



## RESEARCH ARTICLE

### GESTION FONCIERE DANS LE CENTRE URBAIN DE LA COMMUNE DE ZOGBODOMEY (RÉPUBLIQUE DU BÉNIN)

\*TCHAOU Brice Sèvègni

Institut Universitaire et Technique de Lokossa, Bénin

#### ARTICLE INFO

##### Article History:

Received 19<sup>th</sup> May, 2022  
Received in revised form  
15<sup>th</sup> June, 2022  
Accepted 24<sup>th</sup> July, 2022  
Published online 30<sup>th</sup> August, 2022

##### Key words:

Zogbodomey,  
Fundamental Management,  
Urbanization, Tax, Plot.

\*Corresponding Author:  
TCHAOU Brice Sèvègni

#### ABSTRACT

The urban center of Zogbodomey is in prey to an urbanization accelerated since some years. This situation that is due to the demographic growth of the locality generates important problems of which the one of the management of the fundamental. The present survey aims to contribute to a better knowledge to the fundamental management in the urban center of Zogbodomey. The adopted methodological gait articulates around the collection of the data regrouping the documentary research, of the investigatings in real environment through interviews, of the direct observations, of the treatment of the data and the analysis of the results with the help of the SWOT model. The analysis of the results watch that the population of the urban center of Zogbodomey deludes exponential. Besides, the prices of transfer of the parcels vary 150 000 FCFA in 1 000 000 FCFA. Besides, the taxes on the fundamental vary from 17 910 285 FCFA in 2012 in 28 244 738 FCFA in 2015. This fundamental tax contributed to 55% of the fiscal returns in 2012 and 74% in 2015. On the other hand, the failure to respect of the classic phases of the plot notably the one of the urbanist and the non mastery of the norms concerning urbanization slow down the fundamental management. To palliate his/her/its problem, him urge that several actions are led to guarantee to the population of this township, the fundamental security and a good urbanization.

Copyright©2022, TCHAOU Brice Sèvègni. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: TCHAOU Brice Sèvègni. 2022. "Gestion fonciere dans le centre urbain de la commune de zogbodomey (république du Bénin)". *International Journal of Current Research*, 14, (08), 22123-22129.

## INTRODUCTION

Les pays sous-développés au sud du Sahara ne disposent pas de moyens suffisants pour maîtriser la croissance spatiale et démographique rapide de leurs villes. Ainsi, ces villes sont confrontées à d'importants problèmes dont l'éclatement, l'étalement, la fragmentation et la non maîtrise du phénomène de la périurbanisation (C. Alvergne, 2009 p. 34). Dans toutes les cultures africaines, le rapport de l'homme à la terre revêt donc une importance capitale (M. D. Baloubi, 2006, p. 48). Mais le développement de l'économie de marché a donné à la terre une valeur marchande qui s'est d'abord imposée dans les sociétés européennes, puis progressivement dans les pays africains, d'abord par le biais de la traite puis de la colonisation. Ainsi, l'attribution de la terre, son utilisation, sa vente, son achat ou sa taxation sont devenus un enjeu important (I. E. Quenum, 2016, p. 55). C'est pourquoi la terre est bien souvent à l'origine de conflits entre différents « ayants droits » sur un même espace. Ainsi, il est noté ces dernières années, des affrontements liés au foncier au Bénin dans le département du Zou surtout dans la Commune de Zogbodomey, Bohicon et Abomey. Dans les petits centres urbains tels que Zogbodomey, la gestion foncière n'a pas la même ampleur que ceux de Cotonou et Porto-Novo. Toutefois, certaines pratiques en matière d'occupation et d'utilisation de la terre conduisent à des situations conflictuelles entre les populations et les autorités communales d'une part et les populations entrent-elles d'autre part.

Les domaines déclarés d'utilité publique ne sont pas reconnus par les populations. Or les centres urbains secondaires tels que Zogbodomey, sont en devenir et les besoins en infrastructures et équipements sont encore immenses. Il paraît donc nécessaire, dans la perspective d'un programme d'aménagement, de mener une réflexion globale sur la question foncière afin d'identifier et de résoudre les problèmes actuels de gestion foncière.

Le centre urbain de Zogbodomey est situé entre 7° 31' et 7° 06'20'' de latitude nord et entre 2° 40' et 2° 09' de longitude est. Il est limité au nord par l'Arrondissement de Cana I, au sud par celui de Zoukou, à l'ouest par l'Arrondissement de Tanwè-Hessou et à l'est par l'Arrondissement de Avlamè. La figure 1 présente la situation géographique et administrative du centre urbain de Zogbodomey.

#### Données et methods

**Données:** Les données utilisées sont de diverses natures et sont issues de plusieurs sources. les données naturelles (climatiques, morphologiques, et pédologique).

Par ailleurs des informations relatives aux statistiques démographiques des années 1979, 1992, 2002 et 2013 de l'INSAE, à la gestion foncière dans le secteur d'étude sont collectées grâce aux questionnaires et grilles d'observations.

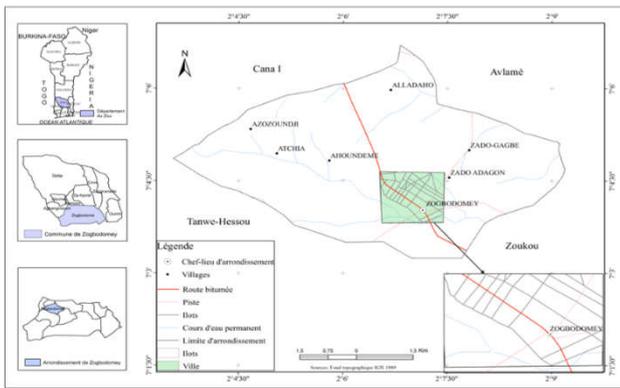


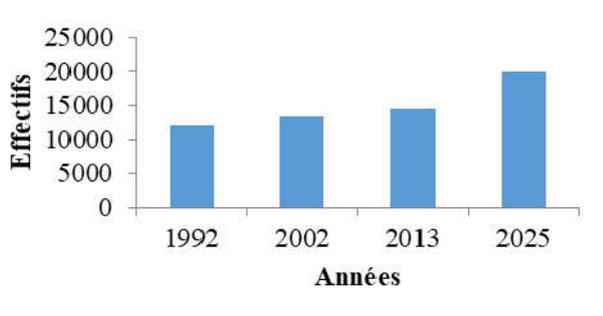
Figure 1. Situation géographique et administrative centre urbain de Zogbodomey

