1940 (Sotindjo, 2009). De fait, la législation coloniale (Coutumier du Dahomey, 1933) a prévu que « les collectivités familiales peuvent, par leur chef, après autorisation du conseil de famille, vendre les droits qu'elles peuvent avoir sur les immeubles » (Coutumier du Dahomey, cité par Comby, 1998). Marchandisation et individualisation des droits se sont renforcées dès l'indépendance avec la forte croissance urbaine et la pression foncière sur les terres périurbaines coutumières. Elles se sont encore accentuées dans les années 1990 sous l'influence de la démocratisation encourageant les aspirations d'ascension sociale incarnée par la propriété foncière, des programmes d'ajustement structurel libéralisant les secteurs du foncier et de l'immobilier, et enfin de la faillite du système bancaire en 1988 qui a renforcé la fonction d'épargne de la terre.

La seconde dynamique d'activation du marché foncier provient d'une demande grandissante de terres, autour de quatre motifs principaux, qui ne sont pas étanches entre eux : le besoin de terres pour construire une maison individuelle et loger la famille nucléaire des populations urbaines, la pression sociale à devenir propriétaire d'un bien foncier et immobilier, la perspective de constitution d'un patrimoine ou d'une épargne et, enfin, une perspective de spéulation dans les zones de forte augmentation des prix fonciers telles que l'agglomération de Cotonou. Les travaux de Gisèle Glélé par exemple documentent, dans la commune d'Abomey-Calavi, les pratiques de « gel foncier » sur les domaines en cours de lotissement, montrant que jusqu'à 87 % des surfaces en cours de lotissement dans les arrondissements périphériques étaient non bâties et faiblement mis en culture (Glele, 2014, p. 214). Cette demande n'émane pas uniquement des classes moyennes urbaines mais concerne l'ensemble des catégories sociales, dès lors que

la valorisation foncière est constatée. Notamment, les héritiers de ces familles autochtones s'engagent aussi dans les achats de terre⁹.

Entre acheteurs et vendeurs, les acteurs intermédiaires prennent de l'importance et se diversifient. Le « démarcheur », intermédiaire informel exerçant de manière occasionnelle la mise en relation entre vendeur et acheteur, est une figure incontournable des transactions foncières : relais et vérificateur de l'information, intermédiaire pour les démarches administratives, notamment. Il semble extrêmement rare que des transactions se réalisent sans l'intervention d'un démarcheur ; il représente un gage de confiance pour les acquéreurs et est souvent choisi dans un réseau d'interconnaissance. Plus récemment, répondant à la nouvelle demande d'une classe moyenne émergente et surtout d'une diaspora cherchant à investir de manière fiable au pays, des agences immobilières formelles (souvent couplées avec une activité de promotion immobilière) apparaissent depuis une dizaine d'années.¹⁰

La sécurisation foncière

Dans un contexte de pluralité de statuts de la propriété présumée et de conflits fonciers, la sécurisation foncière prend une place importante pour les acquéreurs. Elle peut passer par l'accumulation des « papiers fonciers », en fonction des moyens financiers disponibles et de l'enrôlement ou non de la zone dans les registres d'information foncière municipaux (services des affaires domaniales, registres des lotissements, RFU).

Le circuit inclut en général : une convention de vente sous seing privé signée entre particuliers ; éventuellement une certification (signature) par le chef de quartier ou d'arrondissement ; l'affirmation de la convention par la mairie ; les documents relatifs au lotissement (numéro d'état des lieux, attestation de recasement). Le circuit peut aller jusqu'au titre foncier.

La sécurisation peut aussi passer par des signes matériels (clôtures, plaques) et une occupation effective de la parcelle (entrepôts de matériaux de construction, chantier, hébergement temporaire, mise en culture, etc.).

Quels effets des transactions en matière d'usage des sols ?

À l'échelle de chaque parcelle, les effets de ces changements de possédants peuvent être très variés. Ces changements d'usage des sols ont en commun qu'ils sont très progressifs, incrémentaux, réalisés au fil des capacités financières des « propriétaires présumés ». On repère ainsi, à partir des enquêtes de terrain et de la littérature, différentes évolutions dans les usages des sols :

- >> une diminution de la surface des propriétés vendues ;
- >> la mise en place de cultures productives « sans exploitation intensive », notamment :
 - des cultures à rentabilité rapide (par exemple la culture de teck repérée dans la périphérie de Porto-Novo), choisies, selon les enquêtes, par souci de sécuriser la parcelle en l'occupant de manière visible, et pour son caractère réversible permettant de revendre ou de démarrer rapidement une construction ;

- des cultures productives de longue durée d'investissement de type palmeraie, notamment dans les zones de palmeraies historiques dans la vallée de l'Ouémé ;
- dans les zones urbaines denses (enquêtes à Togbin), des prêts de parcelles à l'année, pour des cultures maraîchères (carottes, tomates, salades), parfois entre quatre hauts murs de parpaings, dans une perspective de sécurisation foncière et dans l'attente de démarrer une construction ;

- >> les parcelles en état de friches ou en état de chantiers, avec entrepôt de matériaux de construction ;
- >> les parcelles clôturées, construites et habitées.



