

Comité technique

« Foncier et Développement »

Lotissements, urbanisation et activités agricoles dans les communes périurbaines d'Adjarra et d'Avrankou au Bénin

ADÉOTHY ADEGBINNI



AVERTISSEMENT

Ce rapport de recherche a bénéficié du soutien financier du Comité technique « Foncier & développement » de la coopération française (CTFD), sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » du projet multipays « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement (AFD).

Réunissant experts, chercheurs, opérateurs et responsables de la coopération française, le Comité technique « Foncier & développement » est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Depuis 2006, il met en œuvre le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières » qui vise à :

- ▷ favoriser la production et la diffusion de connaissances pour faciliter les débats et une meilleure compréhension des problématiques foncières par les acteurs des politiques foncières dans leur diversité ;
- ▷ alimenter les choix de politiques dans les pays et contribuer aux débats internationaux par la production de cadres d'analyse et de références partagées (supports pédagogiques, fiches pays, notes de synthèse, etc.) ;
- ▷ soutenir les acteurs stratégiques des réformes à différentes échelles et appuyer la construction de références à différents niveaux dans plusieurs pays.

Pour répondre au besoin de production de connaissances opérationnelles, le guichet « Production de connaissances et d'informations » a été mis en place pour financer des études réalisées par des étudiants encadrés par des institutions ayant une expertise reconnue en matière de foncier et étant en mesure de leur apporter l'encadrement nécessaire pour assurer une bonne qualité du travail produit.

Les meilleurs rapports issus de ces études sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante :

<http://www.foncier-developpement.fr/collection/rapports-de-recherche/>

Les analyses et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs, leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et les positionnements de l'AFD ou de ses organisations partenaires.

Auteur :

- ▷ Adéothy Adegbinni, enseignant-chercheur à l'Université nationale des sciences, technologies, ingénierie et mathématiques d'Abomey, Bénin.
Contact : adeothy.adegbinni@gmail.com

Encadrement :

- ▷ Pr René-Paul Desse, laboratoire de géoarchitecture, université de Bretagne occidentale.
- ▷ Dr Claire Simonneau, référente pour le Comité technique « Foncier & développement ».

Référence pour citation :

Adegbinni A., *Lotissements, urbanisation et activités agricoles dans les communes périurbaines d'Adjarra et d'Avrankou*. 2023. Collection Recherche. Paris, Comité technique « Foncier & développement » (AFD-MEAE).

Cette étude a été réalisée en 2022 et publiée en 2023.



Ce travail est sous licence Creative Commons CC-BY-ND

Pour voir une copie de cette licence visitez le site : <http://creativecommons.org/licences/by-nd/2.0/>

Maquettage : Philippe Laura et Hélène Gay

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIF-RU	Associations d'intérêt foncier de remembrement urbain
ATDA	Agences territoriales de développement agricole
DEPONAT	Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire
CARDER	Centre agricole régional pour le développement rural
CENATEL	Centre national de télédétection et de suivi écologique
CTFD	Comité technique « Foncier & développement »
DDAEP	Directions départementales de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
DPDR	Déclaration de politique de développement rural
INJEPS	Institut national de la jeunesse, de l'éducation physique et du sport
INRAB	Institut national des recherches agricoles du Bénin
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
IVAO	Interprétation visuelle assistée par ordinateur
LDPDR	Lettre de déclaration de politique de développement rural
OSFACO	Observation spatiale des forêts d'Afrique centrale et de l'Ouest
PAS	Programme d'ajustement structurel
PDA	Pôles de développement agricole
PDC	Plan de développement communal
PDFM	Programme de développement de la filière manioc
PDM	Partenariat pour le développement municipal
PDRT	Programme de développement des plantes à racines et tubercules
PDU	Plan directeur d'urbanisme
PFR	Plan foncier rural
PNIASAN	Plan national d'investissements agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PNRA	Programme national de recherche agricole
PSDSA	Plan stratégique pour le développement du secteur agricole
PSO	Plan stratégique opérationnel
PSRSA	Plan stratégique de relance du secteur agricole
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
SDAC	Schéma directeur d'aménagement communal
SDDAR	Schéma directeur du développement agricole et rural

SNAT	Schéma national d'aménagement du territoire
SONICOG	Société nationale pour l'industrie des corps gras
SSC	Schéma des services collectifs
VRD	Voiries et réseaux divers

RÉSUMÉ

Opération d'urbanisme, le lotissement constitue aujourd'hui l'une des formes d'aménagement urbain la plus usitée au Bénin. À l'instar de plusieurs autres communes périurbaines du Bénin, les régions d'Adjarra et d'Avrankou connaissent un déferlement urbain conduisant à une multiplication des opérations de lotissement. L'organisation de ces lotissements, qui se trouvent parfois dans les zones rurales, pose le problème de son influence sur les activités agricoles et surtout celui du changement dans la dynamique d'occupation du sol. Ils contribuent à l'étalement de la ville qui se fait parfois au détriment d'autres usages du sol, notamment agricoles, nécessaires pour leur fonction de ressources alimentaires et aussi paysagère.

L'objectif de ce travail est de mettre en évidence l'influence des opérations d'aménagement urbain sur les activités agricoles à travers l'analyse des lotissements et l'approche cartographique à partir d'une interprétation des images satellitaires (SPOT 5 et 7) couvrant la période allant de 1994 à 2020. De plus, une enquête socio-économique basée sur des entretiens a été effectuée, surtout pour faire ressortir les jeux d'acteurs, les enjeux en cours et la perception des acteurs locaux sur l'évolution du phénomène urbain dans les zones rurales.

Vu la taille importante de la région d'étude, il a été procédé à un échantillonnage avant d'administrer les questions retenues. Le phénomène urbain est d'abord un fait historique : nous avons donc réalisé des enquêtes auprès de dix personnes ressources de la localité susceptibles de nous fournir des informations sur l'évolution de la ville dans le temps. Des entretiens ont été également effectués auprès de dix élus locaux (les principaux acteurs qui interviennent dans la production foncière dans la région étudiée), de dix techniciens des mairies, de deux responsables de services déconcentrés de l'État (les responsables communaux pour la promotion agricole d'Adjarra et d'Avrankou), de cinq directeurs de cabinets d'études (géomètres et urbanistes), de quarante détenteurs coutumiers du foncier (qui sont en majorité des paysans), de trente acquéreurs et vendeurs de parcelles et de neuf démarcheurs.

Les résultats obtenus montrent la vulnérabilité des activités agricoles dans les communes périurbaines d'Adjarra et d'Avrankou. Ils montrent également que dans ces communes périphériques de la ville de Porto-Novo, non seulement les opérations de lotissement se multiplient à un rythme exponentiel au détriment des usages agricoles de la terre, mais aussi que les espaces lotis ne servent pas toujours aux activités urbaines. Malgré la présence de lotissements issus d'opérations d'aménagement urbain réalisés à des fins d'habitation ou d'activités commerciales et industrielles, certains espaces lotis continuent d'accueillir les activités agricoles, d'autres sont en attente et ne sont ni exploités à des fins agricoles ni utilisés pour des constructions urbaines. Ils sont les plus nombreux dans les zones rurales et constituent des interstices entre les espaces bâtis et les terres exploitées à des fins agricoles.

L'analyse cartographique révèle une importante régression des surfaces occupées par les champs et jachères sous plantation au profit des agglomérations (zones bâties) : les conversions et modifications conduisent ainsi à une évolution du paysage, surtout des milieux ruraux. Ainsi, entre 1994 et 2020, 28 % et 14 % de perte de superficie ont été observés respectivement au niveau des champs et jachères et au niveau des champs et jachères sous plantation du secteur d'étude. Par contre, un gain de 35 % de superficie a été observé au niveau des agglomérations du secteur d'étude.

Ainsi, suite au déferlement de population de la ville de Porto-Novo, les communes d'Adjarra et d'Avrankou, autrefois greniers d'approvisionnement en produits vivriers de cette ville, ont connu de nombreuses opérations de lotissement. Celles-ci sont pratiquées en majorité dans les zones rurales, entraînant ainsi la conversion des usages du sol, la réduction des terres agricoles au profit des habitations et surtout le désintéressement des paysans pour les activités agricoles. Ce dernier phénomène serait facilité par l'émergence dans la région du commerce informel due à la proximité du Nigeria, qui consomme une importante main d'œuvre locale.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	10
Cadre d'analyse	11
Méthodologie	12
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRAIN D'ÉTUDE	14
1. Présentation du pays d'étude	14
2. La région d'étude	17
2.1. Cadre humain et physique	18
2.2. Les régimes fonciers du terrain d'étude	20
II. DYNAMIQUE D'OCCUPATION DU SOL DANS LES COMMUNES D'ADJARRA ET D'AVRANKOU	23
1. Intensité des changements par catégorie d'occupation des terres entre 1994, 2005, 2015 et 2020	23
2. Vitesse des changements dans chaque catégorie d'occupation des terres entre 1994, 2005, 2015 et 2020	27
III. LA SITUATION DES ACTIVITÉS AGRICOLES DANS LA RÉGION D'ÉTUDE	29
1. État des lieux du secteur agricole à Adjarra et Avrankou	30
1.1. Analyse de la production agricole de 1995 à 2015	31
1.2. Analyse de la taille des exploitations	33
1.3. Analyse des données démographiques	34
1.4. La perception des acteurs locaux sur l'évolution des activités agricoles	34
2. Le poids de l'histoire dans la baisse des activités agricoles	38
2.1. Les réformes politico-administratives coloniales et la poussée démographique	38
2.2. La proximité géographique de la ville de Porto-Novo et du géant de l'Est (Nigeria)	40
3. Modification des pratiques agricoles : la région d'étude, un espace hybride	41
4. Les stratégies adoptées par les paysans face à la baisse des activités agricoles	46
4.1. Introduction des variétés améliorées de semence	46
4.2. Couplage de la production agricole à d'autres secteurs d'activité	46
4.3. L'abandon total des activités agricoles au profit d'autres secteurs d'activité	47
5. Réaction des autorités administratives	47
5.1. La définition des orientations nationales pour la promotion des activités agricoles	47
5.2. Une politique agricole très peu sensible à la protection des terres agricoles	50
5.3. La sécurisation foncière ne signifie pas toujours la protection des usages du sol	51

IV. LA CONVERSION DES USAGES DU SOL DANS LES COMMUNES PÉRIURBAINES D'ADJARRA ET D'AVRANKOU	52
1. Les facteurs responsables de la conversion des usages du sol dans la région d'étude	53
2. La marchandisation foncière : un incubateur de conversion des terres agricoles	54
2.1. Les acteurs du marché foncier	55
2.2. Analyse socio-géographique des vendeurs et acquéreurs de parcelles dans la commune d'Avrankou	57
2.3. Quels sont les facteurs qui motivent la vente des terrains ?	62
3. Les lotissements dans les processus de conversions des usages du sol	63
3.1. Organisation spatiale dans la région d'étude : une planification méconnue	65
3.2. L'emprise spatiale des lotissements dans les communes d'Adjara et d'Avrankou	66
3.3. Typologie des lotissements	66
3.4. Organisation des opérations de lotissement	68
3.5. Non-respect des textes sur le foncier domaniale : les terrains agricoles fortement exposés aux lotissements	69
3.6. Qu'est-ce qui motive l'organisation des opérations de lotissement dans les zones rurales ?	74
3.7. Les arrangements complexes entre les acteurs locaux : l'expérience de la réalisation des établissements universitaires	76
3.8. Le niveau de responsabilité des acteurs dans la conversion des usages du sol	80
V. ÉTUDE DE CAS DES LOTISSEMENTS EN ZONES AGRICOLES (ADJARRA)	81
1. Les lotissements de Odo-hongla, de Tokomey et de Ayihounzo	81
2. La parcellisation des terres agricoles	82
3. Basculement foncier : achat massif des terres rurales par les étrangers à la localité	83
4. Structuration des zones agricoles loties : mitage de l'espace et friches	84
5. Analyse du plan foncier rural d'Avrankou	87
VI. RECOMMANDATIONS	89
À l'endroit de l'État et des collectivités locales	90
À l'endroit des scientifiques et des partenaires au développement	92
CONCLUSION	94
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	96
ANNEXES	101

INTRODUCTION

Longtemps débattue sous divers angles depuis plusieurs décennies, la question foncière demeure toujours d'actualité partout en Afrique, et notamment au Bénin. Le foncier apparaît aujourd'hui comme l'une des composantes essentielles des questions de développement et constitue un élément précieux dans les prises de décisions politiques. Le foncier peut « *donner aux pouvoirs publics les moyens de répondre aux attentes de citoyens qui en dépendent pour leur existence et l'exercice de leurs activités* » (Delville Lavigne Ph. et al., 2008). Il présente des enjeux socio-économiques importants et sa maîtrise n'est pas sans difficulté, surtout dans les espaces périurbains où son usage est tiraillé entre des activités agricoles et urbaines.

Face à ces enjeux, la question foncière s'est imposée comme un élément prioritaire à prendre en compte pour une réelle amélioration des conditions de vie socio-économiques et culturelles de la population. Cette volonté est manifeste au Bénin à travers le processus de la décentralisation qui confère d'importantes compétences notamment foncières aux collectivités locales. Comme le stipule l'article 30 de la loi n° 2021-14 portant Code de l'administration territoriale en République du Bénin, la « *commune élabore : les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols, les plans de détail d'aménagement urbain et de lotissement [...]* ». Plusieurs communes, en particulier celles périurbaines où il existe déjà une forte pression foncière, vont saisir cette opportunité par des opérations de lotissement. C'est le cas du territoire que forment les communes d'Adjarra et d'Avrankou où les lotissements ont pris une dimension très importante dans l'aménagement du territoire. Ces activités de lotissement correspondent à la reconnaissance administrative de morcellements des terres. Elles ne sont pas sans lien avec la mutation des activités agricoles et de leurs espaces et contribuent à purger les terres traditionnelles sur lesquelles règnent encore les règles coutumières.

En outre, l'incertitude des récoltes et l'écart de développement entre la ville et la campagne amènent les paysans, en quête de meilleures conditions de vie, à des arrangements complexes et défavorables aux activités agricoles. Or la nécessité de disposer et de maintenir des espaces agricoles a été exprimée dans les documents de planification spatiale (PDU : plan directeur d'urbanisme, SDAC : schéma directeur d'aménagement communal, etc.).

Ainsi, un débat important sur l'étalement urbain et ses conséquences sur l'agriculture se tient au Bénin depuis plusieurs décennies. Les données sur le rythme de consommation de terres agricoles sont très peu disponibles à l'échelle nationale ou locale. On constate en revanche des arrangements fonciers complexes, par exemple dans les communes périphériques de la ville de Porto-Novo que constituent Adjarra et Avrankou, et une augmentation tous azimuts du nombre de lotissements qui devrait être suivie d'une viabilisation et d'une artificialisation des sols au détriment des espaces naturels et agricoles. Mais les lotissements sont faiblement occupés dans cette région.

Cette inadéquation entre la demande de consommation d'espace (faible occupation des lotissements) et l'offre de terrains à bâtir (augmentation du nombre de lotissements) suscite de nombreuses questions.

- ▷ Pourquoi organiser des lotissements si ceux-ci ne sont pas occupés ?
- ▷ Comment des acteurs des lotissements aux intérêts parfois divergents parviennent-ils à organiser des lotissements ?
- ▷ Quelle est le niveau de développement spatial des lotissements dans les communes étudiées ?