## MÉTHODES

Les données relatives à la gestion foncière dans le centre urbain de Zogbodomey ont été collectées en deux phases essentielles. La première phase a consisté en des entretiens de groupe. Ces groupes sont constitués de chefs d'exploitations agricoles, de chefs de ménage et de chefs de village. Le guide d'entretien a comporté des questions ouvertes et semi-ouvertes, permettant de recueillir et de hiérarchiser les perceptions ou opinions des groupes. Cette phase a permis l'élaboration du questionnaire individuel pour la deuxième phase. La deuxième phase a consisté en l'administration du questionnaire individuel aux intellectuels communautaires. Ce questionnaire a porté sur la gestion foncière dans le centre urbain de Zogbodomey suivant plusieurs items recueillis au cours de la première phase. Le questionnaire a été administré à 110 chefs d'exploitations agricoles, chefs de ménage et chefs de village répartis sur 05 quartiers ou villages. Le choix des personnes composant les ménages enquêtés repose sur un certain nombre de critères : avoir vécu régulièrement dans la localité d'enquête au cours des trente dernières années ; être un propriétaire terrien, être un chef traditionnel, un chef de ménage, un intellectuel communautaire, être un exploitant agricole.

## RÉSULTATS

**Organisation politique et administrative et effets de l'accroissement démographique:** L'administration en place est représentée par la mairie communale. La commune compte 11 (onze) arrondissements dont l'arrondissement de Zogbodomey qui compte six (6) quartiers. Zogbodomey dispose au total cinquante-neuf (59) villages et une ville appelé Zogbodomey situé dans l'arrondissement de Zogbodomey.



Source des données: INSAE, 2013 et projection

Figure 2. Evolution démographique de 1992 à 2025 du centre urbain de Zogbodomey

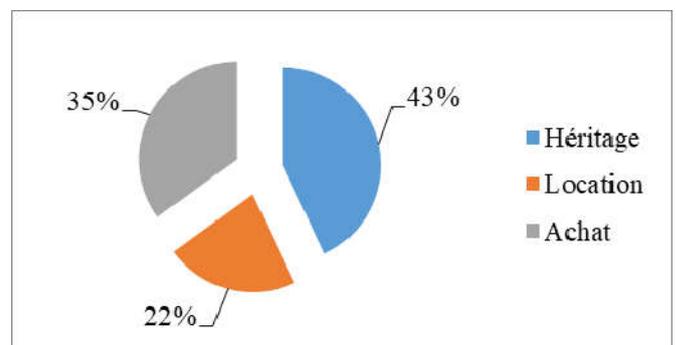
Il existe une recette de trésor ; une antenne de CARDER ; une circonscription scolaire ; un Commissariat ; le camp militaire de Ouassa. Le centre urbain de Zogbodomey a une population qui connaît une augmentation rapide. La figure 2 présente l'évolution de la population

du centre urbain de Zogbodomey. Il ressort de la figure 4 que la population du centre urbain de Zogbodomey accroît exponentiellement. A cet effet, les populations du noyau s'intéressent à d'autres terres en dehors de celles occupées par les aîeux. Cette attitude contribuera pour beaucoup à l'évolution des rapports de l'homme à la terre. Il faut noter qu'à Zogbodomey la présence du marché et le camp militaire de Ouassa ont contribué énormément à la révolution foncière de la Commune en générale et plus particulièrement à Zogbodomey-centre. En effet, avec les activités commerciales centrées sur le marché, Zogbodomey-centre exerce une influence certaine non seulement sur les autres localités de la Commune mais aussi sur certaines localités des communes voisines et les grandes villes du Bénin (Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Djougou, Bohicon...). Cette influence s'étend même jusqu'au pays limitrophe (Togo, Burkina-Faso, Niger, Nigeria). La ville de Zogbodomey est donc attractive et les immigrants arrivent facilement à s'intégrer. Ceux-ci étant le plus souvent des commerçants, ils ne tardent pas à acheter des terres soit pour construire des maisons, soit pour mener leurs activités commerciales. Ces pratiques ne sont pas restées sans conséquences sur les rapports de l'homme à la terre.

**Question foncière dans la ville de Zogbodomey:** Depuis environ trois (03) décennies, la place de la terre au sein des biens humains a considérablement augmenté. Si à l'origine de l'humanité la terre n'avait pas une grande valeur, aujourd'hui, c'est tout le contraire qui s'observe avec la course effrénée à son acquisition. Les facteurs qui expliquent cet état de choses varient d'une région à une autre.

**Historique des rapports de l'homme à la terre:** La terre à l'origine, était utilisée à deux (2) fins essentielles : l'habitat et les activités agricoles. Ces deux modes d'utilisation de la terre sont souvent liés car les cases servant d'habitation sont souvent construites à proximité des champs, du moins pas trop loin de ceux-ci. En général, le désir de disposer de terres s'explique par la nécessité de satisfaire ses besoins alimentaires. De ce fait, les premiers habitants de Zogbodomey ne s'intéressaient pas à la terre pour ce qu'elle est, mais simplement pour ce qu'elle peut fournir. En clair, la terre n'avait pas une valeur au sens où on l'entend aujourd'hui, sa valeur d'usage primait sur sa valeur marchande. Dans ces conditions les terres fertiles étaient les plus recherchées. Et la non fertile était abandonnée au profit d'une autre. L'accès à la terre dans ces conditions s'effectuait de deux manières : l'une paraissant comme originelle et l'autre secondaire.

**Modes d'acquisition de la terre dans le centre urbain de Zogbodomey:** La figure 3 présente le mode d'acquisition de la terre dans le secteur d'étude. L'analyse de la figure 3 montre que 43 % des personnes interrogées héritent des terres, 22 % louent la terre et 35 % les achètent.



Source : Résultats d'analyse, juin 2021

Figure 3: Répartition du mode d'accès à la terre dans le centre urbain de Zogbodomey

Ainsi, l'héritage est le principal mode d'accès à la terre dans le centre urbain de Zogbodomey. Ces différents modes d'accès à la terre prennent des importances variées dans le centre urbain. L'achat consiste à acquérir une terre à un individu ou un particulier (la plupart du temps, ce sont les gens habitants en ville qui les achètent au détriment des autochtones) moyennant une modique somme d'argent. L'héritage se fonde sur la

conception originelle suivant laquelle la terre a un caractère essentiellement lignager. Ainsi, à la mort d'un parent, ses terres sont partagées entre ses fils. Les filles n'ont généralement pas le droit d'hériter de terres, car elles sont appelées à quitter le domicile parental après leur mariage. Mais dans certains cas, lorsque le défunt n'a pas de descendant masculins, toutes ses terres ou une partie de celles-ci peuvent revenir, à titre exceptionnel, à certaines de ses filles qui souhaitent les cultiver. Ces cas sont néanmoins rares.