Clôtures et entrées de parcelle, le terrain est cultivé ou laissé en friche entre les clôtures. Quartier Togbin © C. Simonneau 2021

Des transformations des parcelles privées à celles du quartier et des espaces publics

Les transformations d'usages du sol concernent d'abord l'échelle de la parcelle mais également ensuite celle du quartier. Dans les quartiers périphériques, les premiers habitants s'installent souvent dans un paysage décrit comme « la brousse ». À Togbin des habitantes et habitants installés depuis quinze à vingt ans évoquent les serpents, les buissons à traverser et les sentiers sableux pour accéder à leur maison à l'époque¹¹.

Le quartier se transforme au fur et à mesure de l'installation des habitants et de leur prise en charge collective de son aménagement – dans les cas où le lotissement-remembrement n'est pas réalisé avant la densification du quartier. Les habitants s'occupent le plus fréquemment du tracé et du rechargement des voies (par exemple, à Togbin, remblaiement avec des matériaux issus des déchets de chantier d'une voie régulièrement inondée), et du raccordement des habitations individuelles au réseau électrique (demande et paiement d'un poteau de la compagnie d'électricité et de compteurs individuels, ou mise en place d'un réseau informel « toile d'araignée », reliant un compteur formel aux maisons non reliées à l'aide de fils et de poteaux artisanaux). En l'absence de liaison au réseau d'électricité, les habitants utilisent des panneaux solaires ; l'eau est souvent celle des puits et des forages avec motopompe, en l'absence de raccordement au réseau.

Le lotissement-remembrement, procédure majeure d'aménagement urbain au Bénin, constitue à la fois une procédure de régulation des conversions car il consolide les droits fonciers présumés, et une procédure qui stimule le marché foncier, car, en augmentant le degré de sécurité foncière et en donnant une forme définitive à la trame viaire et foncière, il confère une plus forte valeur aux parcelles. Les prix s'envolent à l'annonce d'un lotissement, activant alors un marché foncier entre acquéreurs.

Le cas du quartier de Togbin Daho et de la route des Pêches

Dans le quartier de Togbin Daho (commune d'Abomey-Calavi), aux alentours immédiats du nouveau « goudron » et dans le prolongement direct du quartier de Fidjrosse qui connaît un renouveau résidentiel et de loisirs depuis le bitumage de la route, c'est un véritable « paysage de murs¹² » qui s'offre au visiteur depuis la voie bitumée. Les murs en parpaings sont hauts, parfois avec un portail, et souvent avec une plaque indiquant le nom du propriétaire. En revanche, peu de bâtiments sont construits. De fait, cette zone connaît un marché foncier qui semble particulièrement actif. Les images satellitaires montrent une explosion des parcelles clôturées depuis moins de deux ans.

Les enquêtes de terrain concentrées autour de la « rue de la Gratitude » montrent un marché foncier relativement ancien : de fait, aucune parcelle enquêtée ou observée n'appartient à un propriétaire coutumier (autochtone). Le cœur du village même de Togbin se situe sur une presqu'île au nord de la lagune. À une écrasante majorité, les parcelles enquêtées pour lesquelles nous avons eu l'information n'avaient pas été achetées à un héritier autochtone, mais à des particuliers non originaires de la localité. Le nom d'un vendeur de pneus est plusieurs fois évoqué, comme un intermédiaire actif dans ce marché de parcelles. Il semble s'être constitué un patrimoine foncier conséquent (une dizaine de parcelles) dans la zone.

I Une ségrégation sociospatiale en puissance

Les plaques peuvent donner une indication des propriétaires : certains noms sont des personnes haut placées dans l'administration publique (les douanes notamment), certains numéros de téléphone affichent des indicatifs en France, en Belgique. Une résidence consulaire a récemment été érigée, ainsi que plusieurs villas relativement cossues. Ce n'est cependant pas (encore) un quartier composé uniquement de ménages nantis ou de la diaspora. Les enquêtes menées



Clôture et parpaings entreposés sur une parcelle en bord de lagune, quartier Togbin © C. Simonneau 2021

auprès des personnes présentes sur leur parcelle montrent que la zone est occupée, même de manière isolée, depuis une vingtaine d'années par de petits fonctionnaires, une église, quelques boutiques. Plusieurs parcelles sont cultivées en maraîchage depuis pas mal d'années. En puissance, cependant, ce quartier semble être amené à devenir un quartier de grandes villas, à l'image du quartier des expatriés (Haie vive), au vu de la hauteur des murs construits, et de la capacité de certains ménages à payer pour installer un poteau et « tirer les fils » électriques, et recharger une voie d'accès à leur parcelle. Sur une parcelle, un petit ensemble hôtelier de bungalows est en plein chantier.