Cette étude cherche à montrer les interactions entre les lotissements, l'urbanisation et la transformation de l'activité agricole en périphérie urbaine.

CADRE D'ANALYSE

Le Bénin connaît depuis quelques décennies une croissance démographique importante et l'émergence d'une classe moyenne qui aspire à des maisons individuelles, amenant à une pression foncière dans le périurbain traditionnellement agricole. Les terres autrefois destinées aux activités agricoles sont divisées en de petits lots et vendues pour faire face à la forte demande de terrains constructibles, provoquant ainsi un problème d'autosuffisance alimentaire. Ces mouvements de population à la recherche de lots de terre à bâtir ne sont pas sans poser quelques problèmes entre acteurs du monde rural et du monde urbain.

Les communes d'Adjara et d'Avrankou constituent un terrain fertile à l'observation de ce phénomène. Ces communes partagent leurs limites avec la ville de Porto-Novo (capitale et deuxième grande ville du Bénin) et sont distantes d'environ 30 km seulement de Cotonou (première grande ville du Bénin avec son port au service de la sous-région). De même, cette région est « prise en étau » entre la ville de Porto-Novo au Sud et la campagne au Nord, et donc partage à la fois des réalités rurales et urbaines. Leurs positions géographiques font d'elles des réceptacles du phénomène urbain des villes de Porto-Novo et de Cotonou.

Or la région d'Adjara et d'Avrankou faisait partie des communes rurales du Bénin à forte potentialité agricole. Mais on y retrouve depuis plusieurs décennies l'existence d'un marché foncier qui bouleverse les règles traditionnelles qui le régissent, notamment celle de l'inaliénabilité des sols, sans pour autant découler des politiques publiques. Cette marchandisation foncière orchestre un brassage complexe entre les activités urbaines et rurales au mépris des normes de planification spatiale, et a pour corolaire l'étalement urbain. L'opération de lotissement est l'outil d'aménagement le plus sollicité pour répondre à ces difficultés. Elle constitue au Bénin plutôt un remembrement qui répond au marché foncier et qui le stimule en même temps. L'existence concomitante de ces réalités sur un même territoire, notamment la marchandisation foncière, les opérations de lotissement et les activités agricoles, amène à des interactions complexes aboutissant à des zones périurbaines loties mixtes (friches, agriculture, habitat dispersé). Comment comprendre les processus fonciers dans ces zones ?

Initialement exploitées pour les activités agraires, les terres agricoles subissent des mutations, surtout à travers le phénomène de marchandisation qui entraîne la présence des citadins sur le marché foncier rural, engendrant ainsi un processus de conversion de leurs usages, depuis un usage agricole « traditionnel » (type agriculture familiale) à un autre type d'agriculture ou un

usage de friche ou d'habitation. Cette mutation foncière est renforcée par la pratique des lotissements qui apparaît souvent dans les zones agricoles quand les terrains sont achetés massivement par des citoyens en quête de terrain à bâtir.

En réalité, les lotissements ont officiellement pour objet la division volontaire d'une propriété foncière par ventes ou par locations simultanées ou successives, consenties en vue de l'habitation, d'usages commerciaux ou industriels. Un tel aménagement dans la zone rurale peut conduire à la fois à une transformation des terres agricoles en des terrains susceptibles d'être bâtis et à une résistance des activités agricoles.

L'objectif de cette recherche est d'étudier l'influence de la pression urbaine dans les communes périurbaines du Bénin à travers les opérations de lotissement sur les activités agricoles et de proposer un autre regard sur cette politique locale de planification foncière.

MÉTHODOLOGIE

L'approche méthodologique adoptée est basée sur les enquêtes quantitatives et qualitatives réalisées dans la région d'étude et dans les quartiers périphériques de la ville de Porto-Novo. La recherche documentaire, l'observation directe, les entretiens semi-directifs, l'enquête par questionnaires et l'analyse diachronique des images satellites ont constitué l'essentiel des techniques de collecte des données utilisées.

L'enquête qualitative

L'enquête qualitative a permis d'étudier les modes d'organisation et les différentes interactions entre les acteurs qui interviennent dans l'organisation des lotissements. Pour organiser le foncier, les acteurs locaux développent diverses stratégies et prennent des décisions qui influencent l'augmentation de la consommation foncière, ou sa régression. Dans cette dynamique, les pratiques foncières mettent en jeu des acteurs qui, à travers différentes coordinations créent divers modes d'organisation foncière. Ces coordinations entre acteurs génèrent une gouvernance foncière singulière. Pour mieux cerner ces acteurs et leurs enjeux, il a été mobilisé « l'approche qualitative de la question foncière » de P-Y. Le Meur (2002). Une relation foncière est souvent sous-tendue par un complexe d'enjeux très hétérogènes et dépendants des acteurs impliqués (Le Meur, 2002). Selon cet auteur, une relation foncière ne correspond pas seulement à un ou des enjeux donnés, mais elle contribue aussi à en révéler d'autres ou à les transformer. Pour comprendre cette relation foncière, nous nous sommes appuyés sur une enquête socio-économique basée sur des entretiens pour faire ressortir les jeux d'acteurs, les enjeux en cours et la perception des acteurs locaux sur l'évolution du phénomène urbain dans la région d'étude. Nous avons interrogé divers types de personnes sur le terrain.

Le phénomène urbain est d'abord un fait historique et nous avons donc effectué des enquêtes auprès de dix personnes ressources de la localité susceptibles de nous fournir des informations sur l'évolution de la ville dans le temps. Des entretiens ont été également réalisés auprès de dix élus locaux (les principaux acteurs qui interviennent dans la production foncière dans la région étudiée), de dix techniciens des mairies, de deux responsables de services déconcentrés de l'État, de cinq directeurs des cabinets d'études (géomètres et urbanistes), de quarante détenteurs coutumiers du foncier (qui sont en majorité des paysans), de trente acquéreurs et vendeurs de parcelles et de neuf démarcheurs.

L'enquête quantitative

L'enquête quantitative a permis de quantifier les superficies de terres agricoles consommées par le développement des lotissements. Elle se fonde sur l'analyse de documents d'urbanisme (plan directeur d'urbanisme, schéma directeur d'aménagement communal, plans de lotissement, etc.) et surtout sur les données recueillies auprès du Centre national de télédétection et de suivi écologique (CENATEL), des services des affaires domaniales du terrain d'étude, des services du Centre agricole régional pour le développement rural (CARDER) du terrain d'étude et sur les données du recensement général de la population et de l'habitat au Bénin. Cette méthode a été renforcée par des enquêtes de terrain qui ont permis de faire un inventaire de tous les lotissements afin de prendre en compte les opérations en cours et non encore construites et de disposer des données chiffrées objectives.

Enfin, un traitement des images satellitaires de la zone d'étude sur différentes périodes et une analyse diachronique des cartes de végétation et d'occupation du sol ont été réalisés. La méthodologie de traitement et d'interprétation est détaillée en annexe 1.

L'analyse cartographique s'est basée sur deux catégories de données. La première est constituée des images satellitaires à haute résolution SPOT couvrant les communes d'Adjarra et d'Avrankou : SPOT 3-HRV en format TIF de 12/12/1994 de résolution spatiale de 10 m (065-337), SPOT 5-HRG en format TIF de 20/01/2005 de résolution spatiale de 10 m (065-337), SPOT 7-HRG en format PJ2 de 20/01/2015 de résolution spatiale de 6 m (065-337), image sentinelle 31NDH en format TIF, de 27/12/2020 de résolution spatiale de 10 m (101-625). La seconde catégorie de données est constituée de données GPS (points de contrôles terrain) et du fond topographique de l'IGN, 2018, au format SHP.

Enfin, en complément aux entretiens, il a été procédé à l'observation directe qui a permis d'examiner les problèmes d'occupation du sol notamment de voir les terres occupées par les habitations, mais ayant antérieurement fait l'objet de pratiques agricoles.

Notre expérience professionnelle antérieure (ancien agent de la Mairie d'Adjarra) et nos recherches précédentes dans la région d'étude, notamment celles effectuées dans le cadre de notre formation doctorale, ont été mobilisées en appui à l'interprétation des données collectées.

Cette approche méthodologique présente néanmoins des limites qu'il convient de souligner :

- ▷ la transcription des entretiens des langues locales en français peut parfois présenter des biais car i certaines expressions n'ont pas leur équivalent en français ;
- ▷ l'interprétation des images satellitaires peut présenter des biais puisqu'elle est basée sur la reconnaissance visuelle des entités géographiques et la capacité du photo-interprète à classer ces entités dans la nomenclature définie. L'image peut être partiellement ou entièrement recouverte de nuages en fonction des conditions météorologiques lors de son acquisition, ce qui complique l'interprétation visuelle dans ce cas ;
- ▷ l'accès difficile à certains documents fonciers (plans parcellaires, plans des équipements, plans voirie, etc.) parce que les autorités locales craignent que les informations ne soient utilisées à d'autres fins que celle de travaux scientifiques.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRAIN D'ÉTUDE

1. PRÉSENTATION DU PAYS D'ÉTUDE

Pays de l'Afrique de l'Ouest, le Bénin est une région côtière limitée au nord par le Burkina-Faso et le Niger, au sud par le Golfe de Guinée, à l'est par le Nigeria et à l'ouest par le Togo.

Le Bénin couvre une superficie de 114 763 km² avec une population estimée en 2013 à 10 008 749 habitants, dont les femmes représentent près de 51 % (INSAE, 2013). Avec une densité de 87 habitants au km² en 2013, le Bénin présente entre 2002 et 2013 un taux d'accroissement de 3,5 %.

Le pays a connu un peuplement rapide et déséquilibré : le sud du pays concentre 52 % de la population et 90 % des entreprises (Alvergne C., 2008). Les principales localités où sont concentrées les populations sont au sud la ville de Cotonou (capitale économique, 678 874 habitants) et celle de Porto-Novo (capitale politique, 263 616 habitants) et au nord la ville de Parakou (254 254 habitants). Ces trois grandes villes concentrent à elles seules une population d'environ 1 197 000 habitants, soit 12 % de la population totale. Mais depuis plusieurs décennies, le pays connaît une forte urbanisation engendrant la croissance de nombreuses autres grandes villes, surtout à proximité des deux grandes agglomérations (Cotonou et Porto-Novo) du sud du pays.

Entre ces deux pôles littoraux et Abomey, on assiste à une véritable région « métropolisée » qui accapare l'essentiel de la croissance démographique et la moitié des agglomérations intermédiaires du pays y sont situées (OCDE/CSAO, 2020, p. 107).

La population béninoise est toujours à dominance rurale malgré l'évolution rapide de son taux d'urbanisation comme le montre le tableau n° 1 ci-dessous.

Tableau 1 - Taux d'urbanisation au Bénin de 1961 à 2013

Année	Taux d'urbanisation
1961	16,0 %
1979	26,5 %
1992	36,0 %
2002	38,9 %
2013	44,6 %

Source : INSAE, 1992, 2002, 2013.

La croissance urbaine a beaucoup évolué au Bénin. De 1961 à 2013 (année du dernier recensement), le taux d'urbanisation a évolué à un rythme exponentiel entraînant une réduction importante de l'effectif de la population rurale. Cette croissance urbaine a été plus forte de 1961 à 1992, passant d'environ 16 % à 36 %, soit plus du double en 30 ans.

Par contre, elle a été moins rapide de 1992 à 2013 que sur la période précédente. La proportion de la population vivant en milieu rural est d'environ 55 % en 2013 contre 61 % en 2002.

En cinquante ans, l'écart entre les populations urbaine et rurale a considérablement diminué, passant d'environ 68 % en 1961 à environ 10 % en 2013. Le taux d'urbanisation devrait passer à plus de 50 % d'ici 2025.

Carte 1 - Carte administrative du Bénin



Source : fond de carte obtenu sur Openstreetmap.

L'activité économique du pays reste toujours dominée par le secteur agricole et la production agricole constitue le premier secteur pourvoyeur d'emplois. Elle occupe environ 70 % de la population active, contribue pour près de 33 % au PIB, fournit environ 75 % des recettes d'exportation et 15 % des recettes de l'État (INSAE, 2015). Les ouvriers ou artisans non agricoles représentent 17 % de la population active. Mais la balance commerciale agricole du Bénin est fortement déficitaire car les importations d'intrants agricoles, de produits agricoles et

agroalimentaires supplantent nettement les exportations de produits agricoles et agroalimentaires (PNRA, 2017).

Les exploitations agricoles sont généralement de type familial et de petites tailles (en moyenne entre 0,5 ha au sud et 2 ha au nord) avec une forte vulnérabilité au changement climatique. Environ 34 % des exploitations couvrent moins d'un hectare. Seulement 5 % des exploitations dans le sud et 20 % dans le nord du Bénin couvrent plus de 5 ha (PSRSA, 2011). Lorsqu'on s'intéresse aux activités non agricoles, le secteur informel reste prépondérant à 91 % contre 9 % pour le secteur formel (PSRSA, 2011).

La gestion du territoire et des ressources naturelles, assurée traditionnellement par les chefferies traditionnelles, a été mise à mal par la période révolutionnaire de 1972-1989 (Iroko A. F. 1999) qui a occasionné vers la fin des années 1980 une crise socio-économique.

Face à cette crise et à la démocratisation du pays en 1990, la nécessité d'une réforme totale de l'administration et du territoire s'est imposée avec à la clé la décentralisation.

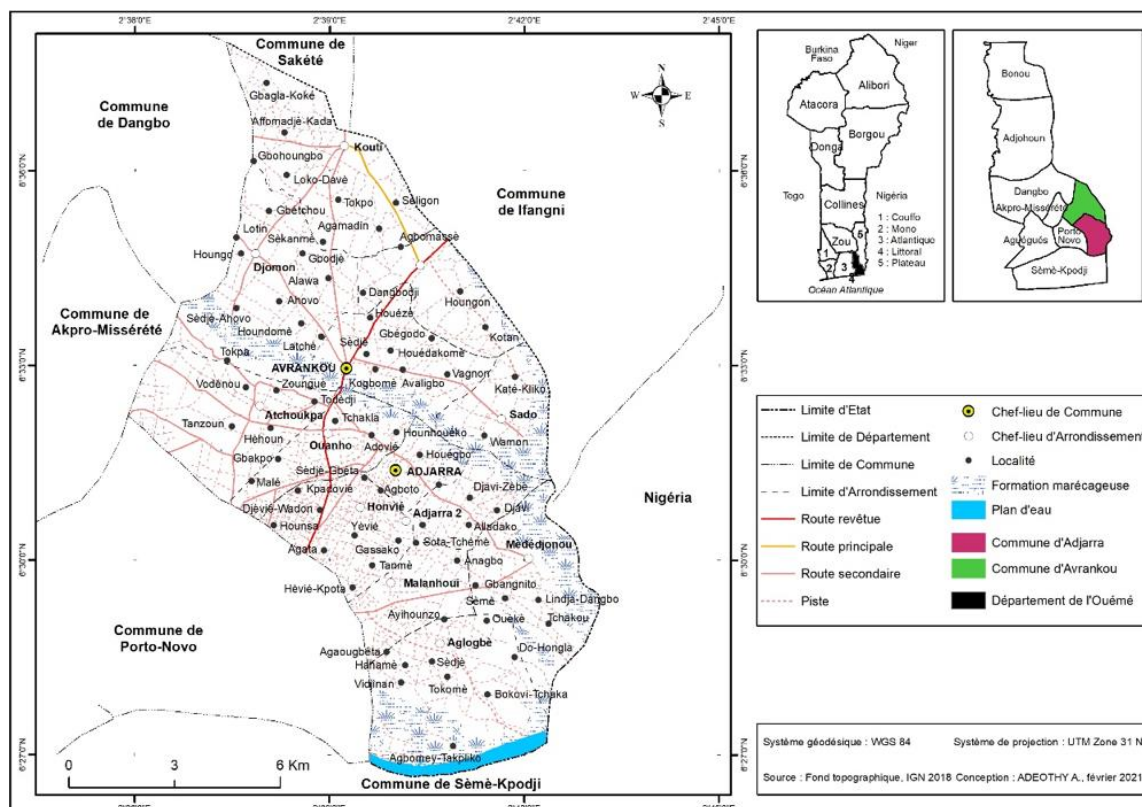
Conformément aux axes stratégiques de cette décentralisation, le Bénin dispose d'un seul niveau de décentralisation que constituent les communes et d'un seul niveau de déconcentration, le département, circonscription administrative sans personnalité juridique ni autonomie financière. L'ensemble du territoire est divisé en soixante-dix-sept communes réparties dans douze départements. Cette décentralisation qui accorde aux nouvelles collectivités locales une personnalité juridique et une autonomie financière va les doter de nombreuses compétences, parmi lesquelles figure la gestion foncière qui présente divers enjeux (par exemple l'urbanisation et la préservation des activités agricoles), dont la coexistence est parfois difficile à maîtriser par les conseils communaux. Cette difficile concomitance entre les activités urbaines et agricoles est palpable dans la région d'Adjara et d'Avrankou.