**Evolution des rapports de l'homme à la terre : facteurs explicatifs et conséquences:** Les rapports de l'homme à la terre ne sont pas restés immuables. Ils ont subi une évolution sous l'effet de plusieurs facteurs parmi lesquels on peut retenir la colonisation (et ses corollaires tels la monétarisation des échanges, l'introduction des produits agricoles d'exportation...) et l'accroissement démographique. Avant de présenter les conséquences de cette évolution, il faut observer les changements apportés par chacun de ces phénomènes.

**Occupation spatiale et structure de l'habitat:** D'après une étude réalisée par la SERHAU-SA dans le centre urbain de Zogbodomey, trois (3) zones homogènes peuvent être distinguées en matière d'habitat. Il s'agit :

- du noyau ancien très densifié et caractérisé par un habitat de type concessionnaire avec des bâtiments en terre ou en ciment dont les toits sont en tôle ou paille. A Zogbodomey, ces concessions constituent environ 30% des unités d'habitation de la ville.
- Des quartiers péri-centraux de densité moyenne qui sont caractérisés par un habitat de type évolué avec par endroit des cases isolés et des constructions en matériaux définitifs.
- Des quartiers d'extension faiblement occupés caractérisés par des constructions en matériaux définitifs.

De façon générale, on peut retenir que l'agglomération urbaine est caractérisée par une certaine importance de l'habitat amélioré et de l'habitat moderne qui prennent progressivement le pas sur l'habitat traditionnel. En effet, près de 70% des constructions sont en matériaux définitifs contre 30% d'habitations sommaires. Il faut signaler que les opérations de lotissement n'ont pas pu prendre en compte tout le noyau de la ville, ce dernier étant fortement occupé. C'est ce qui justifie la disposition actuelle (aucun ordre apparent) des maisons dans le noyau de la ville comme le montre la planche 1.



Prise de vues : B. Tchaou, juin 2021

### Planche 1. Aspect de quelques agglomérations à Zogbodomey

La planche 1 est une illustration de l'aspect de quelques agglomérations à Zogbodomey. Outre ces opérations de lotissement qui ont eu des effets certains sur les conditions d'accès à la terre, la colonisation a introduit de nouvelles valeurs dans la vie des autochtones. Au nombre de ces valeurs, on peut citer : la monétarisation des échanges, le mode de vie "moderne", l'esprit lucratif et le désir d'indépendance. Ces valeurs ont provoqué un certain relâchement des liens familiaux. Ce qui n'est pas resté sans avoir des conséquences sur les relations entre l'homme et la terre. En dehors de la colonisation, l'accroissement démographique a aussi influencé les rapports de l'homme à la terre.

**Marché foncier et immobilier:** Le marché immobilier du centre urbain de Zogbodomey est animé par les agents immobiliers formels et les agents immobiliers informels qu'on appelle les démarcheurs.

En effet, les agents immobiliers formels facilitent directement l'accès au foncier et ou au logement. Par usage d'une relation harmonieuse, ces types nouveaux de démarcheurs vendent des terrains et des carrés avec des maisons construites et disposent le titre foncier, le permis d'habiter et tout autre document nécessaire. Tout ceci est facilité par le biais d'un contrat à court et à long terme à toute catégorie socio-professionnelle, salariée ou non pouvant rembourser le coût sollicité selon le délai prévu et choisi. Selon les informations reçues dans le service des affaires domaniales et auprès des populations tenant compte des transactions récentes, les prix de cession des parcelles varient selon les arrondissements (Tableau III).

**Tableau III : Prix de cession des parcelles selon les arrondissements**

Prix parcelle	Autres arrondissement	Arrondissement de Zogbodomey
Administration	150 000	150 000
Cession entre particulier	200 000 à 450 000	500 000 à 1 000 000

Source : Résultats d'analyse, juin 2020

L'analyse du tableau III montre que les prix de cession des parcelles varient 150 000 FCFA à 1 000 000 FCFA. Le parc locatif dans les deux régions est assez modeste. Toutefois, ce parc est plus important à Zogbodomey où près de 30% des résidents sont des locataires. Le parc locatif concerne essentiellement des logements sommaires et de standing de base. Le loyer mensuel d'un bâtiment de type trois pièces en dur et toit en tôle, électrifié avec eau sur la parcelle varie de 8 000 à 15 000 F CFA à Zogbodomey -Centre.

Au total, les rapports de l'homme à la terre étaient relativement stables à l'époque pré coloniale. Mais du fait de la colonisation et de l'accroissement démographique, ces rapports ont évolué progressivement laissant apparaître de nouveaux modes d'accès et d'utilisation de la terre. La pratique de ces modes combinée au nouvel environnement psychosociologique et économique ont contribué à ériger la terre en une source de richesse. Du coup, plusieurs acteurs commencent à s'intéresser au foncier, chacun ayant ses intérêts et sa stratégie pour les faire aboutir.

**Enjeux fonciers, problèmes actuels de gestion foncière et stratégies de renforcement de la politique foncière dans le centre urbain de Zogbodomey:** Il s'agit de faire ressortir les compétences de la commune dans le domaine du foncier puis les intérêts des différents acteurs autour de la terre, les stratégies développées par chaque acteur pour satisfaire ses intérêts, ainsi que la traduction spatiale de ces stratégies.

**Acteurs fonciers:** L'accès à la terre est une question qui préoccupe la plupart des acteurs du système urbain. En effet, le milieu urbain est caractérisé en premier lieu par la concentration des hommes et des activités. De ce fait, la terre y apparaît souvent comme le point de mire de toutes les convoitises. Dans le centre urbain de Zogbodomey, deux (2) catégories d'acteurs sont distinguées à savoir : les autorités administratives et les ménages. Chacune de ces catégories d'acteurs a sa logique, ses intérêts et développe ses propres stratégies pour les faire aboutir.

**Autorités administrative:** Les autorités administratives sont les autorités communales, préfectorales, ministérielles et plus généralement tous ceux qui représentent l'Etat, à divers niveaux, dans le domaine foncier. Cette catégorie d'acteurs est la plus en vue en matière de gestion foncière. Elle intervient dans ce domaine à plusieurs niveaux parmi lesquels, on peut citer fondamentalement: les opérations de lotissement, la délivrance des documents fonciers et la perception des taxes sur le foncier.