| Un rythme de construction lié aux déclarations d'utilité publique

Si ce quartier fait l'objet de transactions foncières depuis plusieurs dizaines d'années, les constructions, et même les seules clôtures, sont extrêmement récentes. Les personnes interrogées attribuent cette temporalité particulière à l'emprise de la déclaration d'utilité publique qui englobait cette zone de 2005 à 2020. La réalisation de la route goudronnée en 2018 ne semble pas un facteur clé de construction. En attendant de construire maisons ou immeubles, les parcelles clôturées sont cultivées, avec des accords passés entre cultivateurs et propriétaires à l'année : la parcelle est mise à disposition gratuitement, le paysan dort parfois sur place dans une cabane de fortune. Cet arrangement semble répondre à un besoin de sécurisation de la parcelle, permettant de contrôler quotidiennement que la parcelle ne soit pas revendue par un démarcheur mal intentionné. Parfois, la parcelle est prêtée à un membre de la famille qui peut y habiter, dans des conditions relativement précaires. Le quartier n'est relié ni à l'eau ni à l'électricité. Les habitants font creuser des puits et utilisent des panneaux solaires. Les moustiques sont abondants.

| Un marché foncier en pleine explosion

Le marché foncier est en pleine effervescence : nous avons rencontré plusieurs ménages ayant acheté leur parcelle juste après la levée de l'emprise d'utilité publique. Les prix explosent (parfois multiplié par plus de 100) : les parcelles achetées il y a une dizaine d'années valaient 300 000 FCFA. Les parcelles nues au bord du goudron sont annoncées à 45 millions de FCFA (70 000 euros) ; une grande parcelle (700 m²) inondable plongeant pratiquement dans la lagune a été achetée à 12 millions de FCFA (environ 30 000 euros). Les propriétaires, un couple franco-congolais, ont dû construire sur pilotis. Toutes les personnes interrogées disent recevoir régulièrement des démarcheurs cherchant des parcelles à vendre. « Il y a plus d'acheteurs que de vendeurs » dans le quartier, nous dit-on.

| Les risques environnementaux

Ce développement extrêmement rapide interroge en raison de la fragilité du site. En juin 2021, la bouche du Roy, cette embouchure naturelle du fleuve Mono et communiquant avec la lagune côtière, se ferme. Les inondations sont constatées dans plusieurs villages au bord de la lagune, dont Togbin. Un environmentaliste nous affirme « ne pas donner dix ans » à ces nouvelles constructions en béton dans cet environnement humide et salé (embruns marins, inondations). L'érosion côtière est vraisemblablement maîtrisée par les récents aménagements d'épis, mais sans certitude sur les perspectives à dix ou vingt ans.

Régulation des conversions

Dans la bande littorale en cours d'urbanisation du sud du Bénin, les conversions d'usage des sols sont très dynamiques, liées à un marché foncier des franges urbaines à forts enjeux financiers, qui prend place dans une semi-formalité porteuse d'insécurité, d'inégalités et de conflits. C'est l'enjeu de la (longue) mise en place de la réforme foncière en cours. Nous analysons ici les modes de régulation existants et la manière dont la réforme ambitionne de les réviser (ou non), ainsi que les enjeux liés à la longueur même de la période de transition entre l'ancien et le nouveau système d'enregistrement des transactions.

Anciens et nouveaux systèmes de régulation

Selon la législation foncière actuelle, seules les parcelles munies d'un titre foncier peuvent faire l'objet d'une transaction. L'État dispose ainsi des moyens juridiques de contrôler les transactions foncières, à travers les dispositions relatives à la propriété – dans un contexte où il n'existe pas de documents de planification (zonage) contraignants en matière d'urbanisation. Cette disposition, existant dans le précédent arsenal législatif, est réaffirmée par le Code foncier et domanial, et doit être appliquée à partir de 2023. Très peu de parcelles font cependant l'objet d'un titre foncier et le marché foncier concerne majoritairement les parcelles non titrées.

De fait, malgré l'action publique de l'État en faveur d'une unification et d'un assainissement du système (voir ci-après), les transactions foncières et des conversions d'usage des sols liées restent régulées par plusieurs autres systèmes semi-formels (Simonneau, 2017). Ces derniers apparaissent territorialisés, et engagent des légitimités et des acteurs différents et n'ont qu'une assise juridique partielle. On peut dégager quelques constantes :

- >> les ventes dites « néocoutumières » de terres sont régulées du côté des vendeurs à l'échelle des familles élargies : des innovations sont constatées sur le terrain, avec par exemple des comités constitués pour recentraliser les décisions de vente et la distribution des revenus issus des ventes. D'autre part les acheteurs cherchent à sécuriser leur acquisition. Les transactions portant sur des terres agricoles n'ayant jamais fait auparavant l'objet d'une marchandisation sont attestées par des conventions de vente écrites et signées par le vendeur et l'acquéreur et parfois par des témoins, et qui sont de manière croissante « affirmées » en mairie¹³. Sur le terrain, ce sont des traces matérielles qui marquent la propriété présumée : clôtures, plaque indiquant le nom du propriétaire, entrepôt de matériaux de construction, exploitation agricole, maraîchage. L'utilisation relativement ancienne et pratiquement systématique de ces conventions de vente écrites et leur relative institutionnalisation (il s'agit d'un formulaire officiel édité et vendu en mairie) sont notables par rapport aux pays voisins ;
- >> les communes détenaient, dans le contexte pré-réforme foncière, plusieurs instruments d'enregistrement des transactions, qui, sans pouvoir éviter conflits et fraude, ont assuré le rôle important de registres (partiels) d'information foncière. Le premier de ces instruments consiste en l'affirmation des conventions de vente, qui a permis la tenue de registres dans les services des affaires domaniales. Le second relève de la procédure des lotissements-