2. LA RÉGION D'ÉTUDE

Les localités d'Adjara et d'Avrankou constituent des communes du département de l'Ouémé situé au Sud-Est du Bénin. Elles déterminent une zone spatiale qui partage ses limites au Sud avec la ville de Porto-Novo (capitale et deuxième grande ville du Bénin). Cet espace est limité au nord par la commune de Sakété, à l'ouest par la commune d'Akpro-Misséré et à l'est par la commune d'Ifangni et la République fédérale du Nigeria. Elles sont distantes d'environ 30 km de Cotonou (première grande ville du Bénin).

La religion traditionnelle est la plus pratiquée avec 42 % de la population devant le christianisme et l'islam qui font respectivement 40 % et 6 % de cette population (INSAE, 2013).

Carte 2 - Localisation du secteur d'étude



La pratique traditionnelle demeure fortement attachée à la terre et se matérialise souvent par des symboles à fort usage du sol (autel des ancêtres, forêts sacrées des différentes divinités, couvents des Vodoun, etc.).

2.1. Cadre humain et physique

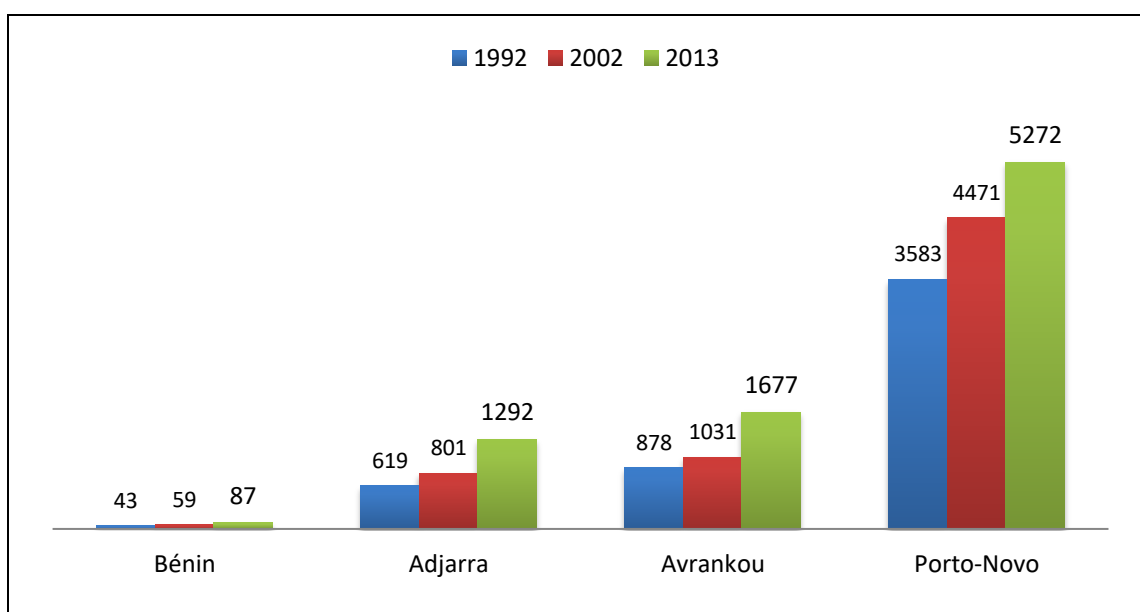
Les communes d'Adjarra et d'Avrankou couvrent une superficie de 153 km² et présentent un relief très peu accidenté qui favorise la présence de cuvettes fermées et d'exutoires qui alimentent les plans d'eau. Elles sont situées sur le plateau de Pobè-Sakété dont l'altitude moyenne q de 100 m décroît pour atteindre 20 m à Adjarra. Ces communes sont à cheval sur les bassins de la rivière Aguidi (affluent de la rivière nigériane du nom de Yewa) et du fleuve Ouémé. Elle entretient la plus grande dépression marécageuse et l'unique forêt galerie de la région. Elle est parsemée de voies d'eau navigables à pirogue qui jouaient jadis un rôle prépondérant dans les transactions entre toutes les localités riveraines (actuelles communes d'Ifangni) et avec le Nigeria dans la portion frontalière.

Situées dans la zone écologique des terres de barre, ces communes disposent d'une végétation de type savane arborée avec des îlots de forêts pour la plupart sacrées. Essentiellement anthropique, cette végétation est dominée par le palmier à huile et quelques phanérogames isolées autour des grandes collectivités familiales. Le bas-fond est dominé par les espèces herbacées avec la

présence de quelques espèces ligneuses supportant les conditions d'hydromorphie et les palmiers raphias.

En ce qui concerne la démographie, les communes d'Adjarra et d'Avrankou ont une population d'environ 225 500 habitants (INSAE, 2013). La densité de la population est en constante évolution comme le montre la figure 1 ci-dessous.

Figure 1 - Nombre d'habitants par km² au Bénin et dans les communes d'Adjarra, d'Avrankou et de Porto-Novo



Source : INSAE, RGPH2-RGPH3-RGPH4.

La densité de la population est environ quinze fois plus élevée dans les communes étudiées que la moyenne nationale. En deux décennies, c'est-à-dire de 1992 à 2013, elle a presque doublé dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou comme on le constate aussi à l'échelle nationale. Mais bien que la densité évolue, et fortement par rapport à celle des communes d'Adjarra et d'Avrankou, le taux de croissance de la densité de la ville de Porto-Novo augmente moins vite que celui de ses communes périphériques sur la même période. Cela annonce une certaine saturation spatiale de cette ville, dont la conséquence est le déferlement de sa population sur ses communes périphériques, parmi lesquelles figurent les localités d'Adjarra et d'Avrankou. Ce déferlement de la ville de Porto-Novo crée, sur les communes voisines, une certaine pression foncière, notamment sur les terres agricoles. Et comme l'expliquent Bousmaha A. *et al.* (2019), partout ailleurs en Afrique, la croissance des villes et la consommation des espaces agricoles périurbains est un phénomène qui touche quasiment toutes les agglomérations urbaines.

En un mot, l'évolution croissante de la densité de la population de la zone d'étude conjuguée au développement du commerce avec le Nigeria et à la périurbanisation crée une augmentation de la consommation foncière. Ainsi, en plus de l'agriculture qui se trouve compromise du fait de la réduction des terres cultivables au profit des habitats individuels souvent dispersés, le potentiel culturel très favorable aux activités agricoles, jadis très riche et diversifié, subit des menaces.

2.2. Les régimes fonciers du terrain d'étude

Comme partout au Bénin, les communes d'Adjarra et d'Avrankou connaissent aujourd'hui deux régimes fonciers. Le régime foncier coutumier, basé essentiellement sur les pratiques traditionnelles notamment sur le culte vodoun, et le régime foncier de la confirmation de droit de propriété, supposé moderne et basé sur les textes juridiques. Le régime adopté par l'État est celui de la confirmation de droit de propriété ou le régime d'immatriculation, qui permet d'enregistrer dans un registre foncier, sous un numéro d'ordre, un immeuble identifié par ses caractéristiques physiques. Le régime de confirmation date seulement de la période coloniale qui a permis la mise en place de nombreux textes juridiques régissant le foncier. Le cadre législatif et réglementaire relatif à la maîtrise foncière et à la propriété est développé en annexe 2.

La présence de ces deux régimes a engendré un métissage rendant difficile l'appréciation des statuts de certains terrains. Les règles foncières coutumières existantes croisées avec différentes normes modernes basées sur les textes juridiques ont conduit aujourd'hui à diverses formes de productions foncières. Ces productions sont tantôt faites suivant la coutume, tantôt organisées par les pouvoirs publics (collectivité locale ou État central), ou encore parfois réalisées suivant la coutume puis régularisées par l'État.

S'appuyant sur les textes juridiques mis en place, notamment sur la politique de domanialité, la commune dispose d'un patrimoine foncier dont une portion fait partie du domaine public local et l'autre du domaine privé local. Mais elle n'est pas propriétaire de tout le patrimoine foncier communal qui, en grande partie, appartient aux particuliers.

L'objectif principal de l'introduction du régime foncier d'immatriculation semble être la sécurisation foncière supposée absente du régime foncier traditionnel. Et comme le dit Sèmiou Lassissi, « *Lorsque la propriété foncière relève du régime de droit moderne, elle comporte une garantie et consacre un droit individuel opposable* » (Lassissi S. A., 2006). Le régime d'immatriculation s'acquiert au Bénin à travers le titre foncier qui, institué en 1906, constitue le seul document donnant à son détenteur un droit définitif et inattaquable.

Une analyse de l'arsenal juridique foncier conçu par les législateurs béninois et celui hérité de la colonisation a permis de constater qu'en dehors du titre foncier, d'autres outils ont été mis en place pour assurer le socle du régime foncier moderne. Il s'agit entre autres du permis d'habiter, du certificat administratif, etc. Mais, depuis 2007, le registre foncier moderne a opéré une ouverture en adoptant le régime coutumier à travers le certificat foncier rural.

En s'appuyant sur nos travaux antérieurs réalisés dans le cadre de notre formation doctorale, on peut affirmer la présence du régime d'immatriculation, du permis d'habiter, du certificat administratif et du certificat foncier rural dans la région d'étude. Mais par manque de disponibilité des données relatives à certains régimes, seuls les régimes de l'immatriculation et du certificat foncier rural ont fait l'objet d'étude.

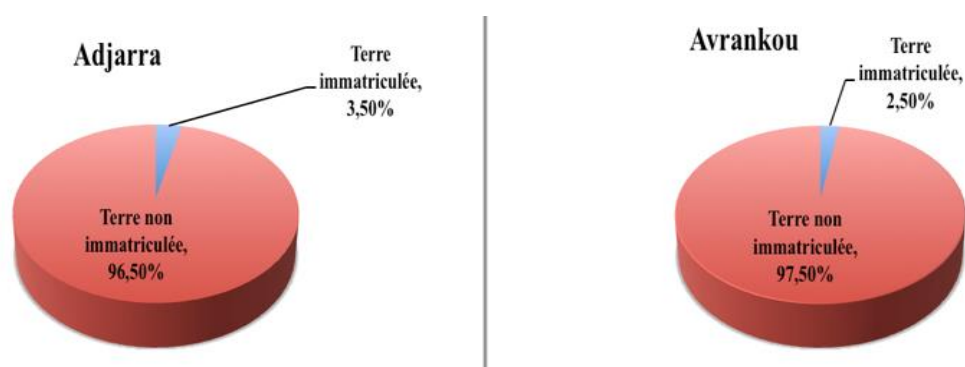
▷ Le régime d'immatriculation

Depuis son institution en 1906 jusqu'à la date de 30 septembre 2014 (le recensement des titres fonciers a été effectué pour la période allant de 1906 à septembre 2014), le nombre de titres fonciers délivrés dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou apparaît bien faible. Seuls 251 hectares de terres dans la commune d'Adjarra et 199 hectares de terres dans celle

d'Avrankou sont immatriculés. Ces statistiques proviennent de nos recherches dans les livres fonciers de la région d'étude.

En se basant sur les données de l'INSAE, les superficies des communes d'Adjara et d'Avrankou font respectivement 75 km² et 78 km². La représentation graphique ci-dessous illustre le taux d'occupation spatiale des titres fonciers dans ces deux localités.

Figure 2 - Taux d'occupation spatiale des titres fonciers de 1906 au 30 septembre 2014



Source : livres fonciers de la DDID de l'Ouémé/Plateau.

La figure 2 permet de constater qu'environ 3,5% des terres à Adjara et 2,5% à Avrankou sont placées sous régime d'immatriculation. Cette proportion marginale se retrouve dans le reste du territoire national depuis la colonisation (Le Meur, 2008).

▷ Le régime du certificat foncier rural

Institué par la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007, le régime du certificat foncier rural se concrétise à travers la mise en place d'un Plan Foncier Rural (PFR). L'objectif de ce régime est de prendre en compte les réalités foncières coutumières à travers l'enregistrement des droits fonciers coutumiers dans un registre bien défini afin de leur conférer une assise juridique susceptible de rassurer les investisseurs. Ainsi, le PFR apparaît-il comme une « *solution alternative visant à combler un vide juridique (le cadre légal extrêmement lacunaire hérité de la colonisation) et à sécuriser les droits fonciers* » (Le Meur P-Y, 2008). La sécurisation foncière dont il est question passe par l'attribution aux détenteurs de parcelles enregistrées d'un titre, le certificat foncier rural qui peut faire l'objet d'une conversion en titre foncier à l'instar du permis d'habiter.

L'emprise spatiale du PFR n'est pas négligeable aujourd'hui dans la commune d'Avrankou qui est la seule à en bénéficier dans la région étudiée comme l'indique le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 - Villages bénéficiaires du plan foncier rural dans la commune d'Avrankou

Villages bénéficiaires	Effectifs des ayants droit	Superficies totales affectées en ha
Ahovo	1 108	172
Kouti-Logon	746	365
Danmè-Tovihoudji	690	115
Gbétchou	632	136
Kotan	594	158
Vagon	555	117
Danmè-Kpossou	432	97
Total	4 757	1 160

Source : répertoires des ayants droit du PFR à Avrankou.

L'observation des résultats de ce tableau permet de dire qu'environ 1 160 hectares de terre appartenant à 4 757 ayants droit sont sous occupation foncière fondée sur le PFR à Avrankou.

Bien que localisé dans sept villages seulement de la commune, le PFR, institué il y a moins de deux décennies, a une emprise foncière environ six fois plus grande que celle du titre foncier que l'institution a créée depuis plus d'un siècle dans cette commune. Cette observation témoigne de l'importance de la prise en compte des réalités locales dans la gestion foncière, étant donné que le PFR innove en donnant une forme juridique officielle aux valeurs coutumières. Mais cette occupation du PFR comparée à la superficie totale de la commune reste relativement faible car elle n'en représente qu'environ 15 %.