**Opérations de lotissement:** Le lotissement est une opération d'urbanisme qui consiste à diviser un terrain, une propriété foncière en plusieurs parcelles destinées à la construction de bâtiments à usage d'habitation, de bureau, commercial, artisanal ou industriel. Il vise à créer un tissu parcellaire, un morceau de ville. Au Bénin, le

lotissement apparaît bien plus souvent comme une opération de régularisation de l'occupation anarchique par les populations des périphéries urbaines, une opération de remembrement et de restructuration du foncier en milieu urbain et périurbain. L'arrêté N° 0023 MEHU/DC/DU du 22 Octobre 1996 et la décision DCC 13-031 du 15 Mars 2013 adopté par l'Assemblée Nationale le 22 Avril 2013, portant code foncier et domaniale en République du Bénin, la loi n°2013-01 qui définissent les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin. Les opérations de lotissement sont coordonnées au niveau communal par un comité dont la dénomination et les attributions varient dans le temps et dans l'espace. Ainsi par exemple, le comité de lotissement et d'urbanisation de Zogbodomey, a connu plusieurs modifications tant dans sa dénomination que dans ses attributions. Les dernières modifications qu'il a connues datent de 2003 et sont consacrées par l'arrêté communal N°4F/545/SG/SA du 1<sup>er</sup> /10/2003. Désormais dénommé Comité de Lotissement et d'urbanisation de la ville de ZOGBODOMEY, il est composé de quatorze (14) membres. Ce Comité est chargé de la gestion du domaine public et de l'installation des infrastructures de gestion urbaine. De façon schématique, on peut dire qu'il s'occupe des questions de lotissement. Le comité de lotissement et d'urbanisation de Zogbodomey a les mêmes attributions et les mêmes principes de fonctionnement que celui de n'importe quelle commune au Bénin.

**Délivrance des documents fonciers:** Elle concerne la convention de vente, le permis d'habiter et le titre foncier.

**Convention de vente:** Elle régit la vente de parcelles entre particuliers. Les conditions de sa délivrance sont fixées par les Chefs Services ayant à charge les Affaires Domaniales Elles se résument comme suit

#### Cas de Zogbodomey

- Faire établir le croquis ou le levé du terrain
- Acheter au Service des Affaires Domaniales cinq (5) imprimés cachetés de convention de vente à raison de 5000F ;
- Faire dactylographier correctement les informations nécessaires sur les cinq imprimés ;
- Le vendeur et l'acheteur organisent la visite du terrain par leurs témoins (06), le Chef d'arrondissement (3000 F), le Chef de Village (2000F) accompagné de deux personnes ressources (4 000F) ;
- Faire signer le Procès-verbal de non litige par le vendeur, l'acheteur, les six témoins, les deux personnes ressources, le Chef du quartier ou du village et le Chef d'arrondissement.
- Faire signer également les cinq conventions de vente par le vendeur, l'acheteur, les six témoins, le Chef de village ou quartier et le Chef d'arrondissement
- Faire le dépôt de signature du vendeur, de l'acheteur et de leurs témoins à la Mairie (350 F par personne et valable pour cinq ans) ;
- Payer 4% du prix d'achat plus trois ans d'arriéré d'impôt sur bâti ou non bâti si le prix d'achat de la parcelle est supérieure à 400 000F
- Payer 25 000F d'impôt si le prix d'achat de la parcelle est inférieur ou égal à 400 000F ;
- Payer 5 000F de taxe d'urbanisme à la recette perception ;
- Payer 10 000F de frais de timbre au Service des Affaires Domaniales ;
- Payer la totalité ou partie des frais de lotissement si la zone est en lotissement.

L'institution de cette convention de vente permet d'éviter, un tant soit peu, les ventes illicites de parcelles.

**Permis d'habiter:** Il est régi par la loi N° 60-20 du 13 Juillet 1960 et ses décrets d'application. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, on peut lire : « Dans les centres urbains du Dahomey dotés d'un plan de lotissement ou d'un plan d'aménagement régulièrement approuvé des

commandants de cercle et chefs de subdivisions..., peuvent être délivrés sur les terrains immatriculés au nom de l'Etat, des permis dans les conditions fixées par la présente loi ». En fait, c'est un acte par lequel, l'Etat autorise un particulier à aller construire son logement sur son domaine privé. A Zogbodomey comme dans les autres communes, le permis d'habiter est délivré sur les domaines lotis. Les pièces à fournir pour l'obtenir sont :

- Une demande
- Une attestation de recasement (5000F)
- Un timbre fiscal (1000F)
- La convention de vente ou le reçu d'achat
- La preuve du paiement de l'impôt sur foncier bâti ou non bâti des trois (3) dernières années
- La preuve du paiement des frais d'ouverture de voies fixés à 12000F à verser à la CLCAM
- La preuve de paiement des vrais de délivrance du permis fixés à 10 000F à verser à la recette des finances
- La preuve de paiement des frais de sortie reconnaissance fixés à 2 000F en zone urbaine et 5 000F en zone rurale
- Une copie légalisée de la carte d'identité nationale
- La preuve de paiement des frais de consultation du dossier de lotissement fixés à 500F

L'obtention du permis d'habiter nécessite beaucoup de dépenses auxquelles les ménages font difficilement face. Par ailleurs, aucune obligation n'est faite à l'individu pour obtenir ce document. La conséquence de cet état de choses est que les populations ne se pressent guère pour l'obtenir. Une telle situation est à l'origine d'un certain nombre de problèmes.

**Titre foncier:** C'est le statut juridique dans lequel un domaine est placé après son inscription dans un livre foncier par un numéro d'identification, complété par des mentions faisant état de ses caractéristiques. Il est institué par la loi N°65-25 du 15 Août 1965. Les phases de cette procédure sont

- Le levé du domaine
- La réquisition de l'immatriculation
- La procédure d'enquête et de bornage
- Les incidents (frais) de la procédure
- L'établissement du titre foncier

Cette procédure n'a pas reçu un écho favorable chez les populations car elle est non seulement longue mais aussi complexe et coûteuse. Par ailleurs, les services de la conservation foncière sont installés à Cotonou. Ceci ne favorise guère l'accès des populations à l'immatriculation foncière. Le troisième niveau d'intervention des autorités administratives est la perception des taxes foncières.