remembrements : cette dernière permet de donner une forme définitive à la trame viaire et foncière, et d'établir des registres des propriétaires présumés (état des lieux, recasement) au sein des services des affaires domaniales, assortis de papiers fonciers conférant une relative sécurité foncière (attestation de recasement, permis d'habiter). Les lotissements réalisés dans des quartiers déjà construits ont contribué à stabiliser les usages des sols et à amener les attributs d'un quartier de ville (raccordements aux réseaux notamment). Réalisés sur des quartiers non construits, ils stimulent les ventes et les constructions de clôtures et de logements. Enfin l'enrôlement au cadastre fiscal municipal (RFU) constitue également une preuve de présomption de propriété pour les acquéreurs et une source d'information foncière pour les pouvoirs publics. Ces trois dispositifs communaux, imparfaits et mal reliés entre eux, ont assuré de fait un enregistrement des dynamiques urbaines incomplet mais unique dans le paysage administratif.

Les régulations foncières en transition

La réforme foncière, stabilisée autour de la loi de 2017, impose que les transactions foncières portent sur des parcelles munies d'un titre foncier. L'entrée en vigueur de cette disposition, initialement prévue en 2018 (soit cinq ans après le vote du Code), a été reportée à 2023. Mi-2021, à moins de deux ans de cette échéance, de nombreuses incertitudes demeurent concernant la mise en œuvre pratique de la réforme :

- >> la stratégie de mise à jour du cadastre n'est pas encore élaborée, alors qu'il s'agit d'un rouage clé pour la fiabilité du système d'information foncière ;
- >> des bureaux communaux de l'ANDF (BCDF) ont été installés dans 14 des 77 communes du pays, afin de rapprocher l'administration des administrés. Cependant les liens entre les nouveaux BCDF et les services des affaires domaniales des communes ne sont pas clarifiés. Les services ne sont pas dans les mêmes locaux, et il semble envisagé que les deux procédures, affirmation d'une convention de vente auprès du service domanial des communes, d'une part, et enregistrement au cadastre, d'autre part, soient maintenues en parallèle¹⁴. La liaison entre les services et les bases de données n'est pas envisagée, si ce n'est le fait que la base de données cadastrale sera consultable par les services communaux (et non pas modifiable directement).

La priorité dans la mise en œuvre du Code a été donnée à la réalisation rapide et à peu de frais (*fast and cheap*) du cadastre national, conduisant à un glissement de la réforme d'un objectif initial d'unification des statuts fonciers à un objectif d'unification d'une base de données foncières et de modernisation de l'administration foncière (Lavigne Delville, 2019). Les processus en cours le reflètent. Ainsi, les principaux efforts ont porté sur : la collecte des données cadastrales existantes auprès des communes et des géomètres principalement (relatives au lotissement et à l'affirmation des conventions de vente) ; la collecte des données relatives à la propriété légale (le TF) comme à la propriété présumée ; et la réalisation des enquêtes dans les « zones dépourvues d'information » (protocole pilote de collecte de données testé dans dix arrondissements de quatre communes début 2021 : Bohicon, N'Dali, Sakété et Tori-Bossito). En parallèle, l'ANDF a mis en place les procédures de confirmation des droits fonciers pour la transformation des situations de fait (propriété présumée) en situation de droit (titre foncier), avec un travail sur les solutions

techniques (applications eTerre, eFoncier), le recrutement du personnel, la réduction des délais (théoriquement 120 jours) et la réduction des coûts.

Des obstacles subsistent à une généralisation du TF : les coûts et délais restent prohibitifs pour la majorité des Béninois ; en particulier, les frais de géomètres restent élevés (environ 300 000 F CFA, en fonction de la taille de la parcelle et des données préexistantes). La capacité de l'administration foncière à faire face à un flux important de demandes de TF en 2023 ne semble pas anticipée. Dans les faits, la demande en TF reste peu élevée¹⁵, rappelant les programmes des décennies précédentes de transformation de titres de propriété présumée en TF au succès mitigé faute de demandes. On peut faire l'hypothèse que, à ce stade, les demandes viennent essentiellement des catégories les plus nanties et les mieux informées de ces nouvelles dispositions, et les plus agiles avec les procédures en ligne désormais requises, bien que des campagnes de communication aient été réalisées (par exemple émission radio en langue locale, affiche de vulgarisation, etc.). Enfin, le Code prévoit qu'en l'absence d'un TF, pour ne pas retarder une vente, un « certificat d'appartenance » peut être délivré, d'une durée de validité d'un an (art. 17), rendant moins impératif la confirmation des droits. Ces éléments laissent penser que la mise en œuvre de la réforme s'oriente vers un cadastre centralisant l'information foncière et garantissant la sécurité des transactions foncières sur des parcelles aux statuts juridiques variés, plutôt que vers l'objectif de généralisation du TF à court terme (Mekking et al., 2021).