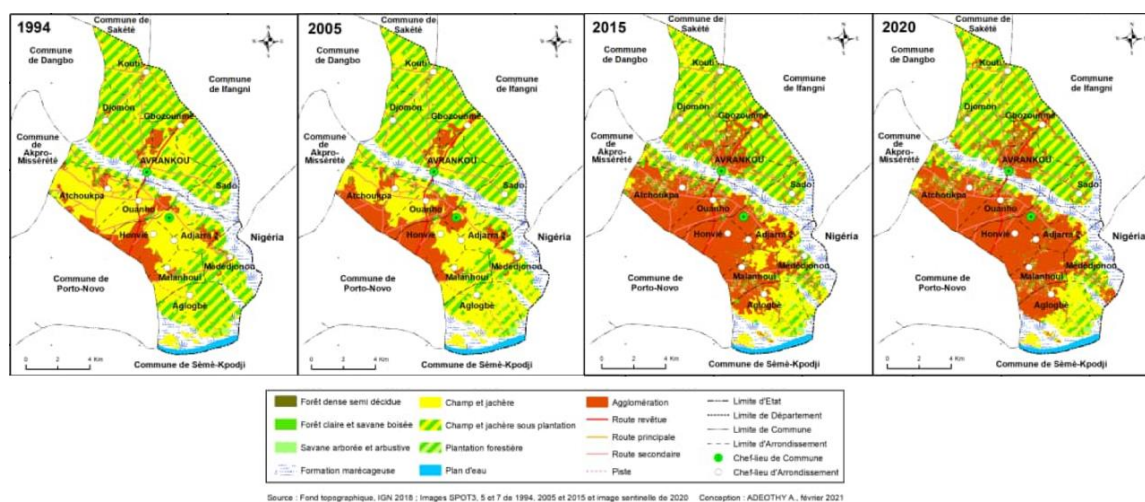
En conclusion, malgré tout l'arsenal mis en place pour faciliter le développement du régime foncier moderne, l'emprise spatiale des outils engendrés par ce régime demeure encore faible. Mais si l'emprise des terres placées sous régime moderne demeure faible, il est aussi difficile de dire que le reste des terres reste sous le régime coutumier. Une grande partie des terres a subi des mutations et ne dépend aujourd'hui ni du régime moderne ni du régime coutumier. Plusieurs terrains sont sortis de la dynamique coutumière par le principe d'acquisition marchande et ne reposent pas sur les actes légaux qui régissent cette pratique de marchandisation au Bénin. Il s'agit d'une stratégie qui utilise les règles foncières modernes pour se protéger des contraintes du système foncier coutumier, conduisant à un déséquilibre d'une société qui « *entre l'ordre ancien et l'évolution nouvelle, se trouve contrainte à des artifices pour maintenir certaines habitudes traditionnelles* » (Joseph Clerc et al., 1956).

II. DYNAMIQUE D'OCCUPATION DU SOL DANS LES COMMUNES D'ADJARRA ET D'AVRANKOU

Il s'agit ici de procéder à l'évaluation des espaces agricoles en régression dus aux opérations de lotissement. Cette évaluation est basée sur le traitement des images satellitaires appuyé par une analyse diachronique cartographique (carte d'occupation des sols et carte de la végétation). Les résultats de cette évaluation de la dynamique d'occupation du sol dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou portant sur les années 1994, 2005, 2015 et 2020 sont indiqués sur la carte 3 ci-dessous. Son examen montre à première vue une croissance spatiale des noyaux urbanisés dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou avec la plus grande tache urbaine située dans la commune d'Adjarra. Cette évolution se fait dans le sens sud-ouest et nord-est, c'est-à-dire de la commune d'Adjarra vers la commune d'Avrankou.

Dans le même temps, les champs et jachères qui étaient beaucoup plus observés dans la commune d'Adjarra sont en train d'être réduits sur le plan spatial au fil des années. Cette réduction s'observe également au niveau des plantations forestières.

Carte 3 - Occupation des terres des communes d'Adjarra et d'Avrankou



Pour mieux comprendre ces mutations spatiales, une analyse de l'intensité des changements par catégorie d'occupation des terres, mais aussi de la vitesse des changements dans chaque catégorie d'occupation des terres sur la période d'étude est nécessaire.

1. INTENSITÉ DES CHANGEMENTS PAR CATÉGORIE D'OCCUPATION DES TERRES ENTRE 1994, 2005, 2015 ET 2020

En 1994, les plantations forestières étaient surtout localisées au sud-est de la commune d'Adjarra et majoritairement au nord de la commune d'Avrankou. En 2020, ces plantations sont presque inexistantes dans la commune d'Adjarra, mais elles existent toujours en grande partie dans le nord d'Avrankou avec une emprise spatiale réduite. Les évolutions constatées à la suite de l'analyse de la carte d'occupation des terres sont développées dans l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1 - Intensité des changements par catégorie d'occupation des terres

Les tableaux ci-dessous présentent l'intensité de changement des unités d'occupation des terres entre 1994, 2005, 2015 et 2020 dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou. L'examen de ces tableaux montre que les modifications se sont opérées dans le secteur d'étude. Il s'agit des pertes, des gains et des stabilités.

De 1994 à 2005

Tableau a - Matrice de transition des unités d'occupation des terres entre 1994 et 2005

UOT en 1994	UOT en 2005									Total 1994 ha
	FDS	FCSB	SASA	FSM	CJ	CJP	PTFR	PE	HA	
FDS	1,15	0	0	0	0	0	0	0	0	1,15
FCSB	0	6,61	0	0	0	0	0	0	0	6,61
SASa	0	0	16,09	0	0	0	0	0	0	16,09
FSM	0	0	0	2051,48	7,76	0	0	0	0	2 059,24
CJ	0	0	0	0	3025,22	514,31	8,05	0	820,59	4 368,17
CJP	0	0	0	0	747,9	5142,5	1,72	0	15,52	5 907,64
PTFR	0	0	0	0	0	0	42,81	0	0	42,81
PE	0	0	0	0	0	0	0	179	0	179,00
HA	0	0	0	0	0	0	0	0	351,57	1 351,57
Total 2005 (ha)	1,15	6,61	16,09	2 051,48	3 784,90	5 656,81	52,58	179,00	2 183,65	13 932,27

UOT : unité d'occupation des terres ; FDS : forêt dense semi-décidue ; FCSB : forêt claire et savane boisée ; SASa : savane arborée et arbustive ; FSM : formation marécageuse ; CJ : champs et jachères ; CJP : champs et jachères sous plantation ; PTFR : plantation forestière ; PE : plan d'eau, HA : agglomération.

Entre 1994 et 2005, les plus fortes stabilités au niveau des unités d'occupation des terres sont observées dans les forêts denses semi-décidues, les forêts claires et savanes boisées, les savanes arborées et arbustives et les plans d'eau.

Les plus fortes pertes ont été observées au niveau des champs et jachères (1 343 ha, soit 10 %) et les champs et jachères sous plantation (765 ha, soit 5 %). Dans les champs et jachères, ces pertes se sont opérées au profit des agglomérations (821 ha), des champs et jachères sous plantation (514 ha) et des plantations forestières (8,05 ha). Dans les champs et jachères sous plantation par contre, les pertes ont été en faveur des champs et jachères (748 ha), des agglomérations (16 ha) et des plantations forestières (1,72 ha). Pendant cette même période, les gains ont été observés au niveau des agglomérations (836 ha, soit 6 %), les champs et jachères (756 ha, soit 5 %) et les champs et jachères sous plantation (514 ha, soit 4 %). Ces gains sont dus aux différentes pertes observées dans les unités d'occupation des terres.

De 2005 à 2015
Tableau b - Matrice de transition des unités d'occupation des terres entre 2005 et 2015

UOT en 2005	UOT en 2015									Total 2005 ha
	FDS	FCSB	SASA	FSM	CJ	CJP	PTFR	PE	HA	
FDS	1,15	0	0	0	0	0	0	0	0	1,15
FCSB	0	6,61	0	0	0	0	0	0	0	6,61
SASa	0	0	16,09	0	0	0	0	0	0	16,09
FSM	0	0	0	2051,2	0	0	0	0	0,29	2 051,48
CJ	0	0	0	0	1340,36	0	1,15	0	2443,39	3 784,90
CJP	0	0	0	0	290,77	4373,91	0	0	992,13	5 656,81
PTFR	0	0	0	0	0	0	52,58	0	0	52,58
PE	0	0	0	0	0	0	0	179	0	179,00
HA	0	0	0	0	0	0	0	0	2183,65	2 183,65
Total 2015 (ha)	1,15	6,61	16,09	2 051,20	1 631,13	4 373,91	53,73	179,00	5 619,46	13 932,27

UOT : unité d'occupation des terres ; FDS : forêt dense semi-décidue ; FCSB : forêt claire et savane boisée ; SASa : savane arborée et arbustive ; FSM : formation marécageuse ; CJ : champs et jachères ; CJP : champs et jachères sous plantation ; PTFR : plantation forestière ; PE : plan d'eau, HA : agglomération.

Entre 2005 et 2015, les forêts denses semi-décidues, les forêts claires et savanes boisées, les savanes arborées et arbustives et les plans d'eau sont toujours restés stables. Les pertes les plus importantes ont été observées au niveau des champs et jachères (2 444,54 ha, soit 18 %) et les champs et jachères sous plantation (1 283 ha, soit 9 %). Au niveau des champs et jachères, les pertes se sont opérées en faveur des agglomérations (2443 ha) et des plantations forestières (1,15 ha). Dans les champs et jachères sous plantation par contre, les pertes sont au profit des champs et jachères (291 ha) et des agglomérations (992 ha). Pendant cette période, le plus fort gain a été observé au niveau des agglomérations (3 436 ha, soit 25 %), suivi des champs et jachères avec un faible gain de 291 ha, soit 2 %.

De 2015 à 2020
Tableau c - Matrice de transition des unités d'occupation des terres entre 2015 et 2020

UOT en 2005	UOT en 2020									Total 2015 ha
	FDS	FCSB	SASA	FSM	CJ	CJP	PTFR	PE	HA	
FDS	1,15	0	0	0	0	0	0	0	0	1,15
FCSB	0	6,61	0	0	0	0	0	0	0	6,61
SASa	0	0	16,09	0	0	0	0	0	0	16,09
FSM	0	0	0	2051,2	0	0	0	0	0	2 051,20
CJ	0	0	0	0	1084,64	0	0	0	546,49	1 631,13
CJP	0	0	0	0	0	4251,23	0	0	122,69	4 373,91
PTFR	0	0	0	0	0	0	53,73	0	0	53,73
PE	0	0	0	0	0	0	0	179	0	179,00
HA	0	0	0	0	0	0	0	0	5619,46	5 619,46
Total 2020 (ha)	1,15	6,61	16,09	2 051,20	1 084,64	4 251,23	53,73	179,00	6 288,63	13 932,27

UOT : unité d'occupation des terres ; FDS : forêt dense semi-décidue ; FCSB : forêt claire et savane boisée ; SASa : savane arborée et arbustive ; FSM : formation marécageuse ; CJ : champs et jachères ; CJP : champs et jachères sous plantation ; PTFR : plantation forestière ; PE : plan d'eau, HA : agglomération.

De 2015 à 2020, la plupart des unités d'occupation des terres a été plus ou moins stable. Néanmoins des pertes ont été observées au niveau des champs et jachères (546 ha, soit 4 %) et

des champs et jachères sous plantation (123 ha, soit 1 %) et des gains au niveau des agglomérations (669 ha, soit 5 %).

De 1994 à 2020

Tableau d : Matrice de transition des unités d'occupation des terres entre 1994 et 2020

UOT en 1994	UOT en 2020									Total 1994 ha
	FDS	FCSB	SASA	FSM	CJ	CJP	PTFR	PE	HA	
FD	1,15	0	0	0	0	0	0	0	0	1,15
FCSB	0	6,61	0	0	0	0	0	0	0	6,61
SASa	0	0	16,09	0	0	0	0	0	0	16,09
FSM	0	0	0	2051,2	0	7,76	0	0	0,29	2 059,24
CJ	0	0	0	0	405,7	280,71	9,19	0	3672,56	4 368,17
CJP	0	0	0	0	678,94	3962,75	1,72	0	1264,22	5 907,64
PTFR	0	0	0	0	0	0	42,81	0	0	42,81
PE	0	0	0	0	0	0	0	179	0	179,00
HA	0	0	0	0	0	0	0	0	1351,57	1 351,57
Total 2020 (ha)	1,15	6,61	16,09	2 051,20	1 084,64	4 251,23	53,73	179,00	6 288,63	13 932,27

UOT : unité d'occupation des terres ; FDS : forêt dense semi-décidue ; FCSB : forêt claire et savane boisée ; SASa : savane arborée et arbustive ; FSM : formation marécageuse ; CJ : champs et jachères ; CJP : champs et jachères sous plantation ; PTFR : plantation forestière ; PE : plan d'eau, HA : agglomération.

En conclusion, entre 1994 et 2020, les pertes les plus importantes ont été observées au niveau des champs et jachères (3 962 ha, soit 28 %) et des champs et jachères sous plantation (1 945 ha, soit 14 %). Par contre les agglomérations ont observé le plus grand gain avec 4 937 ha, soit 35 % du secteur d'étude. Les champs et jachères et les champs et jachères sous plantations ont respectivement 5 % et 2 % de gain.

De façon générale si toutes les unités d'occupations des terres ont connu des changements importants, les forêts denses semi-décidues, les forêts claires et les savanes boisées, les savanes arborées et arbustives et les plans d'eau sont relativement restés stables durant toute la période de 1994 à 2020.