**Perception des taxes sur le foncier:** En vue de maximiser le rendement du recouvrement des taxes, une antenne de la recette des impôts a été installée à Zogbodomey. Toutefois, elle dépend encore de la recette des impôts de Bohicon. Que ce soit à Zogbodomey ou ailleurs, deux (2) types de taxes sont perçues sur le foncier. Il s'agit de la taxe sur le foncier bâti et de celle sur le foncier non bâti. Elles sont respectivement désignées par : Contribution Foncière des Propriétés Bâties (CFPB) et Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties (CFPNB). La taxe sur le foncier non bâti varie entre 2 000F et 4 000F CFA en fonction de l'emplacement du terrain et de sa valeur vénale. Par contre, celle sur le foncier bâti dépend des éléments de confort et de la valeur locative. Les recettes issues du recouvrement de ces taxes sont versées à la recette-perception de la ville et destinée aux dépenses de la ville concernée.

Tableau IV. Taxes sur le foncier de 2017 à 2020 (Zogbodomey)

COMMUNE ANNEE	ZOGBODOMEY	
	Prévision	Réalisation
2017	22 000 000	17 910 285
2018	27 000 000	17 633 797
2019	27 000 000	23 784 630
2020	29 000 000	28 244 738

Source: Comptes Administratifs de la Commune de Zogbodomey 2017 à 2020

**Tableau V. Contribution des taxes foncière aux recettes fiscales**

COMMUNEANNEE	ZOGBODOMEY		
	Recette Fiscale	Taxe foncière	%
2017	32 405 017	17 910 285	55
2018	32 656 817	17 633 797	54
2019	39 834 123	23 784 630	60
2020	38 186 257	28 244 738	74

Source : Comptes Administratifs de la Commune de Zogbodomey 2017 à 2020

Les tableaux IV met en exergue l'importance des recettes issues de la perception de ces taxes. L'examen du tableau IV montre que les taxes sur le foncier varient de 17 910 285 FCFA en 2017 à 28 244 738 FCFA en 2020. Ainsi, les taxes sur le foncier ont connu une augmentation. Le tableau V présente la contribution des taxes foncière aux recettes fiscales. Il ressort de l'analyse du tableau V que la taxe foncière a contribué à 55 % des recettes fiscales en 2017 et 74 % en 2020. Ainsi, la taxe foncière participe aux recettes fiscales de la commune. Outre les autorités administratives, on peut citer au nombre des acteurs fonciers, les populations des villes.

**Stratégies des acteurs et conséquences sur le développement dans le centre urbain de Zogbodomey:** Il existe plusieurs stratégies des acteurs et les conséquences sur le développement.

**Stratégies des acteurs:** Elles diffèrent d'un groupe d'acteurs à un autre. Nous étudierons d'abord les stratégies des autorités administratives puis celles des ménages.

**Cas des autorités administrative:** Aucune ville ne peut fonctionner sans un minimum d'infrastructures et d'équipements. Or, l'installation de ceux-ci, incombe en premier aux autorités administratives. Par ailleurs, la terre constitue la ressource de base indispensable à l'érection de ces équipements. Il est donc nécessaire que les autorités adoptent une stratégie qui puisse permettre de répondre aux besoins actuels et futurs d'infrastructures. Ceci justifie l'application, lors des opérations de lotissement, d'un coefficient dit de réduction. En fait, c'est une formule qui permet à l'administration de disposer de quelques terrains pour le tracé des voies, la construction des écoles, de centres de santé, bref d'infrastructures communautaires. Le taux de ce coefficient dépend du nombre d'équipements qui existent déjà dans la localité ou zone. À Zogbodomey, le coefficient de réduction varie de 20% à 40%. Cela signifie que lors d'une opération de lotissement où le coefficient de réduction est par exemple 20%, l'administration acquiert 20% de la superficie totale du terrain loti. Considérons par exemple une parcelle qui mesure avant le lotissement 30m X 30m soit 900 mètres carré (m<sup>2</sup>) de surface. Après lotissement, le présumé propriétaire de ce terrain perdra, au profit de l'administration, 180 m<sup>2</sup> soit (900 X 20/100) m<sup>2</sup>. Sa parcelle n'aura désormais que 720 m<sup>2</sup> soit (900 - 180) m<sup>2</sup>. Parfois, lorsqu'il s'agit d'un grand domaine appartenant à une même collectivité, le raisonnement se fait en termes de nombre de parcelles. Par exemple, l'administration peut décider de prendre deux (2) parcelles sur dix (lorsque le coefficient de réduction est 20%). Un autre centre d'intérêt pour les autorités administratives est la perception des taxes foncières. En la matière, la préoccupation est de disposer d'outils adéquats pouvant permettre de maximiser le taux de recouvrement de ces impôts. La recherche de solution à cette préoccupation a conduit les autorités de Zogbodomey à élaborer et mettre en application, avec le concours de la SERHAU-SA, le Registre Foncier Urbain Simplifié (RFU simplifié). Cet outil, qui, n'étant pas encore une réalité dans la ville de Zogbodomey, a pour objectifs principaux:

- élargir la base de l'assiette fiscale
- élever le niveau de recouvrement des taxes
- mettre à jour la cartographie de la commune
- procéder à une gestion rationnelle des équipements marchands (gares et marchés).

Cet instrument, mis en place dans d'autres communes, a déjà fait ses preuves. Depuis 1997, le taux de recouvrement des taxes foncières dans ces communes connaît un accroissement presque exponentiel.

Ceci témoigne de l'importance du RFU dans le recouvrement des dites taxes. Certes, le taux de recouvrement n'a pas été celui escompté certaines années ; mais sur la base des données collectées de 1996 à 2005, nous pouvons dire que le RFU est un outil qui peut aider à accroître notablement l'émission et le recouvrement des taxes. C'est sans doute ce qui explique la volonté manifeste des autorités de ZOGBODOMEY à disposer de cet outil. Du fait de ces différents bénéfices que l'administration tire du foncier, elle considère cette ressource comme celle dont le contrôle ne doit lui échapper sous aucun prétexte. Cette logique diffère, à bien des égards, de celle des ménages.