La situation de transition crée finalement des incertitudes et des flous sur les conduites à tenir du côté des acquéreurs comme des communes¹⁶, et elle est loin de susciter un afflux de demandes de confirmation des droits fonciers, selon les dires de l'administration de l'ANDF.

ENCADRÉ 3

L'assainissement des opérations de lotissement

Les opérations de lotissement frauduleuses au Bénin ne sont pas un sujet récent (Kakai, 2014) : rétention lucrative de l'information par les géomètres, attribution des réserves foncières publiques aux élus et aux hommes influents de la localité, accaparement de parcelles par les géomètres, etc. Plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années pour réguler ce qui constitue une opération centrale de l'aménagement urbain au Bénin. En 2015, le précédent gouvernement prenait un arrêté interministériel¹⁷ permettant de clarifier la différence entre lotissement (sur un terrain nu d'un seul tenant) et opérations foncières urbaines de remembrement (déjà morcelées), et de préciser les démarches préalables à réaliser, notamment l'autorisation préfectorale.

Le gouvernement Talon s'engage aussi dans « l'assainissement » des opérations de lotissement et de remembrement, avec la mise en place d'une commission sous l'égide du ministère du Cadre de vie. Les opérations ont même été suspendues quelques mois en 2016. Une

.../...

étude a permis de classer les opérations en cours en quatre catégories (opérations autorisées, non autorisées, autorisées dans des zones improches à l'habitation, et réalisées en extension) et d'établir une feuille de route pour leur achèvement. Un comité interministériel de mise en œuvre est sur pied depuis juillet 2021, ainsi qu'un comité technique national (formé de membres du comité interministériel et de « professionnels de grande probité ») et départemental, soutenant la mairie dans la clôture des opérations. Des sanctions lourdes (prison) ont été prises contre deux précédents maires de Abomey-Calavi (commune aux très nombreux litiges fonciers) et plusieurs géomètres.

Mobilisations et contestations face à une récupération en force du foncier par l'État

Au-delà des papiers fonciers, l'action publique de l'État en matière d'urbanisation se démarque des périodes antérieures par un volontarisme et une échelle sans précédent. L'État fait usage de la force pour récupérer le foncier. Pour mettre en œuvre ces ambitions, des procédures de déclaration d'utilité publique et d'expropriation ont été renforcées par la loi 2017-15 complétant et modifiant la loi 2013-01 portant Code foncier et domanial (Dato Agbegnidjo, 2021). Des montants d'indemnisation sont actés en Conseil des ministres, bien en deçà des prix d'achat et des valeurs actuelles des terrains concernés. Des expropriations sont en cours sur le site de la zone industrielle de Glo Djgbé, des opérations de déguerpissement de l'espace public sont régulièrement menées par la police, et les habitations et commerces sur la plage sur le secteur de la route des Pêches ont été détruits¹⁸. Face à cette action publique volontariste et radicale dans ses méthodes (matraques et bulldozers), peu de contestations sont audibles. Quelques mécontentements sont relayés par les associations de développement concernant le montant des indemnités d'expropriation, sans grand impact ; les récents emprisonnements ayant refroidi les velléités des associations locales de développement et des syndicats.

Deux mobilisations citoyennes sont cependant identifiées. La première porte une revendication environnementale, et est menée par un ensemble d'associations et de militants face au projet de la route des Pêches¹⁹. Ses actions ont permis de développer une vision alternative au projet gouvernemental de la route des Pêches, intégrant les dimensions environnementales et sociales (notamment le maintien sur place des populations de pêcheurs). La seconde mobilisation est urbaine et revendique le droit au logement. Elle est menée par la récente Fédération des habitants des taudis/bidonvilles au Bénin, basée à Ladji et au quartier Toyoyomé, soutenue par l'ONG nigériane Justice and Empowerment Initiatives (JEI) et le réseau de Slum/Shack Dwellers International (SDI). La Fédération a mené une campagne de médiatisation et de contestation du déguerpissement des habitants de Xwladodji (quartier sur les bords de la lagune dans le centre de Cotonou) sur les réseaux sociaux avec une visibilité non négligeable²⁰. La jeunesse de la Fédération et son faible ancrage en dehors de son quartier d'origine ne lui donnent pas une importante force de frappe. Les plus récentes opérations de déguerpissements (comme à Fidjrosse et Fiyegnon) n'ont ainsi pas fait l'objet d'une campagne médiatique.

Conclusion : enjeux socioéconomiques et environnementaux des dynamiques de conversion des usages des sols

Ces transformations progressives des quartiers périphériques par les dynamiques d'un marché foncier local soulèvent des enjeux qui nous semblent essentiels et peu traités par les politiques publiques.