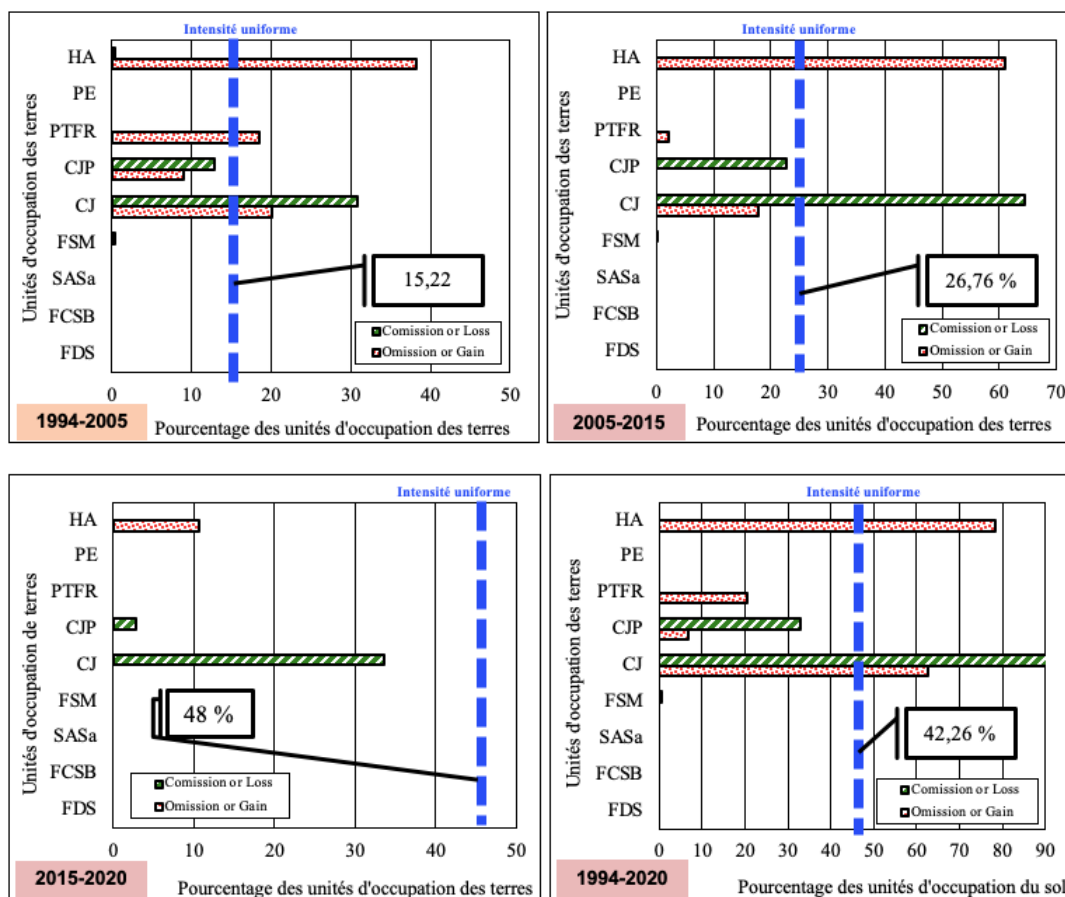
2. VITESSE DES CHANGEMENTS DANS CHAQUE CATÉGORIE D'OCCUPATION DES TERRES ENTRE 1994, 2005, 2015 ET 2020

Une analyse de la figure présentant la vitesse des changements à l'intérieur de chaque catégorie d'occupation des terres sur la période d'étude permet de constater une hétérogénéité au niveau de la vitesse des changements comme on le constate dans l'encadré 2 ci-dessous.

Encadré 2 - Vitesse des changements à l'intérieur de chaque catégorie d'occupation des terres

La figure ci-dessous présente la vitesse des changements à l'intérieur de chaque catégorie d'occupation des terres entre 1994, 2005, 2015 et 2020 dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou.

Vitesse des changements à l'intérieur de chaque catégorie d'occupation des terres



L'examen de cette figure montre les vitesses de changement entre les années 1994, 2005, 2015 et 2020.

Entre 1994 et 2005, la zone de changement uniforme a pour valeur 15 %. Par rapport à ce seuil, les pertes (31 %) et les gains (20 %) ont été rapides au niveau des champs et jachères avec un taux de conversion de 31 % et un taux moyen annuel d'expansion spatiale de - 1,30 %. Par contre, au niveau des champs et jachères sous plantation, les pertes (13 %) et les gains (9 %) sont lents :

13 % de leur superficie ont été converties avec un taux moyen annuel d'expansion spatiale de - 0,39 %. Les plantations forestières et les agglomérations ont connu des gains et des pertes lents. Les gains sont respectivement de 19 % et de 38 %. Le taux de conversion au niveau des plantations forestières et des agglomérations est inférieur à 1 %. Par ailleurs, le taux moyen annuel d'expansion spatiale est de 1,87 % pour les plantations forestières et de 4 % pour les agglomérations.

Entre 2005 et 2015, les pertes et les gains sont lents au niveau des champs et jachères sous plantation et des plantations forestières. Au niveau des champs et jachères sous plantation, les pertes sont de 23 % et les gains inférieurs à 1 %. Ils observent un taux de conversion de 23 % avec un taux moyen annuel d'expansion spatiale de - 3 %. Au niveau des plantations forestières les gains sont de 2 % et les pertes de 1 %. Les taux de conversion d'expansion spatiale sont faibles et inférieurs à 1 %. Les champs et jachères ont connu des pertes rapides (65 %) et des gains lents (18 %). Le taux de conversion observé au niveau de cette unité est de 65 % et celui d'expansion spatiale est de - 8 %. Par contre, les agglomérations ont connu un gain rapide de leur superficie (61 %) et une perte lente inférieure à 1 %. Le taux de conversion observé est inférieur à 1 % et le taux moyen annuel d'expansion spatiale est de 9 %.

De 2015 à 2020, les changements observés au niveau des unités d'occupation des terres sont tous lents. Les pertes les plus importantes sont de 34 % et de 3 % et elles sont observées au niveau des champs et jachères et des champs et jachères sous plantation. Le fort gain est observé au niveau des agglomérations (11 %).

En conclusion, entre 1994 et 2020, les pertes et les gains sont rapides au niveau des champs et jachères. Ils sont respectivement de 91 % et 63 %. Le taux de conversion observé au niveau de cette unité est de 90,71 % avec un taux moyen annuel d'expansion spatiale de - 5 %. Par contre, dans les champs et jachères sous plantation et les plantations forestières, les pertes et les gains sont tous lents. Ils sont respectivement de 33 % et 7 % au niveau des champs et jachères sous plantation et de 1 % et 20 % au niveau des plantations forestières. Le taux de conversion des champs et jachères sous plantation est de 32,92 % avec une expansion spatiale annuelle de - 1,27%. Dans les plantations forestières, le taux de conversion est de moins de 1 %, de même que le taux moyen annuel d'expansion spatiale. Les agglomérations ont quant à elles connues un gain rapide (76 %) et une perte lente (inférieure à 1 %). Le taux moyen annuel d'expansion spatiale des agglomérations est de 6 %.

La période d'étude de l'analyse de la dynamique d'occupation du sol, de 1994 à 2020, correspond en réalité presque à celle où la région a connu de nombreuses opérations de lotissement. Les superficies de terres ouvertes aux opérations de lotissement sont passées d'environ 814 ha avant 1995 à presque 6 399 ha en 2021 dans la région d'étude. Ces opérations de lotissement ne sont pas sans influence sur les différentes unités d'occupation du sol. Les différents résultats obtenus montrent une grande évolution au niveau du paysage de la région étudiée.

En général, les espaces occupés par la végétation, qui jadis servaient pour les activités agricoles, ont connu une réduction très sensible au profit des agglomérations. Autrement dit, l'analyse cartographique montre un changement dans l'utilisation du sol, notamment une conversion des usages des terres agricoles. Ce résultat est semblable à celui de Bawa (2017) à la périphérie de la ville de Lomé. Pour cet auteur, « *tous les ans, une grande proportion des terres agricoles est*

convertie en bâti : 26 % dans les périphéries proches de la ville de Lomé et 7 % dans les périphéries plus éloignées, notamment au-delà de 25 km ». Biga I. et al. (2020) ont observé également des phénomènes de modification et de conversion favorisant la régression des formations végétales dans les communes de Torodi, Gothèye et Tagazar au Niger. Cette tendance régressive des formations végétales au profit des formations anthropiques a été remarquée par plusieurs autres auteurs, dont, Tidjani et al. (2009) à Gouré, Kpedenou et al. (2016) dans le Sud-Est du Togo, Bamba et al. (2008) dans la province du Bas-Congo, D. Millogo et al. (2017) dans la province du Bam au Burkina Faso, Mamane et al. (2018) dans la réserve totale de faune de Tamou, etc. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution des agglomérations. Selon le ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU, 2001), l'accroissement rapide de la population entraîne une augmentation des besoins alimentaires et des besoins en logement (habitation). Ainsi, de 1995 à 2021, les superficies loties ont augmenté de 5 585 ha dans les communes d'études, conduisant à une périurbanisation sans précédente. Et comme l'explique S. Atta et al. (2010), les zones bâties et de cultures augmentent sous pression démographique, entraînant des mutations dans les unités paysagères. Étudiant le cas de Bamako et ses périphéries au Mali, M. Bertrand et al. (2022) font les mêmes remarques. Pour eux, « *les influences urbaines y sont discontinues et contribuent au mitage observé partout dans l'usage des sols* » (M. Bertrand et al., 2022). Cette situation au Bénin serait due notamment à la politique agricole mise en place dans le pays qui semble très peu sensible à la protection des terres agricoles.

III. LA SITUATION DES ACTIVITÉS AGRICOLES DANS LA RÉGION D'ÉTUDE

Comme partout dans le monde, les terres agricoles au Bénin font l'objet de nombreuses préoccupations, surtout par rapport à l'importance de sa protection pour des raisons de production alimentaire, mais aussi d'entretien du paysage, ce dernier contribuant à la qualité de vie d'une agglomération (Dissart J-C., 2006). La demande sociale liée aux préoccupations autour des enjeux environnementaux (qualité de l'eau), du cadre de vie (santé) et de la sécurité alimentaire légitime la prise en compte de l'agriculture dans des projets de territoire en lien avec la ville (Sanz Sanz E., et al., 2017). Mais la définition de ce qui constitue une terre agricole reste problématique au Bénin.

Si le recours à la notion de terre agricole est fréquent dans les documents d'aménagement du territoire, la définition de ce qui constitue une terre agricole reste très peu explicitée. Très peu de documents de planification spatiale définissent ce qu'on peut désigner par une terre agricole, et pourtant certains des outils d'aménagements notamment les PDU, les SDAC, identifient ou localisent ces espaces agricoles sur le terrain.

Selon l'article 7 de la loi portant Code foncier et domanial en République du Bénin « *les terres rurales constituent l'ensemble des terres occupées par les activités agricoles, pastorales, sylvicoles, piscicoles ou destinées à accueillir l'une ou l'autre de ces activités. Les terres rurales sont situées en dehors des zones urbaines, des zones à urbaniser ou des zones d'urbanisation future telles que définies par les documents d'urbanisme.* »

À travers cette définition, on pourrait dire que les terres agricoles sont des terres rurales. Mais même si les terres rurales sont des espaces principalement à vocation agraire, les activités agricoles seules ne suffisent pas pour définir la zone rurale étant donné qu'on retrouve aussi des

activités agricoles en ville. Pour J-C. Dissart (2006), « *les espaces agricoles font référence aux terres cultivées et pâtures* ». Ces terres cultivées sont parfois situées en ville, engendrant ainsi ce qui est communément désigné par « agriculture urbaine ». Les activités agricoles ne sont pas uniquement rurales, elles sont aussi parfois urbaines, même si les fonctions urbaines ne laissent qu'une place marginale à l'agriculture.

Par contre, les activités agricoles sont plus importantes dans les zones rurales. Cette supériorité des activités agricoles amène à assimiler la campagne à la zone agricole. Cette logique est certainement à la base de la détermination des zones agricoles dans le PDU à Adjara et le SDAC à Avrankou, comme l'illustre un extrait du SDAC d'Avrankou : « *Les futures zones de développement agricole dans la commune sont les arrondissements de Djomon, Kouti, Sado et Gbozounmè. Dans ces arrondissements, la promotion agricole doit se faire prioritairement dans les zones d'habitat à caractère rural.* »

Les arrondissements ruraux de ces communes sont systématiquement définis comme des zones agricoles, sans tenir compte de la pression urbaine de la ville de Porto-Novo située à la lisière de ces localités. En conséquence, les affectations d'usage du sol sont très peu respectées, notamment celles liées aux terres agricoles qui subissent de fortes mutations essentiellement dues au phénomène de périurbanisation. Or, les modèles de développement classiques hérités de la dichotomie ville-campagne n'y sont pas opérants car les territoires périurbains ne sont plus des campagnes, mais ils ne sont pas non plus des villes au sens habituel du terme (J-M. Halleux et al., 2015). La région d'étude n'est ni de la campagne ni de la ville, elle constitue un espace hybride en pleine mutation. Le développement d'une réalité territoriale et sociale où villes et campagnes se mêlent sous des formes hybrides et inédites pose en réalité d'énormes problèmes pour assurer le bien-être des populations et pour préserver les stocks de capital naturel, physique et humain (J-M. Halleux et al., 2015). Au nombre de ces problèmes figure les difficultés que connaissent les activités agricoles dans la région d'étude.

1. ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR AGRICOLE À ADJARRA ET AVRANKOU

Les communes d'Adjara et d'Avrankou appartiennent à la zone des terres de barre, zone n° 6, conformément au découpage établi par l'Institut national des recherches agricoles du Bénin (INRAB) qui divise le Bénin en huit zones agro-écologiques.

L'agriculture pratiquée à Adjara et Avrankou est généralement une agriculture de type familial¹ qui embrasse plusieurs domaines : la production végétale, la production animale, la production halieutique et la sylviculture. La production végétale est basée essentiellement sur la culture du maïs, du manioc, de l'arachide, des légumes feuilles.

Selon les estimations de 2002 de l'INSAE, bien que l'agriculture occupe une part importante avec 48 % des activités de la population à l'échelle nationale, elle présente aujourd'hui des disparités à l'intérieur du pays. À Avrankou, les activités agricoles occupent environ 7 % de la population active, alors qu'elles deviennent de moins en moins importantes à Adjara où elles ne sont pratiquées que par 3 % de la population active (INSAE, 2013). Cette diminution des activités agricoles se fait au profit du secteur commercial qui occupe environ 43 % de la population active

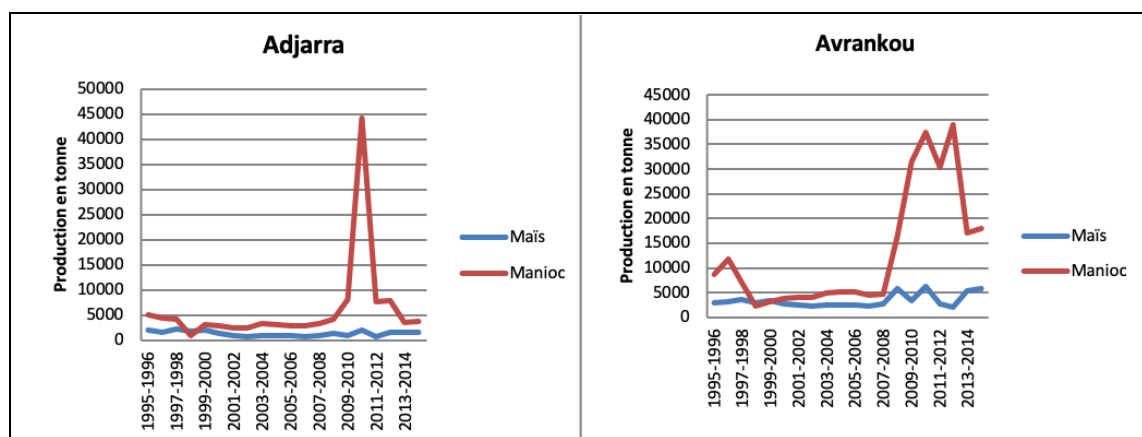
1. Il s'agit d'une agriculture basée sur des exploitations de petites dimensions utilisant essentiellement la main d'œuvre familiale.

à Adjarra et 42 % à Avrankou. Le développement du secteur commercial est favorisé par la proximité de ces communes avec le géant de l'Est qu'est le Nigeria. Pour mieux comprendre cette diminution des activités agricoles, nous avons non seulement procédé à une analyse de la production agricole sur la période allant de 1995 à 2015, mais surtout recueilli la perception des acteurs locaux sur les activités agricoles dans leur région.

1.1. Analyse de la production agricole de 1995 à 2015

Dans la région d'Adjarra et d'Avrankou, la production agricole concerne plusieurs cultures dont les principales sont le maïs, le manioc, l'arachide, la patate douce et le haricot. Cette production connaît quelques variations depuis quelques années avec une tendance en général baissière comme on le constate sur les figures 3 ci-dessous.