**Cas des ménages:** Le rêve de tout Béninois est de "vivre chez soi" c'est-à-dire acquérir un lopin de terre et y construire sa maison. Cette hantise ou même obsession se traduit par l'installation dans des zones où l'acquisition de la terre est peu onéreuse (zone marécageuse). Par ailleurs, les ménages ayant hérité de terrains estiment que ceux-ci ne peuvent faire objet d'appropriation et encore moins d'une main mise au profit d'allogènes. Cette logique justifie leurs réticences aux opérations de lotissement, étant entendu que celles-ci se soldent souvent par la réduction de la superficie de leurs parcelles. Enfin, la terre étant une ressource naturelle, les ménages comprennent mal que l'Etat vienne leur réclamer des taxes une fois qu'ils se sont battus pour acquérir et/ou mettre en valeur leurs parcelles. Ces différentes stratégies sous-tendues par des logiques spécifiques ne restent pas sans avoir des conséquences sur le développement de la ville.

**Conséquences des différentes stratégies sur le développement du centre urbain de Zogbodomey:** La première conséquence qu'on peut évoquer est l'existence de "friche urbaine" en plusieurs endroits dans le centre urbain de Zogbodomey. En effet, des terrains acquis depuis plusieurs années ne sont pas mis en valeur. Ils ne comportent ni clôture, ni bâtiment. L'ampleur et la fréquence de cette friche donnent parfois l'impression d'être à la campagne, et pourtant ce sont des terrains urbains, qui plus est, lotis. Pour justifier cet état de choses, les propriétaires desdits terrains évoquent souvent le coût élevé des matériaux de construction. Mais du fait de la valeur marchande désormais acquise par la terre, la question se pose de savoir si ces terrains ne sont pas destinés à des fins de spéculation. En dehors des friches urbaines, il est noté l'occupation de zones normalement interdites à l'urbanisation (bas-fond, lit de cours d'eau...) ou réservées à des fins d'utilité publique.

Ces différentes situations traduisent d'une part, l'engouement des individus à disposer de terrains pour se loger et mener leurs activités, d'autre part, elles font apparaître la volonté des autorités administratives de contrôler l'accès et l'utilisation du sol dans le centre urbain de Zogbodomey. Ces deux tendances ne restent pas sans soulever des problèmes aussi bien entre les populations qu'entre celles-ci et les autorités administratives. Sans pouvoir faire un listing de tous les problèmes rencontrés en matière de gestion foncière, nous essayerons de faire ressortir dans le prochain chapitre, les principales difficultés rencontrées en la matière, les solutions apportées ainsi que les dispositions prises en vue d'une meilleure occupation et/ou utilisation du sol urbain dans le futur.

**Problèmes d'accès à la terre dans le centre urbain de Zogbodomey:** Cette partie prend en compte les principales difficultés rencontrées en la matière.

**Problèmes d'ordre administratif et juridique:** Ils sont très pernicieux et relèvent pour l'essentiel de la caducité et du non application des textes et lois en vigueur. La plupart des textes et lois datent de l'époque coloniale ou des années 1960. On est donc tenté de dire que leur abandon est le résultat de leur vétusté. Mais force est de constater que même les textes et lois pris récemment ne sont pas respectés. Il paraît évident que, si les dispositions légales étaient respectées, on n'observerait pas aujourd'hui de friches urbaines à Zogbodomey. Dans le même ordre d'idées, on peut évoquer l'absence de rigueur et de rationalité dans l'organisation et l'occupation de l'espace urbain. Car il n'est pas rare de noter que des domaines qui étaient réservés à une

œuvre d'utilité publique changent de statut sans que l'administration locale ait la force et le courage nécessaires pour faire respecter la loi. Face à ces différentes situations, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'il existe un laisser-aller de la part des autorités administratives dans la gestion de l'accès à la terre dans la ville de Zogbodomey. Or, la terre étant l'une des ressources de base nécessaire à l'extension et à la modernisation d'une ville, il est important voire indispensable que son acquisition et son utilisation soient codifiées et que les lois en la matière soient respectées. La question est d'autant plus importante qu'un nombre de plus en plus croissant de personnes souhaitent vivre en ville. Il faudra donc disposer d'espace non seulement pour loger les habitants actuels et leur permettre de vaquer aux activités de leur choix, mais aussi pour accueillir les futurs migrants. Pour y parvenir, il est nécessaire d'adopter une politique claire et cohérente en matière de gestion foncière et de rompre avec le sentimentalisme ou la politique de "nous sommes les mêmes". On ne saurait terminer cette partie sans évoquer les cas d'expropriation sans dédommagement. En effet, l'expropriation est une arme juridique dont l'Etat se sert pour retirer des terrains à leurs propriétaires originels afin de réaliser des œuvres d'utilité publique : construction d'écoles, de dispensaires, de centres de loisirs etc. Cette mesure en elle-même n'est pas condamnable car elle permet aux localités concernées de disposer des infrastructures et équipements nécessaires à leur fonctionnement. Mais là où le bât blesse, c'est quand l'expropriation s'effectue sans dédommagement. Les propriétaires de ces terrains se retrouvent souvent sans terre ; et comme celle-ci est indispensable à leur épanouissement socio-économique, ils sont parfois contraints à migrer vers d'autres localités. Or, la terre a acquis une valeur marchande considérable. On se demande donc si ces propriétaires expropriés ne reviendront pas à la charge pour réclamer leur dû, comme on le constate à Cotonou. Une telle situation amène à penser, sans exagération, que ces expropriations sans dédommagement constituent des bombes à retardement. Un autre problème tout aussi crucial est l'absence d'outils adéquats de gestion foncière.

**Problèmes techniques:** La commune ne dispose jusqu'à ce jour d'un plan directeur. Les autorités naviguent à vue et font une gestion quotidienne du foncier. Les opérations de lotissement qui s'exécutent actuellement se font en dépit de l'absence de ce document. Ceci a pour conséquence, le non-respect des phases classiques du lotissement notamment celle de l'urbaniste. Il revient en fait à l'urbaniste d'élaborer le plan de lotissement après le levé topographique de l'espace à lotir. Le géomètre, en principe, ne fait qu'appliquer le plan qui lui a été soumis par l'urbaniste. Or, à Zogbodomey, sous prétexte du coût élevé de cette procédure, les autorités administratives, à travers le comité de lotissement, confient tous les travaux à un géomètre. Ce dernier ne maîtrisant pas correctement les normes en matière d'urbanisation, se contente de prolonger seulement les voies des anciens lotissements et de prévoir quelques réserves administratives. Tout ce passe tout comme si les différents quartiers de cette ville doivent avoir le même plan. A cela s'ajoutent les difficultés liées à l'identification des propriétaires réels de toutes les parcelles de la ville. Cette situation est due à la mauvaise tenue des livres cadastraux. En outre, des erreurs d'attribution peuvent conduire parfois deux (2) ou plusieurs personnes à se retrouver sur la même parcelle. Cette situation se rencontre souvent lors des phases de recasement des présumés propriétaires dans les zones nouvellement loties. Ces différentes difficultés qui sont dues à l'absence d'outils adéquats de gestion foncière compromettent, sans doute, le développement harmonieux des villes. De plus, certaines pratiques des populations sont source de problèmes.