L'enjeu des moyens d'existence des familles rurales, pour lesquelles les ventes de parcelles constituent le principal moyen de faire face aux dépenses importantes, en l'absence d'offre de crédit adapté. L'attractivité des activités agricoles semble s'affaiblir, notamment en raison d'une imprévisibilité de la production liée aux changements climatiques. En somme, les finances domestiques de ces familles autochtones modestes constituent un maillon essentiel des dynamiques d'urbanisation (souvent largement absent des réflexions sur la planification)²¹. Ces acteurs participent pleinement aux transformations des territoires métropolitains, en s'engageant dans des stratégies de constitution/revente d'un patrimoine foncier malléable, mis au service des besoins en liquidités, qui peut aller assez loin dans les périphéries urbaines, sans transformation d'usage visible dans le paysage. Ils « préparent le terrain » pour des conversions d'usage futures.

À l'autre bout du spectre, les investisseurs et la diaspora accaparent les parcelles rendues attractives par les nouvelles infrastructures (en particulier les routes bitumées), en utilisant leurs moyens financiers et les récentes dispositions juridiques du Code foncier pour sécuriser rapidement les parcelles²².

Ces logiques financières « du bas », menées par des acteurs individuels, parcelle par parcelle, entraînent des transformations territoriales potentiellement rapides et majeures, notamment lorsqu'elles sont activées par les politiques publiques à l'instar de ce que l'on constate à Togbin, dont la bande sablonneuse a été bétonnée en moins de deux ans. Il semble ainsi que les changements d'usage des sols sont anticipés, prêts à être effectués, bien avant l'arrivée effective des attributs de la ville, d'un peuplement dense et d'un aménagement urbain, rendant difficile tout exercice de protection environnementale ou de terres agricoles.

BIBLIOGRAPHIE

- Adegbinni, A. (2015). *Production foncière et patrimoine socio-cultuel au Bénin : cas des communes d'Adjara et d'Avrankou*. Université de Bretagne occidentale - Brest.
- Adegbinni, A. (2018). Les terres sacrées, nouveaux fronts d'urbanisation au Bénin. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 278.
- Adegbinni, A., Chabi, M., & Blalogoe, P. C. (2019). Typologie des lotissements et implication des bénéficiaires à l'aménagement foncier de leur territoire au Bénin : cas de la région d'Adjara et d'Avrankou. *Revue Espace Géographique et Société Marocaine*, 26, p. 169-190.
- Adjahouhoue, L. (2013). *Dynamiques sociales autour du foncier péri-urbain de Cotonou au Bénin : logiques des acteurs et vulnérabilité sociale*. Thèse de doctorat en socio-anthropologie, Université d'Abomey-Calavi.

- Charles-Dominé, J. (2012). *Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du sud-Bénin. Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation.* Thèse de doctorat en géographie, Université d'Aix-Marseille.
- Choplin, A. (2019). Produire la ville en Afrique de l'Ouest : le corridor urbain de Accra à Lagos. *L'Information Géographique*, 83(2), p. 85-103.
- Choplin, A. (2020). *Matière grise de l'urbain : la vie du ciment en Afrique.* Genève, MétisPresses.
- Comby, J. (1997). La gestation de la propriété. In M. Falque et M. Massenet (Eds.), *Droits de propriété et environnement.* Paris, Dalloz, p. 275-284.
- Comby, J. (1998). *Rapport sur la réforme du droit foncier au Bénin.*
- Coquery-Vidrovitch, C. (1993). *Histoire des villes d'Afrique noire. Des origines à la colonisation.* Paris, Albin Michel.
- Dato Agbegnidjo, H. (2021). *La ville par décret : Foncier et logements sociaux en périphérie de Cotonou au Bénin.* Mémoire de master universitaire en développement territorial, option Développement territorial des Suds, Université de Genève.
- Georg, O. (2006). *Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest.* Paris, L'Harmattan.
- Glele, G. A. (2014). *La périurbanisation et les dynamiques foncières sur le plateau d'Allada (Sud-Bénin) : l'espace témoin de la commune d'Abomey-Calavi.* Université d'Abomey-Calavi.
- Kakai, S. H. F. (2014). La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin. Africalex.
- Lassissi, S. A. (2006). *Comprendre le foncier béninois.* Porto-Novo, Centre national de production des manuels scolaires.
- Lavigne Delville, P. (2018). *Les marchés fonciers ruraux au Bénin. Dynamiques, conflits, enjeux de régulation.* Pôle Foncier Montpellier.
- Lavigne Delville, P. (2019). *History and Political Economy of Land Administration Reform in Benin.* Economic Developpement & Institutions.
- Mekking, S., Kougblenou, D. V., & Kossou, F. G. (2021). Fit-For-Purpose Upscaling Land Administration – A Case Study from Benin. *Land*, 10(5), 440. doi:10.3390/land10050440
- Mondjannagni, A. C. (1977). *Campagnes et villes au Sud de la République Populaire du Bénin.* Thèse de doctorat d'État en géographie, Université Paris VII, Paris, La Haye, Mouton.
- Ouedraogo, H. M. G. (2011). De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Études rurales*, 187(1), p. 79-93.
- Pescay, M. (1998). Transformation des systèmes fonciers et « transition foncière » au Sud-Bénin. In Lavigne Delville, P. (ed.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité.* Paris, Karthala, p. 131-156.
- Simonneau, C. (2015). *Gérer la ville au Bénin. La mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon.* Thèse de doctorat en aménagement, Université de Montréal.
- Simonneau, C. (2017). Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin. La pluralité comme enjeu ? *Métropolitiques*, 16 janvier 2017.
- Sotindjo, S. D. (2009). *Cotonou : L'explosion d'une capitale économique, 1945-1985.* L'Harmattan.