Figure 3 - Évolution des productions du maïs et du manioc de 1995 à 2014



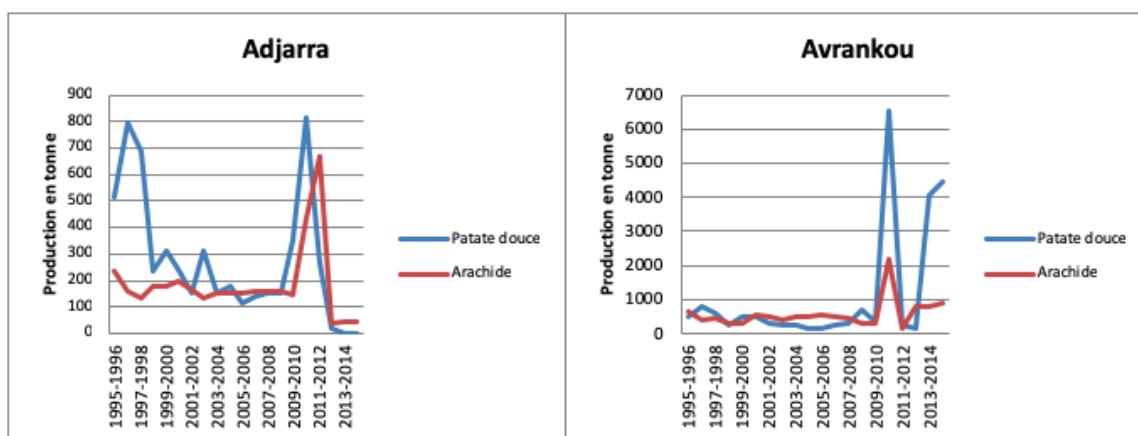
À Adjarra, on constate que de 1995 à 2009 la production du maïs et du manioc est en légère baisse. Mais de 2010 à 2011, la production de manioc a connu une augmentation brutale, allant jusqu'à plus de huit fois la production de 1995. La relative amélioration notée pour le manioc serait due aux actions conjuguées de promotion de la filière mises en œuvre par le Programme de développement de la filière manioc (PDFM) et le Programme de développement des plantes à racines et tubercules (PDRT). L'effort déployé pour la production du manioc en 2011 n'a pas pu être maintenu longtemps, puisque cette production a commencé par baisser déjà en 2012 jusqu'à atteindre un niveau inférieur à celui de 1995. En conclusion, sur la période de 1995 à 2015, la production du maïs et du manioc présente une tendance baissière.

Cette observation est presque la même à Avrankou pour la culture du maïs et du manioc sur la même période. La production de manioc a considérablement baissé jusqu'en 2009-2010, puis le a connu une augmentation importante avant de reprendre sa tendance à la baisse jusqu'en 2015. La culture du maïs a également connu une baisse sur cette période d'étude, même si on observe une certaine stabilité dans sa production à partir de 2009 jusqu'à 2015.

L'arachide et la patate douce font également partie des espèces les plus cultivées de la région d'étude. Mais une observation de la production de ces deux espèces sur la période de 1995 à

2015 montre aussi en général une tendance baissière comme on le constate sur la figure 4 ci-dessous.

Figure 4 - Évolution des productions d'arachide et de patate douce de 1995 à 2015

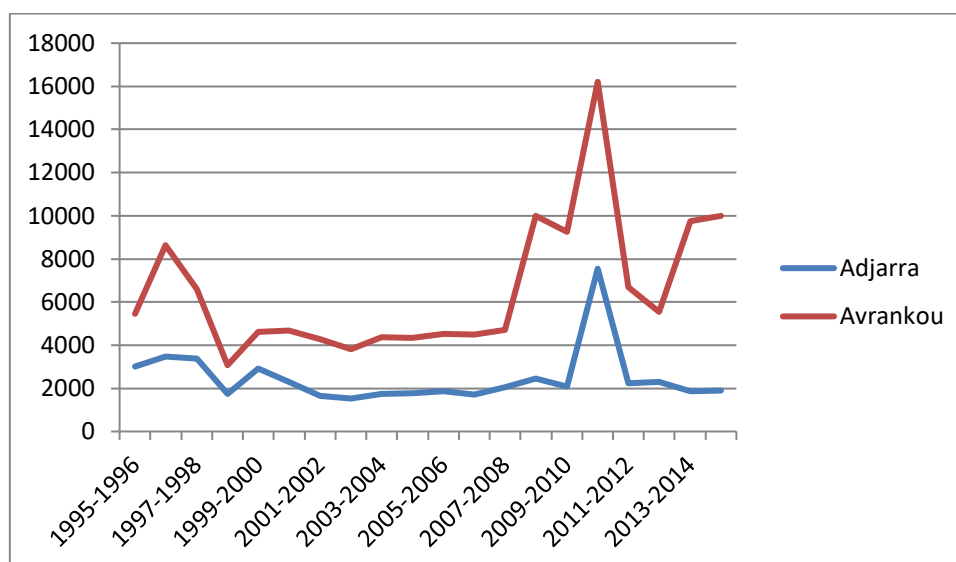


À Adjarra, sur la période de 1995 à 2015, on constate que la production d'arachide et de patate douce a considérablement baissé en dehors des années 2011-2012 où celle-ci a connu une augmentation brutale avant de reprendre sa chute à un rythme très accéléré.

À Avrankou sur la même période, pour la culture de l'arachide et de la patate douce, le constat est presque identique. La tendance de la production de l'arachide et de la patate douce est aussi baissière à Avrankou, même si on observe une augmentation de cette production vers la fin de la période d'étude.

Quand on s'intéresse à la superficie de terre emblavée (superficie de terre cultivée) sur la période de 1995 à 2015, on constate également une tendance baissière comme le montre la figure 5 ci-dessous.

Figure 5 - Évolution des superficies de terre emblavées de 1995 à 2015



On remarque qu'après une légère augmentation de la superficie emblavée dans les deux communes au cours de la saison 1996-1997, celle-ci a été en régression jusqu'en 2009. Mais en 2010 à Adjarra, la superficie emblavée a subi une augmentation brutale avant de reprendre sa chute jusqu'à atteindre son niveau le plus bas sur toute la période d'étude. Cette augmentation brutale de la superficie emblavée est notée également à Avrankou à partir de 2009 jusqu'en 2012 où il y a eu reprise de la baisse avant qu'on ne constate une légère augmentation vers la fin de la période d'étude.

Dans les deux communes étudiées, la tendance est à la baisse en ce qui concerne le nombre d'hectares de terre emblavée. Sur les vingt ans, la moyenne de la superficie de terre emblavée est d'environ 2 471 hectares par an à Adjarra et de 6 551 hectares par an à Avrankou.

De façon générale, les principales cultures vivrières pratiquées dans la région constituent le maïs, le manioc, l'arachide et la patate douce. La production de ces espèces végétales est en constante régression sur la période d'étude.

1.2. Analyse de la taille des exploitations

Quand on s'intéresse à la taille des exploitations agricoles, on constate qu'elles ont de petites superficies. Outre les partages successoraux qui ont contribué à la fragmentation des exploitations, les opérations d'achat-vente des terrains de petites tailles ont participé aussi à la réduction sensible des surfaces des exploitations.

Par exemple, l'analyse des terrains recensés dans les villages agricoles de Odo-Hongla, Tokomey et Ayihounzo (commune d'Adjarra) avant le lotissement de ces localités permet de constater que les plus grandes acquisitions foncières sont respectivement de 3,8 ha, de 4,6 ha et de 2,2 ha pour Odo-Hongla, Tokomey et Ayihounzo. Le nombre d'acquisitions foncières d'au moins un hectare ne dépasse pas trente-cinq pour les trois villages. Or des études réalisées ont montré qu'en deçà de 3 hectares, les parcelles ne sont pas viables pour une famille (Ravaux Charlotte et al., 2020).

Il n'y a pas des acquisitions foncières à grande échelle, ce qui ne permet pas de parler du phénomène d'accaparement des terres dans la région d'étude. Mais les acquisitions foncières de petites tailles sont multiples et aboutissent au même résultat que les opérations d'achat-vente à grande échelle. Une multitude de terrains de petites tailles vendus donne au final un terrain de grande superficie cédé.

1.3. Analyse des données démographiques

En 2013, les activités agricoles dans les communes d'Adjara et d'Avrankou n'occupent respectivement qu'environ 3 % et 7% de la population active, alors qu'elles emploient plus de 44,1 % de la population active de la commune de Dangbo, située à environ 20 km et loin de l'influence de la ville de Porto-Novo comme le montre le tableau 3 ci-dessous.

Les données sociodémographiques sur une période d'environ dix ans (de 2002 à 2013) présentées dans le tableau 2 en annexe 2 montrent une diminution considérable de la population agricole. À travers ce tableau, que nous soyons à Adjara ou à Avrankou, entre 2002 et 2013, on constate une augmentation notable de la population allant de 62 % à Adjara à 59 % à Avrankou.

Tableau 3 - Distribution de la population active par commune selon les branches d'activités en 2013 (pourcentage)

Branches d'activités	Ensemble	Adjara	Avrankou	Dangbo	Porto-Novo
Agriculture, pêche et chasse	12,6	3,2	6,8	44,1	1,3
Bâtiment et travaux publics	8,0	12,9	14,1	3,1	8,9
Commerce, restauration et hébergement	41,1	42,8	41,7	31,6	43,3
Total	100	100	100	100	100
Effectif	410 152	35 663	46 259	38 547	95 218

Source : INSAE, RGPH 4, 2013.

Par contre, pendant la même période, la population agricole a considérablement diminué dans ces deux communes. Cette baisse peut être interprétée comme un signe de désintéressement du secteur agricole, même si la diminution de la population agricole n'est pas toujours synonyme de la régression des activités agricoles. Cette diminution a atteint 82 % à Adjara et 65 % à Avrankou.

On constate donc, à travers tous les indicateurs étudiés, une régression des activités agricoles dans la région. Mais les acteurs locaux de la région d'étude ont-ils la même lecture de la dynamique d'évolution des activités agricoles ?

1.4. La perception des acteurs locaux sur l'évolution des activités agricoles

Selon les témoignages recueillis sur le terrain, les communes d'Adjara et d'Avrankou seraient des localités à forte potentialité agricole comme le dit le nonagénaire Noudogbessi T., un paysan : « Pendant longtemps, la principale activité que les gens pratiquent ici, c'est l'agriculture et l'élevage. Nous faisons surtout les travaux champêtres et nous nous servons du reste des produits agricoles pour faire l'élevage des animaux. Mais depuis un moment, les choses ont changé.

L'agriculture n'est plus rentable, ce qui fait que beaucoup de gens ne s'adonnent plus à cette activité. »

À travers cet entretien, on peut retenir non seulement que l'agriculture est la principale activité de la région mais aussi que cette activité connaît aujourd'hui des difficultés qui conduisent les paysans à se désintéresser progressivement de ce secteur. Ce désintéressement serait lié à plusieurs facteurs selon d'autres acteurs locaux. Pour les paysans, la régression des activités agricoles serait due à la baisse tragique de la fertilité du sol tel que le dit Avocevou L., un paysan reconverti en conducteur de *Zemidjan* : *« Beaucoup de gens ne pratiquent plus l'agriculture puisque l'activité ne permet plus de nourrir l'homme. Il y a plus de vingt ans que moi j'ai abandonné l'agriculture à grande échelle au profit du transport, même si je continue de travailler une petite portion de terre pour ne pas perdre la main. Avant, quand on cultivait la terre, on était sûr d'avoir de bonnes récoltes et de bons rendements. Aujourd'hui, l'agriculture est devenue un jeu de hasard. On n'est plus sûr d'avoir de récoltes à cause de la pluie que personne ne maîtrise plus, et si éventuellement il n'y a pas de problème de pluie, c'est que la récolte, de plus en plus, n'est plus bonne comme avant. »*

Une analyse de cet entretien permet de faire deux constats majeurs. Le premier constat est relatif au problème de la non-maîtrise aujourd'hui des saisons de pluie, certainement à cause des changements climatiques. Et comme le note également le rapport sur l'inégalité foncière de la Coalition internationale pour l'accès à la terre, *« le changement climatique réduit la productivité agricole dans certaines régions du monde et force de nombreuses personnes à abandonner leurs terres »* (Anseeuw W. et al., 2020). Le second constat est relatif au faible rendement de la production agricole qui serait lié à la baisse des fertilités des sols.

En plus de ces paramètres, la non-disponibilité des terres cultivables a été pointée des doigts par certains paysans, comme le dit par exemple Hounkpè S. : *« Il n'y a plus suffisamment de terre pour faire l'agriculture. Beaucoup de paysans ont abandonné les activités agricoles et ont vendu leurs terrains aux étrangers qui les utilisent à d'autres fins. »*

Pour certains paysans, la rareté des terres cultivables constitue un élément fondamental qui justifie la régression des activités agricoles. Pour d'autres, la gouvernance actuelle des activités agricoles serait à la base des difficultés que connaît aujourd'hui ce secteur, comme l'explique le nonagénaire Noudogbessi T. : *« Il y a un aspect important qui peut justifier les difficultés qu'on rencontre dans la production agricole aujourd'hui. Il s'agit de l'abandon progressif des pratiques agricoles traditionnelles au profit du modernisme. La terre est une divinité et celle-ci a des exigences que nos parents respectaient pour que la terre soit fertile. Aujourd'hui, plus personne n'en tient compte. Résultats, il y a un certain décalage au niveau des saisons, la terre ne produit plus comme avant et beaucoup d'agriculteurs abandonnent l'activité. Je pense qu'il y a certaines valeurs ancestrales sur lesquelles il faut revenir. »*

S'appuyant sur ces propos, on constate que les acteurs locaux lient également les difficultés du secteur agricole à la rupture avec les pratiques agricoles ancestrales qui reposent essentiellement sur la religion vodoun. Pour ces derniers, il existe une certaine gouvernance traditionnelle des activités agricoles basée sur le caractère sacré de la terre qui assurait la réussite du secteur. L'abandon total ou progressif de cette gouvernance foncière traditionnelle serait en partie responsable des difficultés que rencontre aujourd'hui le secteur agricole.

Les autorités administratives et des techniciens de la région d'étude font des constats similaires sur les activités agricoles, comme on le constate dans les propos du responsable CARDER de la commune d'Adjara : « *Aujourd'hui, la tendance de la production agricole est à la baisse dans notre région d'intervention. Cette situation peut se justifier par l'évolution rapide de l'urbanisation qui entraîne une diminution de jour en jour des espaces cultivables, mais surtout par l'existence ces dernières décennies des poches de sécheresse qui ne permettent pas d'avoir un bon rendement à l'hectare. Ainsi, le revenu que les agriculteurs tirent de leurs activités ne leur suffit plus. De même, les autorités administratives n'ont pas réservé et protégé une zone pour l'agriculture.* »

On retient de l'intervention de ce technicien que la baisse des activités agricoles est liée à la diminution des espaces cultivables due à l'évolution rapide de l'urbanisation, aux changements climatiques qui ne permettent pas l'obtention de bons rendements agricoles.