**Problèmes socio-économiques:** Les problèmes liés aux modes d'acquisition des terrains d'une part, et d'autre part, les obstacles d'ordre économique bloquent parfois les investissements fonciers. Dans le premier cas, il s'agit soit d'héritiers qui ne parviennent pas à s'entendre sur le mode de partage des terres de leur parent, soit d'individus qui vendent des terrains qui ne leur appartiennent pas en réalité, soit encore des dons de terrains qui sont remis en cause par les descendants du donateur, soit enfin, des propriétaires qui ne s'entendent pas sur les limites de leurs parcelles respectives. Ces divers problèmes sont dus pour l'essentiel au nombre de plus en plus

croissant des demandeurs de terrains à bâtir, à la valeur marchande désormais acquise par la terre et surtout au manque de documents écrits pour attester les titres de propriétés. En effet, nombreuses sont les propriétés qui sont acquises sans preuves écrites. Par ailleurs, les documents les plus délivrés sont les conventions de vente. Rares sont les propriétaires qui détiennent le permis d'habiter, encore moins le titre foncier. Or, ce n'est que le titre foncier qui peut garantir efficacement la validité d'une propriété. Son absence laisse penser à une situation de précarité dans l'acquisition de la propriété foncière.

Pour ce qui est des difficultés financières, elles se retrouvent principalement à deux (2) niveaux. D'abord au niveau des ménages où elles empêchent la mise en valeur des terrains acquis. Ceci a pour conséquence l'existence de friches urbaines dans la ville. Au niveau des autorités locales, les difficultés financières retardent parfois les opérations de lotissement et celles de viabilisation des terrains lotis. En effet, le comité de lotissement et d'urbanisation auquel échoient ces opérations ne dispose d'aucune source de financement autre que les recettes issues de la cession des terrains lotis. Or, du fait du faible niveau des revenus, les acquéreurs ne se pressent pas pour régler leurs créances. Les recettes viennent donc à compte-gouttes dans la caisse du comité ; ce qui n'est pas de nature à favoriser le bon déroulement desdites opérations. Au total, la gestion du foncier est aujourd'hui confrontée à un certain nombre de problèmes dont la résolution contribuerait pour beaucoup à la modernisation du centre urbain de Zogbodomey. Cette réalité est bien perçue par les autorités locales, car elles ont pris des mesures pour faire face audits problèmes.

**Stratégies de renforcement:** Face aux différents problèmes qui viennent d'être présentés, les autorités administratives et notables de chaque ville ainsi que les populations se sont attelés à trouver des solutions durables. La principale arme en la matière est la négociation. Ainsi, lorsque l'administration est saisie par exemple d'un cas de conflit entre deux (2) personnes qui réclament le même terrain, des enquêtes s'engagent par le biais des chefs traditionnels et notables. Dans certains cas, ils parviennent à trouver le vrai propriétaire ; ce qui met fin au conflit. De même, lorsqu'un particulier réclame une parcelle de terrain jusque-là occupée par d'autres, une négociation permet à l'intéressé de retrouver sa propriété. Au total, les problèmes fonciers dans la ville de ZOGBODOMEY malgré leur ampleur et leur intensité ne conduisent pas pour le moment à des affrontements violents encore moins mortels. Les perspectives en matière d'accès et d'utilisation de la terre à Zogbodomey peuvent être analysées à deux (2) niveaux. D'abord au niveau des chefs de ménages, puis au niveau des autorités administratives.

**Au niveau des chefs de ménages:** Les dispositions prises ici concernent, en premier lieu, les modes traditionnels d'acquisition des terrains notamment l'héritage et la donation. En effet, les chefs de ménage essaient de régler de plus en plus la question du partage de leurs terres avant leur décès. De même, la donation ne s'effectue plus en catimini entre deux (2) individus. Elle est de plus en plus portée à la connaissance d'autres membres de la famille du donateur surtout ceux qui sont lettrés. Ceci permet d'officialiser en quelque sorte l'acte de donation. De plus, des dispositions sont de plus en plus prises pour délimiter et matérialiser les terrains : levés topographiques, pose de bornes, de plaques portant l'adresse des propriétaires. Enfin, la vente de terrain entre particuliers est aujourd'hui précédée d'enquêtes minutieuses au cours desquelles l'acheteur s'assure que le vendeur est réellement le propriétaire du terrain devant faire l'objet de vente.

En dehors de ces mesures, une série d'autres ont été prises par les autorités administratives.

**Dispositions prises par les autorités administrative:** Elles se sont traduites par l'institution de la convention de vente et de l'acte de donation pour réglementer la vente et la donation de parcelles entre particuliers. En fait, c'est un moyen pour les autorités administratives de contrôler lesdites ventes et/ou donations car avant de signer une convention de vente ou un acte de donation, il est demandé au chef quartier et au chef d'arrondissement d'effectuer des enquêtes afin d'informer ou de confirmer le propriétaire de la parcelle. Ceci permet, un tant soit peu, d'éviter les ventes ou donations illicites. Par ailleurs, une attention particulière et de plus en plus soutenue est accordée au RFU.

Pour ce qui est de la ville de Zogbodomey, il s'agit de mettre tout en œuvre pour installer cet outil dans la ville. L'objectif visé est de tenir à jour les données sur le foncier, ceci permettra d'identifier beaucoup plus facilement les différents propriétaires terriens. Ainsi donc, on peut retenir que malgré les moyens (techniques, financiers, ...) limités dont ils disposent, les autorités administratives, les chefs traditionnels et notables de même que les ménages s'efforcent non seulement de résoudre les problèmes fonciers auxquels ils sont confrontés mais aussi de prendre des dispositions pour éviter à l'avenir ou tout au moins réduire leur ampleur. Mais force est de constater que ces différentes mesures sont peu efficaces pour faire face audits problèmes. Aussi, allons-nous formuler des suggestions dont l'unique but est de contribuer à leur résolution. Pour une gestion professionnelle du foncier dans la ville de Zogbodomey, il est souhaitable de mettre en œuvre une série de mesures techniques et sociales.