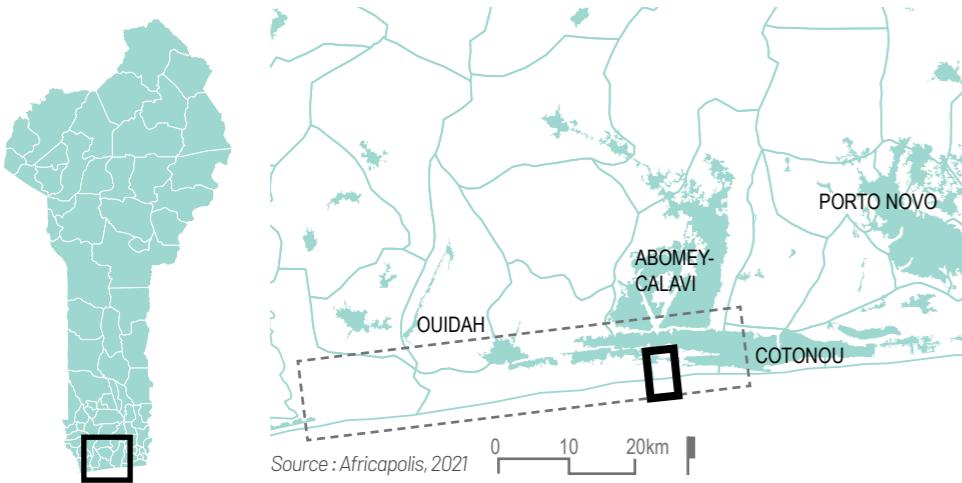
NOTES

1. Ce document se base sur un ensemble de travaux sur les dynamiques foncières dans le sud du pays, en particulier sur des enquêtes de terrain dans la commune d'Abomey-Calavi et le travail de postdoctorat de Adeothy Adegbinni à Adjarra et Avrankou. À Abomey-Calavi, deux sites ont été étudiés par des enquêtes auprès des habitants, en collaboration avec Hugh Dato : Togbin Daho et Allansankomey (40 personnes ou représentants de famille ou de ménage interrogées). Des entretiens ont également été menés auprès de structures publiques et d'experts des programmes d'aménagement et de la réforme foncière. Enfin, des agences immobilières locales ont été interrogées, l'observation de l'offre de parcelles à vendre se poursuivant à partir des annonces en ligne (Facebook).
2. Le régime foncier traditionnel au Bénin fait de la terre un bien sacré, selon les croyances voduns particulièrement prégnantes dans le sud du pays. Selon Mondjannagni (1977, p. 162), la terre est le vodun interethnique par excellence (la terre est identifiée à Sakpata, l'aîné des dieux dans la mythologie adja-fon et à Tchankpana dans la culture yoruba). La terre est inaliénable et ne peut faire l'objet de propriété privée. Elle est gérée par un chef de terre, à la fois médiateur divin et gestionnaire des terres. Ce dernier attribue aux familles ou aux étrangers se présentant à lui les terres à défricher pour une nouvelle installation. Il n'est jamais propriétaire de la terre, mais il en est le propriétaire délégué ou le gérant.
3. Dans la suite du texte, le mot « propriétaire » désigne ainsi le propriétaire présumé.
4. Cette procédure fait référence à l'ancien droit colonial : le décret du 2 mai 1906 instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes. Avant la décentralisation de 2003, l'affirmation était gérée par les sous-préfectures ou circonscriptions urbaines (entités déconcentrées).
5. Dans les villes principales (Cotonou, Porto-Novo), il s'est bien agi de la réorganisation des quartiers urbanisés, notamment dans les années 1980-1990. Dans les villes secondaires et plus récemment, on lotit littéralement la brousse, déjà morcelée et vendue par les propriétaires coutumiers, mais peu occupée par des constructions (les propriétaires présumés attendant la sécurité par le lotissement avant d'investir dans une construction).
6. Ainsi les principaux projets de la SIMAU-SA (Société immobilière d'aménagement urbain) sont des grands équipements et des grands projets, majoritairement en PPP : programmes de 20 000 logements sociaux, marché de gros métropolitain (pôle agroalimentaire de l'agglomération du Grand Nokoué), hôpital de référence, cité administrative, cité ministérielle, nouveau siège de l'Assemblée nationale. Un important programme d'asphaltage a marqué le premier mandat également
7. Compte rendu du Conseil des ministres du 29 avril 2020. Un plan indiquant les coordonnées géographiques d'implantation de ce nouveau périmètre de l'Institut géographique national, datant de décembre 2019 (3 259 hectares) mais non visé, circule parmi les acteurs du foncier (il a été récupéré sur le terrain au sein d'une agence immobilière ayant pignon sur rue dans le secteur de Togbin).
8. Il peut exister au préalable des « ventes » à l'intérieur des familles, non nommées comme telles mais consistant en un transfert de terres avec échange d'argent.
9. Voir enquêtes de terrain à Allansankomey, arrondissement de Ouédo, commune d'Abomey-Calavi, avec Hugh Dato (juillet-aout 2021).
10. Nous identifions les premières agences vers 2012-2013 lors d'enquêtes de terrain. Choplin (2020) indique que les agences rencontrées lors de ses enquêtes de terrain (2016-2018) ont une clientèle composée de la diaspora pour environ 60 à 75 %.
11. Enquêtes de terrain, quartier Togbin, juillet-aout 2021, 20 parcelles enquêtées.
12. Déjà repéré par Charles-Dominé (2012) dans la zone ouest de l'agglomération de Cotonou.