Le diagnostic territorial posé par les autorités administratives de la commune d'Adjara lors de l'élaboration du plan de développement communal (PDC) aboutit pratiquement au même résultat. Selon ce diagnostic, « *L'agriculture est confrontée aujourd'hui à de nombreux problèmes dont le plus important est la diminution quantitative des terres agricoles, liée surtout à l'augmentation des opérations de lotissement dans la commune qui contribuent au morcellement des terres les rendant donc indisponibles pour la production agricole. Les terres agricoles "loties" et inoccupées sont pour la plupart gelées du fait des transactions foncières dont elles font l'objet. Dans une stratégie de thésaurisation, les propriétaires ne se préoccupent guère de mettre en valeur ces terrains* ». (PDC, mairie d'Adjara, 2013, p. 64).

Or ces terrains servaient autrefois à la culture vivrière qui permettait non seulement à la région d'assurer son autosuffisance alimentaire, mais aussi d'alimenter la ville de Porto-Novo et ses environs. La confrontation des besoins de consommation des ménages et des disponibilités vivrières sur la période de 2008 à 2011 a donné un solde déficitaire, ce qui veut dire que la région est en situation alimentaire préoccupante pour ces produits (PDC, mairie d'Adjara, 2013). On observe, là où il existe encore des terres, le problème de la baisse de la fertilité des sols. Enfin, cette agriculture familiale connaît d'autres contraintes, notamment celles dues aux aléas climatiques pour des raisons de non-maîtrise de l'eau, aux outils rudimentaires de travail et des contraintes d'ordre sociologiques (exode rural, problèmes fonciers, etc.) (PDC, mairie d'Adjara, 2013).

Une analyse de la perception de tous les acteurs locaux sur l'évolution des activités agricoles dans la région d'étude permet de conclure que cette activité est à la baisse. Mais si tous les éléments évoqués par les acteurs locaux peuvent être justifiés, il y a un aspect qui techniquement n'est pas justifiable : il s'agit de l'abandon de la gouvernance foncière traditionnelle considérée comme un handicap au développement des activités agricoles. Face à ce constat, il est important de comprendre comment se manifeste cette gouvernance foncière traditionnelle.

Encadré 3 - La gouvernance foncière traditionnelle

La gouvernance foncière dont il est question est basée sur les pratiques culturelles mises en place pour assurer de bons rendements agricoles.

Depuis les temps immémoriaux, les habitants d'Adjarra et d'Avrankou s'adonnent aux activités agricoles dont l'organisation résulte non seulement de leur structuration socio-politique, mais surtout de leur conception de l'espace (Adegbinni, 2015). Les différentes appropriations de la terre sont d'abord les aboutissements de l'organisation sociale et de la croyance aux divinités. Ces facteurs ont contribué à l'émergence d'une interaction entre l'homme, la terre et les divinités. Il s'agit d'une relation très remarquable au niveau de la production agricole.

Les travaux champêtres se font pendant les saisons de pluies. Avec un climat subéquatorial, la production agricole est saisonnière et il existe quatre saisons dont deux pluvieuses, c'est-à-dire qui permettent de pratiquer l'agriculture.

Pour les travaux agricoles, les divinités et les ancêtres semblent être régulièrement sollicités. Ils sont implorés avant le démarrage des travaux champêtres afin que la terre soit fertile et à la fin pour les remercier en cas d'une saison bien réussie et, dans le cas contraire, pour solliciter leur clémence pour les saisons à venir. Il ne peut pas en être autrement car il paraît que c'est d'eux dont dépendent le respect des quatre saisons et l'obtention de bons rendements.

En un mot, la réussite de la production agricole est perçue comme l'œuvre des divinités et des ancêtres envers qui il faut être reconnaissant. Cette reconnaissance se traduit par l'organisation des *Hounhouè* ou *Odoun-Otcha* et aussi par le respect des jours de *Wlein*.

Les *Hounhouè* sont des grandes cérémonies de reconnaissance envers les divinités, d'imploration de leur pardon et de leur bénédiction, d'abord sur le lignage et ensuite sur la communauté tout entière. Elles sont organisées souvent pendant les saisons sèches après les récoltes et se matérialisent par des offrandes des produits agricoles aux divinités. On peut exceptionnellement faire recours sur demande à l'oracle Fa suite à une situation d'anomalie, par exemple la rareté des pluies en pleine saison pluvieuse qui peut handicaper la production agricole. Il s'agit d'un geste de remerciement envers les divinités qui sont supposées être les garantes de la réussite des activités agricoles.

La réussite des activités agricoles dépend également du respect des jours de *Wlein*. Il s'agit d'une pratique qui permet d'assurer périodiquement du repos à la terre pendant les saisons de production. Elle est fondée sur la conception que la terre est une entité vivante qui a besoin, tout comme l'homme, de repos. Elle ne doit donc pas être labourée à tout moment. Un jour de repos, appelé *Wleingbé*, lui est dédié, durant lequel personne n'a le droit de travailler. Le respect de ce jour est assuré par une institution traditionnelle qui a le droit de procéder à la saisie des outils agricoles et à la sanction des personnes en cas de non-respect de ce jour particulier.

À ces deux pratiques culturelles qui permettent, selon la croyance locale, la réussite des activités agricoles, s'ajoute le *Vodoundidoglé* assurant aux agriculteurs une récolte paisible. Cette pratique consiste à placer dans les champs de culture (et même sur tout autre objet susceptible d'être volé) des signes symboliques de divinités ou de certaines espèces végétales sacrées

(*Ayanman*² *Azanman*³, *Adjamanklo*⁴, etc.) connues de tout le monde et supposées être dangereuses pour protéger la production agricole contre les vols. Leur implantation dans un champ incite systématiquement au respect et évite des cas de maraudage. On trouve ici l'emploi du *Zangbéto*, un masque divinisé jouant traditionnellement le rôle de gardien et assurant la sécurité des personnes et des biens. Selon la croyance locale, le non-respect de ces règles expose le coupable à des effets négatifs dans un futur immédiat ou lointain pour lui-même et pour sa descendance. Ces pratiques semblent être les plus utilisées pour éviter les maraudages dans les champs pendant la période de récoltes.

La crainte des sanctions des divinités et les structures sociales créées à cet effet ont donc permis de mettre en place un système assurant le respect des hommes vis-à-vis de la terre, qui serait favorable à la production agricole.

Ces réalités culturelles qui accompagnaient les activités agricoles par le passé sont de moins en moins pratiquées aujourd'hui. Selon certains acteurs locaux, ceci serait en partie responsable de la baisse de la production agricole.

2. LE POIDS DE L'HISTOIRE DANS LA BAISSÉ DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Les causes de la baisse des activités agricoles ne sont pas uniquement contemporaines. Elles sont aussi liées à l'histoire de la région et à l'évolution de la société.

2.1. Les réformes politico-administratives coloniales et la poussée démographique

La société étant elle-même changeante, le système foncier traditionnel a connu une évolution importante dans le temps. Et comme le dit Tossou *et al.* (2018), les transformations urbaines que vit le monde actuel sont le fruit de l'évolution des technologies et du mode de vie de l'être humain. Cette évolution dans la région d'étude résulte surtout de l'ouverture de cette société à d'autres cultures, comme par exemple les réalités occidentales singulièrement marquées en Afrique et au Bénin par la colonisation.

Avant la colonisation, l'organisation foncière au Bénin, en particulier dans la région d'Adjarra, est basée sur la croyance dans les religions traditionnelles créant ainsi un système foncier dans lequel la frontière entre la chefferie, la religion et la terre est pratiquement inexistante. La colonisation a mis en place une autre forme d'organisation politique et administrative créant une juxtaposition des responsables nommés par la puissance coloniale aux chefferies dont les pouvoirs se trouvent réduits (Degla P., 1998). Or ce sont ces structures traditionnelles qui assurent le fonctionnement du système foncier endogène et par conséquent le développement des activités agricoles.

Le système foncier endogène a connu également de mutation du fait de l'apparition dans la région de « religions révélées », notamment le christianisme. Et comme le démontrent Juhé-Beaulathon *et al.* (2002), l'arrivée du christianisme a constitué un important facteur de déstabilisation du culte vodoun et a entraîné la disparition ou le déplacement de sites sacrés.

2. *Dracaena arborea*.

3. Rameaux du palmier à huile.

4. *Newbouldia laevis*.

La région d'Adjarra a connu vers la fin du XIX^e siècle l'arrivée des missionnaires chrétiens et l'érection en 1901 de la première église catholique. Cette religion occidentale, qui bénéficie de l'appui du système politique colonial, va réussir à se faire des fidèles qui voient autrement le rapport de l'homme à l'être suprême et surtout à la terre.

Le pouvoir des autorités traditionnelles, basé sur la croyance aux divinités, va perdre de sa vivacité de la période précoloniale. La perception de la terre comme une entité sacrée ainsi que la crainte de la sanction des divinités qui favorise le respect des règles du système foncier endogène vont être remises en cause par certains fidèles de ces nouvelles religions. Et comme se le demandait A. Mondjagnani (1977), « *le prêtre du temple religieux ne dépossède-t-il pas sa communauté de ses droits une fois que ses enfants et lui se convertissent au christianisme, entraînant ainsi le morcellement et le partage du bien indivis entre ses seuls enfants alors qu'il n'était que le simple gérant des terres lignagères traditionnelles ?* ».

De façon concrète, l'apparition des religions révélées dans la région d'Adjarra a consacré le début de l'effritement du système foncier endogène.

En plus des perturbations liées au colonialisme, c'est la poussée démographique qui a déjà conduit à une évolution dans la tenure des terres. L'organisation sociale traditionnelle qui obligeait à une vie en communauté et facilitait l'exploitation agricole de vastes espaces par les lignages s'est progressivement effritée avec le phénomène de l'héritage qui consacre le partage des biens fonciers collectifs et conduit à des exploitations de petites tailles. Étudiant la région de Porto-Novo et ses environs depuis 1956, Clerc *et al.* (1956) affirmait que : « *au grand groupe économiquement puissant, fort de son vaste territoire et de la main-d'œuvre de tous ses membres, on est ainsi passé à des petits exploitants agricoles à revenus faibles et aléatoires* ». La désorganisation de la structure sociale a facilité le morcellement de la propriété à chaque succession. Les exploitations de grande taille à caractère collectif se sont progressivement individualisées suite à des morcellements pour laisser place à de petites exploitations individuelles.

L'organisation foncière qui structure l'espace en trois tenures (village, champ et forêt) concomitantes va connaître une forte évolution. Les espaces du village et du champ ont subi une évolution très importante en détruisant presque totalement l'espace de la brousse. Ce constat est semblable à celui de D. Yao (2008) qui affirme qu'en périphérie la brousse est en train de finir. L'évolution spectaculaire dans le temps des espaces habitables (villages) liée à la croissance démographique a occasionné son élargissement sur l'espace culturel (champ) et une extension du champ sur la brousse. Le village, autrefois organisé et concentré (concessions), connaît une forte dispersion des habitations. Les concessions, qui sont de grandes habitations familiales, disparaissent progressivement et l'engouement pour les constructions individuelles devient plus important, au détriment des espaces de champ. La distinction entre espace du village et du champ devient difficile, ce dernier servant aujourd'hui aux habitations autrefois localisées au village. La forêt, totalement laminée par les activités agricoles et les habitations, a été réduite à quelques îlots d'arbres qui ont réussi à échapper à la destruction du fait de leur caractère sacré.

En un mot, la gouvernance foncière traditionnelle a subi une forte mutation susceptible de bouleverser le mode de production agricole.

En plus de ce facteur, la proximité géographique de la ville de Porto-Novo et l'apparition de la production des cultures d'exportation (et qui se maintient jusqu'à aujourd'hui), constituent également une cause de la baisse de la production agricole vivrière.

2.2. La proximité géographique de la ville de Porto-Novo et du géant de l'Est (Nigeria)

Tenant compte de la nature des sols, toute la région d'étude est propice à l'agriculture. Les arrondissements autrefois à forte potentialité agricole perdent progressivement leur vivacité dans ce secteur au profit d'autres activités. Ceci serait dû en partie à la position géographique de la région par rapport au Nigeria et surtout à la ville de Porto-Novo.

Pendant la période coloniale, la ville de Porto-Novo est apparue très tôt comme l'espace de manifestation de la volonté des colonisateurs. Elle a été le lieu d'affirmation de la modernité et de la représentativité de l'État colonial. Dotée d'infrastructures modernes consommatrices d'espace, Porto-Novo va se désintéresser des activités agricoles au profit de ses régions périphériques. Limitée au sud par la lagune, Porto-Novo ne peut trouver des solutions à ses besoins en produits agricoles que sur la partie nord que forment les régions d'Adjarra, d'Avrankou et d'Akpro-Misséréti. Cette situation a entraîné un accroissement des demandes en terre cultivable et également une augmentation des charges agricoles dans ces localités qui ne se sont pas préparées à cette mutation brutale.

Confrontés à la dureté des charges agricoles, beaucoup de jeunes vont abandonner la campagne, particulièrement la région d'Adjarra et d'Avrankou, pour migrer à Porto-Novo ou à Cotonou. Pendant que le système foncier traditionnel se voit ébranlé par ce brusque changement, la ville génère des emplois nouveaux moins pénibles et demandeurs de main d'œuvre. Ainsi, Porto-Novo est-elle devenue le lieu de refuge des jeunes d'Adjarra et de ses environs qui abandonnent les activités agricoles au profit de nouveaux métiers, souvent celui d'ouvrier moins pénible que celui d'agriculteur. À ce facteur va s'ajouter la culture des produits d'exportation nécessitant beaucoup d'espace.

L'introduction de la culture de palmier à huile dans les régions d'Adjarra et ses environs a entraîné un changement dans le système foncier endogène. Les « brousses », qui constituaient les réserves foncières de la famille, se sont considérablement réduites du fait de la culture du palmier à huile qui nécessite beaucoup d'espace à un moment où le rythme de la croissance de la population s'accélère, provoquant également une hausse de la demande foncière. Cette pratique de la production de culture d'exportation a entraîné « *le développement de l'agriculture spéculative d'exportation transformant la valeur d'usage de la terre en valeur d'échange et le produit de subsistance en marchandise* » (R. Verdier 1986).

Signalons également la proximité du géant de l'Est (Nigeria) qui a facilité le développement du commerce de contrebande facilement accessible en grande partie à la couche juvénile qui abandonne les activités agricoles.

Mais ces facteurs n'ont pas entraîné la disparition totale des activités agricoles, même s'il y a aujourd'hui des mutations et une baisse sensible en matière de production agricole dans la région d'étude. Que deviennent aujourd'hui les activités agricoles ?

3. MODIFICATION DES PRATIQUES AGRICOLES : LA RÉGION D'ÉTUDE, UN ESPACE HYBRIDE

Autrefois prépondérantes dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou, les activités agricoles sont en forte régression, même si elles sont toujours pratiquées. On y trouve toujours les champs de maïs, de haricot, de manioc, de patate douce, etc. auxquels s'ajoutent de plus en plus les champs de plantation de palmiers à huile sélectionnés. Mais la production agricole n'est plus intensive comme par le passé comme le disait A. Bousmaha (2019) : les terres agricoles sont soumises à des concurrences avec d'autres usages et activités au service de la ville (constructions d'habitations, d'infrastructures de transport, aménagement d'espaces de loisirs, etc.).

En dehors des localités de Djomon et surtout de Kouti à Avrankou, qui sont les arrondissements ruraux les plus reculés par rapport à la ville de Porto-Novo et où on observe encore des pratiques culturelles importantes, il n'y a plus de production agricole à grande échelle dans la région d'étude.

Photo 1 - Champs de maïs (à gauche) et de patate douce (à droite)



Photo : A. Adégbinni.