**Organiser une journée de dialogue social sur le foncier:** S'il est vrai que cette proposition répond beaucoup plus à la ville de Zogbodomey, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle peut servir de socle pour les autres actions. En effet, de nombreuses affaires domaniales sont pendantes devant le tribunal d'Abomey et opposent plusieurs collectivités à Zogbodomey. Une telle journée permettra de "ramener la balle à terre". Ce sera aussi l'occasion pour les acteurs d'exprimer clairement leurs préoccupations et leurs attentes en matière de gestion foncière. Il est indispensable de respecter les décisions qui seront prises lors de cette journée.

Un comité de suivi pourrait être mis en place à cet effet. Une telle démarche permettrait d'élaborer une politique globale et cohérente en matière de gestion foncière.

**Doter chaque ville d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU):** Il s'agit d'un document phare qui définit les grandes orientations en matière d'aménagement et d'urbanisme. Son élaboration et sa mise en œuvre permettent de maîtriser l'occupation des espaces urbains et périurbains et donc de favoriser une occupation ordonnée et préétablie. Cet outil facilite l'implantation des infrastructures et équipements socio-collectifs. L'importance du volet foncier dans un tel document n'est plus à démontrer. C'est pourquoi, son élaboration doit être précédée d'une réflexion globale (journée de dialogue social sur le foncier) sur les questions foncières. Ce document, s'il est élaboré avec la participation de tous les acteurs fonciers, constituera un solide guide pour les membres des comités de lotissement et d'urbanisation.

**Former le personnel communal sur la gestion foncière:** Le personnel communal en général et les responsables ayant à charge les affaires domaniales en particulier ne maîtrisent pas correctement leur rôle. De plus, ils ne font pas une bonne tenue des livres fonciers. Il est donc indispensable de les former sur leur rôle, mais aussi de les doter d'outils adéquats devant leur permettre d'accomplir convenablement la mission qui leur est assignée.

**Organiser une campagne de sensibilisation des populations:** Même si les textes et lois applicables en matière foncière aujourd'hui datent des années 1960 il n'en demeure pas moins que ces textes ont connu un toilettage en 2013 ; mais force est de constater qu'ils ne sont pas appliqués soit par méconnaissance, soit par légèreté. C'est pourquoi, il est souhaitable que les populations soient informées et formées sur le contenu de ces textes et lois. Il s'agira à la fin de la campagne de sensibilisation de généraliser la délivrance des documents fonciers (notamment le titre foncier). Ceci permettra aux ménages de sécuriser leur propriété foncière et aux autorités d'assurer une bonne tenue des livres fonciers. Pour cela, il nous paraît important de réduire aussi bien la procédure d'attribution de ces documents que leur coût. On peut procéder par exemple, à une déconcentration des services de la conservation foncière qui sont aujourd'hui concentrés à Cotonou et qui peuvent avoir des annexes non seulement au niveau départemental mais aussi au niveau communal.

## **Mettre en place un Système d'Information et de Gestion du Patrimoine**

**Foncier (SIGPF) et Cadastre:** L'importance du RFU n'est plus à démontrer. Mais il faut aller au-delà de cet outil qui est beaucoup plus orienté vers l'amélioration des recettes fiscales. La mise en place du SIGPF et du Cadastre prendra en compte non seulement le RFU mais aussi d'autres éléments indispensables à une bonne gestion foncière dans le centre urbain de Zogbodomey. Il s'agira de mettre en place une banque de données foncières. Ce système entièrement informatisé va à coup sûr révolutionner la gestion foncière dans le centre urbain de Zogbodomey. Il permettra de connaître le périmètre de chacune des villes, le parcellaire et son équipement de même que la spatio-carte de référence. C'est ainsi que la synthèse des principales données va ressortir des zones loties et cartographiées, des zones loties et non cartographiées. Le parcellaire va mettre en exergue le nombre et la superficie des parcelles : construites et mises en valeur ; en construction ; nues et clôturées ; nues et non clôturées ; réserves administratives. Pour parvenir à toutes ces données chiffrées, l'équipe scientifique devra mettre en place un logiciel spécialisé. Avec cet outil, il est permis de gérer la délivrance du permis d'occuper aux ayant-droit, de suivre le recouvrement des redevances, de gérer le patrimoine foncier, les infrastructures, de planifier la croissance urbaine et de faire l'adressage de la ville. Avec le développement d'un tel logiciel, les perspectives sont nombreuses. Mais les plus prégnantes sont celles de la mise en place d'une agence de gestion du patrimoine foncier, de procéder à l'adressage de la ville, d'élaborer un plan concerté d'occupation de l'espace, de la mise en place d'un programme d'investissement et de développement durable de la cité, d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de circulation de la ville.

## **CONCLUSION**

Le système d'occupation spatiale anarchique et la poussé démographique sont les principaux facteurs qui ont induits les mutations spatiales et les contraintes d'aménagement dans la commune de Lokossa avec des difficultés d'adaptation aux populations. Face à cette situation, il serait intéressant de faire une analyse plus approfondie des perspectives d'intégrations des contraintes d'aménagement afin d'assurer une meilleure gestion de l'espace de la commune. Ainsi, nombreux sont les mesures et dispositions susceptibles de garantir le développement durable de la commune.

## **RÉFÉRENCES**

- ABADA Ephrem 2009. Gestion des déchets solides dans la ville de Covè, mémoire de maîtrise de Géographie, Université d'Abomey-Calavi, 51p.
- ALVERGNE Christoph 2008. Le défi des territoires - Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre. Kartala – PDM.
- BALOUBI Makodjami David, 2009. Périurbanisation et problèmes environnementaux dans les arrondissements d'Abomey-Calavi et de Godomey dans la Commune d'Abomey-Calavi. Mémoire de DEA EDP/FLASH/UAC, 93 p.
- DOSSOU-GUEDEGBE Odile Viliho, 2002. Contribution à l'élaboration d'un plan d'aménagement du secteur de Tanougou. Mémoire de Maîtrise, Abomey-Calavi, Bénin; 95 p.
- OKOU Constantin, 2000. Problématique de l'unité communautaire de développement dans les rapports à la gestion et à l'aménagement participatif des terroirs au Bénin, CRESDA-Info, Bénin, 16 p.
- VENNETIER Bourbon, 1976. En finir avec la notion de centralité ? in Centralités dans la ville en mutation, CERTU, Coll: Aménagement et urbanisme, 39 : 257 p.