13. Elles peuvent également être contresignées par le chef de quartier (ou de village en milieu rural) et par le chef d'arrondissement. Ces pratiques ont été interdites dans certaines communes (exemple de Bohicon), et de fait moins fréquentes ces dernières années.
14. La ligne de partage réside, selon les personnes de l'ANDF interrogées, dans le fait que l'État a comme prérogative la garantie de la propriété (juridique), tandis que la commune reste compétente en matière d'aménagement du territoire.
15. En janvier 2021, 60 000 TF avaient été délivrés sur 5 millions de parcelles estimées dans le pays, soit 1,2 % de couverture nationale (Mekking *et al.*, 2021). Soit un chiffre légèrement supérieur à celui annoncé par Comby en 1997.
16. Comme en témoignent les questions à ce sujet lors de l'Atelier national sur le cadastre (14-15 juillet 2021, Grand Popo).
17. Arrêté n° 038 portant définition des prescriptions minimales à observer en matière d'opérations de lotissement et d'opérations foncières urbaines de remembrement en république du Bénin. Il permet d'actualiser le seul texte existant à ce sujet qui datait de 1996 (arrêté n° 23 du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement).
18. Dégueppissements menés entre l'aéroport et le carrefour Fin Pavé en septembre 2021. Les dégueppissements annoncés en mai 2021 concernant le secteur Fidjrosse (plage Jacquot) ont été reportés. Le gouvernement annonce un relogement dans un secteur au nord de la route bitumée (selon un article paru dans *Visages du Bénin*, mai 2021) et des concessions concernant les restaurants (maquis).
19. Mobilisation relayée sur : <https://beninbeach.wordpress.com> (maquettes, documentation des dimensions environnementales, sociales et écotouristiques existantes sur la route des Pêches).
20. Campagne vidéo « Azan Aton » (littéralement « Trois jours », correspondant au délai laissé aux populations pour quitter les lieux) en septembre 2019 sur Instagram et Facebook : 15 000 vues de la vidéo sur Facebook Watch (et une pétition en ligne « Non à l'Expulsion Forcée des Habitants des Berges de Cotonou », 285 signataires).
21. Cette piste de réflexion rencontre tout de même certains défis méthodologiques, notamment pour obtenir les informations sur les sommes en jeu et les localisations exactes des investissements fonciers.
22. Les demandes récentes de TF sont particulièrement nombreuses vers Fidjrosse et Togbin, le long de la route des Pêches nouvellement bitumée.

Cotonou (Bénin)

La parcellisation du foncier, l'exemple du quartier Togbin aux portes de Cotonou, une recherche de Claire Simonneau



La conversion des usages des sols dans le sud du Bénin renvoie à un marché foncier rural et périurbain ancien et dynamique, alimenté par d'une part, une offre importante et accessible en terrains coûumiers, et d'autre part une demande stimulée par la croissance démographique, l'importance sociale de posséder une parcelle de terre et, enfin, la fonction d'épargne du foncier, centrale dans l'économie des ménages depuis les années 1990. Cette pression foncière s'exerce de manière particulièrement accrue sur la bande littorale à l'ouest de Cotonou, objet de grands programmes d'aménagement routier et touristique de haut de gamme, dont les chantiers sont en cours.

Le focus mis sur le quartier de Togbin permet de prendre la mesure de la rapidité et de l'ampleur

des conversions sous l'influence directe du projet-vitrine de la route des Pêches, mais selon des processus ordinaires du marché foncier périurbain, basé sur les transactions foncières semi-formelles entre particuliers. La sortie du site du périmètre d'utilité publique, a activé ces dernières années une conversion d'usage du sol spectaculaire, matérialisée par les clôtures récemment érigées, et d'innombrables chantiers au milieu d'un paysage encore parsemé de cocoteraies et de petit maraîchage.

Ces nouveaux développements urbains posent de sérieuses questions environnementales quant au devenir de cet écosystème entre océan et lagune et semblent poser les bases d'une fragmentation sociospatiale à venir.