Une grande partie des terres (appartenant souvent à des non-locaux) est laissée en friche, c'est-à-dire non valorisée, diminuant considérablement le potentiel agricole de la région. Comme le dit Bertrand *et al.*, (2022), « *les parcelles sont destinées à un investissement immobilier, mais peuvent rester non exploitées et ne gagner de valeur que par spéculation* ». Du fait de leur rareté, les terres exploitées à des fins agricoles connaissent de fortes pressions qui les privent du temps nécessaire de jachère indispensable à la régénérescence des sols.

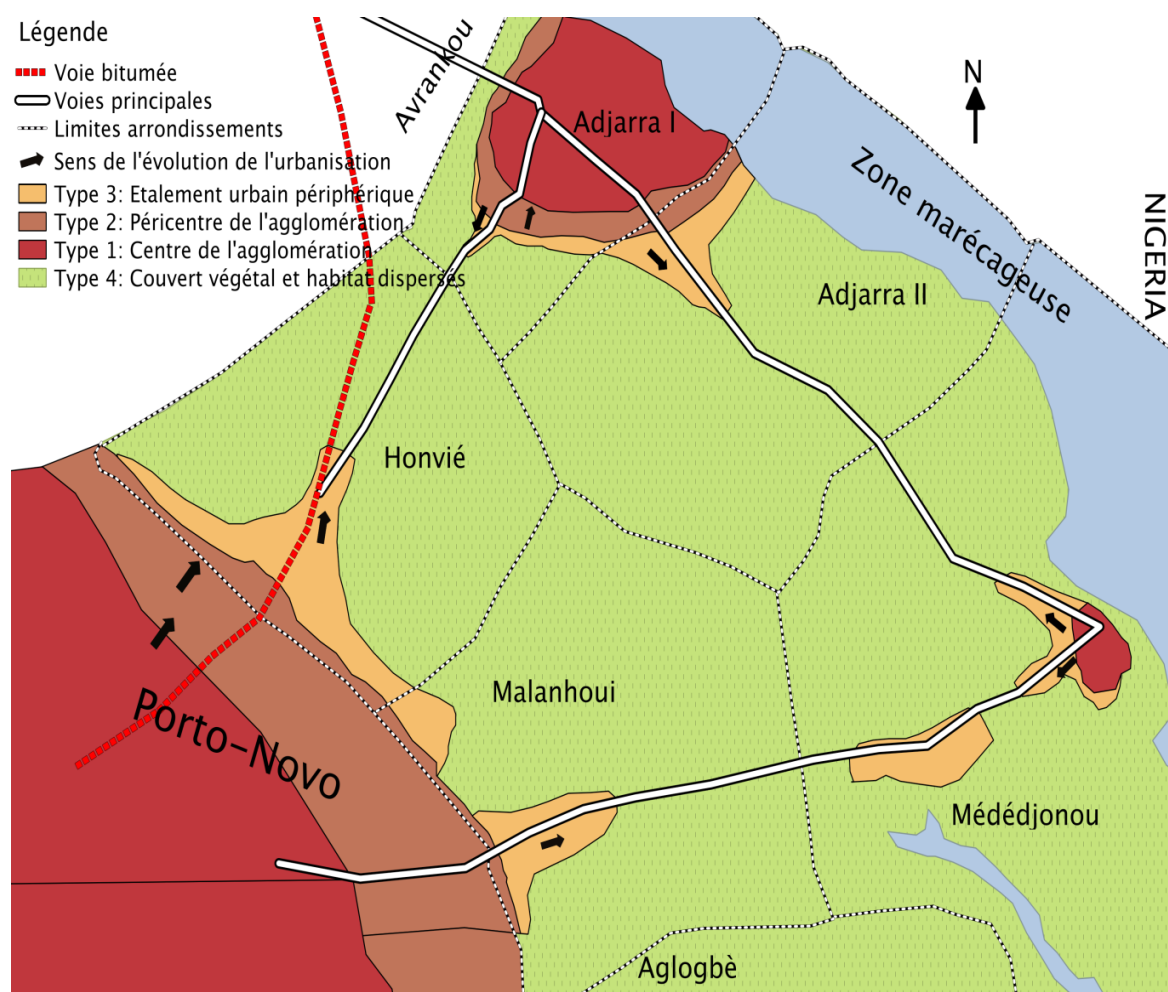
Là où les terroirs villageois continuent de subir l'agriculture à grande échelle, celle-ci est de plus en plus orientée vers une « culture de ferme » (plantation des palmiers sélectionnés ou d'essences végétales utiles, au détriment de la culture vivrière) dont les investissements proviennent généralement des fonctionnaires d'État susceptibles de d'obtenir des prêts auprès des institutions bancaires. La production agricole a totalement muté et a pris l'allure d'une agriculture périurbaine où seules les terres non encore contaminées par les activités urbaines servent de support à l'agriculture.

On observe de profonds changements, surtout aux plans morphologique et économique. Les activités primaires reculent au fur et à mesure de l'occupation effective des parcelles loties. De

nombreux lotissements restent très peu occupés, favorisant ainsi un brassage d'activités urbaines et agricoles, et laissant place à ce que N. Agharmiou-Rahmoun (2014) désigne pour le cas de Kabylie en Algérie par des « villes-villages ». Pour cet auteur, la ville en Kabylie serait un « mixage » de villages et des prémisses de ville car elle n'est ni urbaine, au sens universel du terme, ni franchement rurale avec ses propres spécificités. Cette hybridation est palpable à Adjarra.

En partant d'Adjarra I et d'Adjarra II, qui sont les anciens noyaux urbains, vers Médédjonou (arrondissement rural), en dehors de quelques regroupements d'habitations traditionnelles, les espaces agricoles et espaces en attente semblent rivaliser avec les terrains bâtis. Le constat est le même en partant de Malanhoui pour Aglobè.

Figure 6 - Évolution de l'urbanisation dans la commune d'Adjarra



Le schéma a été réalisé à l'échelle de 1 cm pour 500 m.
Fond de carte : IGN, 1992. Réalisation : A. Adégbinni A., 2015.

Pourtant, tous les arrondissements sont ouverts au lotissement résidentiel, entraînant une artificialisation foncière et une diminution des activités agricoles.

Photo 2 - Faible occupation des habitations dans un lotissement à Adjarra



Photo : A. Adégbinni.

Cette observation n'est pas uniquement liée à la région d'étude, elle est remarquable dans presque toutes les communes périurbaines du Bénin. C'est ce que semble expliquer Tossou *et al.* (2018) qui, étudiant le cas du doublet Abomey-Bohicon, affirment que les arrondissements ruraux perdent d'importantes superficies du fait de la croissance urbaine qui leur fait subir un changement de fonction et perdre leur identité agricole.

Certaines terres agricoles deviennent des espaces habitables, laissant en place un véritable « paysage de murs⁵ », tandis que d'autres maintiennent toujours leur prestige agricole du passé, créant ainsi des espaces hybrides.

5. Expression empruntée à C. Simonneau (2021).

Photo 3 - Mixité du paysage d'une zone agricole lotie



Terrains agricoles bâtis (à gauche) et non bâtis (à droite) dans le même lotissement. Photo : A. Adégbinni.

De même, certains terrains agricoles, pour des raisons de sécurisation, ont été clôturés et abandonnés sans valorisation. Les bâtiments construits sont très peu nombreux.

Photo 4 - Terrains agricoles clôturés et non valorisés dans un lotissement



Photo : A. Adégbinni.

Par contre, d'autres terrains sont devenus des supports de plantation de nouvelles espèces végétales comme les eucalyptus, les tecks, etc. Cette pratique, notamment la plantation des eucalyptus, est de plus en plus développée dans la région d'étude.

Photo 5 - Terrain agricole déjà loti et servant à la plantation d'eucalyptus

Photo : A. Adégbinni.

L'arboriculture est une nouvelle pratique dans la localité. Par le passé, Les bois de chauffage étaient ramassés ainsi que ceux de charpente coupés dans la brousse. Ces bois sont aujourd'hui rares, obligeant certains propriétaires terriens à l'arboriculture. L'eucalyptus est l'espèce végétale la plus pratiquée puisqu'elle a un cycle de développement très rapide et est très prisée dans la construction. Cette culture est pratiquée par les acquéreurs de parcelles et très peu par les paysans. Selon les témoignages recueillis, cette pratique permet aux propriétaires terriens étrangers à la commune de démontrer que le terrain est occupé afin de décourager quiconque pourrait le désirer.

De nombreux terrains agricoles ont changé de mains par le fait de la marchandisation et sont thésaurisés, limitant ainsi la capacité productive des paysans. Ne disposant plus suffisamment d'espace pour les cultures, les paysans sont obligés de développer des activités agricoles très peu consommatrices d'espaces, comme par exemple l'élevage familial qui se pratique dans la quasi-totalité des ménages. On observe aussi l'émergence d'un élevage de type intensif à travers la création de grandes fermes d'exploitation moderne. Elles sont financées en grande partie par les fonctionnaires de l'État. Elles concernent plus l'élevage de porcs, de volailles, de lapins et sont concentrées pour la plupart vers la lisière de la bande marécageuse de la région d'étude.

Les communes d'Adjara et d'Avrankou subissent ainsi une véritable mutation dans le domaine agricole. Autrefois prépondérante, la production issue de la culture vivrière diminue considérablement au profit d'une agriculture de ferme encore hésitante et de l'arboriculture.

4. LES STRATÉGIES ADOPTÉES PAR LES PAYSANS FACE À LA BAISSÉ DES ACTIVITÉS AGRICOLES

Les activités agricoles connaissent aujourd'hui une diminution considérable dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou. L'une des principales raisons évoquées qui expliquent cette situation est la baisse de la rentabilité des activités agricoles. Il est nécessaire de comprendre comment les paysans ont réagi pour faire face à cette situation.

À la lecture des réponses apportées par les personnes enquêtées, nous pouvons dire que les paysans ont réagi différemment. Certains ont décidé d'adopter des variétés améliorées de semence avec l'appui technique des agents du ministère de l'Agriculture. D'autres ont choisi d'associer aux activités agricoles d'autres secteurs d'activité. Certains paysans ont décidé d'abandonner totalement l'agriculture au profit d'autres activités, en particulier le commerce, certainement à cause de la proximité du Nigeria qui a favorisé le développement du secteur informel.

4.1. Introduction des variétés améliorées de semence

L'introduction de nouvelles variétés de semence a permis de maintenir un tant soit peu certains paysans dans le secteur agricole puisque leur rendement à l'hectare a été meilleur que celui obtenu avec celles anciennement cultivées. Les nouvelles variétés ont un cycle végétatif moins long que les anciennes, ce qui permet de réduire considérablement les charges des paysans. Selon les personnes interrogées, par exemple, la nouvelle variété de maïs introduite dans la région a un cycle végétatif de dix semaines alors que l'ancienne avait un cycle de douze, voire quatorze semaines. Leur introduction a été promue par les structures du Centre agricole régional pour le développement rural (CARDER) qui les mettent à la disposition des paysans. À l'échelle nationale, le taux d'adoption de nouvelles variétés et techniques de production du maïs est estimés à plus de 80 %. Ce chiffre explique le passage des rendements moyens du maïs de l'ordre de 0,5 t/ha dans les années 1980 à des rendements moyens de 2 t/ha en 2015 (PNRA, 2017). De même, le taux d'adoption des variétés améliorées de manioc est supérieur à 70 % au moment où le taux d'abandon de la variété traditionnelle « Agric » est supérieur à 90 % (PNRA, 2017).

À l'introduction de nouvelles variétés de semence s'est ajoutée l'utilisation des engrais chimiques subventionnés par l'État, qui a participé à l'amélioration des rendements de production. Des itinéraires techniques ont été mis au point avec pour résultats l'amélioration des densités de plantation, de la gestion des nuisibles et de la pratique de la fertilisation des sols (PNRA, 2017). Mais le manque d'appui technique l'indisponibilité des engrais chimiques subventionnés à certaines périodes vont entraîner par la suite un découragement des paysans. Le subventionnement des engrais chimiques par l'État n'est pas permanent et se fait suivant une périodicité difficile à définir.

4.2. Couplage de la production agricole à d'autres secteurs d'activité

Pour d'autres paysans, face à la faible rentabilité du secteur agricole, il faut s'ouvrir partiellement à d'autres secteurs susceptibles d'être associés aux activités agricoles, comme l'explique un paysan, Aguemon H. : « Depuis que j'ai constaté que les activités agricoles seules ne me permettent pas de régler mes besoins familiaux, j'ai décidé de louer un engin et j'ai commencé par faire le zémidjan [la conduite de taxi-moto] à des heures où je ne vais pas au champ. Je suis au champ très tôt le matin. À partir de 10 heures, je vais en ville pour faire le zémidjan, ce qui me permet de régler au quotidien mes besoins ».

À travers cet entretien, on comprend que la faible rentabilité des activités agricoles a amené certains paysans à faire de l'agriculture leur activité secondaire. Dans cette logique de couplage de l'agriculture à d'autres activités, certains paysans nous ont avoué avoir vendu une partie de leurs biens fonciers afin de disposer de moyens financiers nécessaires pour se lancer dans d'autres activités en plus de l'agriculture.

4.3. L'abandon total des activités agricoles au profit d'autres secteurs d'activité

La stratégie de certains paysans a été d'abandonner totalement l'agriculture au profit d'autres secteurs : ils vendent ainsi leurs terrains pour s'adonner au transport ou au commerce informel.

L'acquisition des motos ou des voitures pour le transport est l'un des projets développés en général par les paysans qui cèdent leurs biens fonciers, notamment les jeunes. Le secteur du transport bénéficie du carburant à bas prix venant du Nigeria que fournit le circuit informel.

L'engouement de cette couche de population pour ce secteur d'activité est lié à la situation géographique de la région qui en fait une zone de transit entre le Nigeria et les villes de Porto-Novo et de Cotonou, créant un fort trafic des personnes et des marchandises et, surtout à la facilité d'adaptation au commerce informel. Le trafic informel a été facilité grâce à la mise en place d'un moyen de transport très adapté à la situation : il s'agit des taxis-motos localement appelés *zémidjan* qui constituent un « *moyen de transport souple et à la portée du plus grand nombre* » (E. Dorier-Apprill *et al.*, 2004). Le commerce informel ou la « contrebande » d'essence (totalement intégrée à l'économie locale et pratiquée ouvertement) s'effectue principalement depuis les bas-fonds marécageux méridiens qui ont servi à délimiter la frontière bénino-nigérienne (Dorier-Apprill E., 2007).

En résumé, face à la faible rentabilité des activités agricoles dans la région étudiée, les paysans ont développé diverses stratégies allant de la résistance à l'abandon de l'agriculture. Qu'il soit partiel ou total, l'abandon des activités agricoles par les paysans a entraîné la vente de leurs outils de travail que constituent ici les terres agricoles. Cette marchandisation des terres agricoles a été facilitée par la forte demande de terrain à bâtir venant de la ville de Porto-Novo.

5. RÉACTION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

Tel que décrit dans le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT, 2013), le Bénin se présente comme un grand bassin versant du nord au sud, avec des vallées fertiles (dont celle de l'Ouémé), une pluviométrie relativement bonne et une diversité de zones agro-écologiques propice à de nombreuses spéculations agricoles. Cette situation fait que l'agriculture est restée une constante dans les choix économiques du pays depuis l'indépendance et reste encore aujourd'hui un atout indéniable.

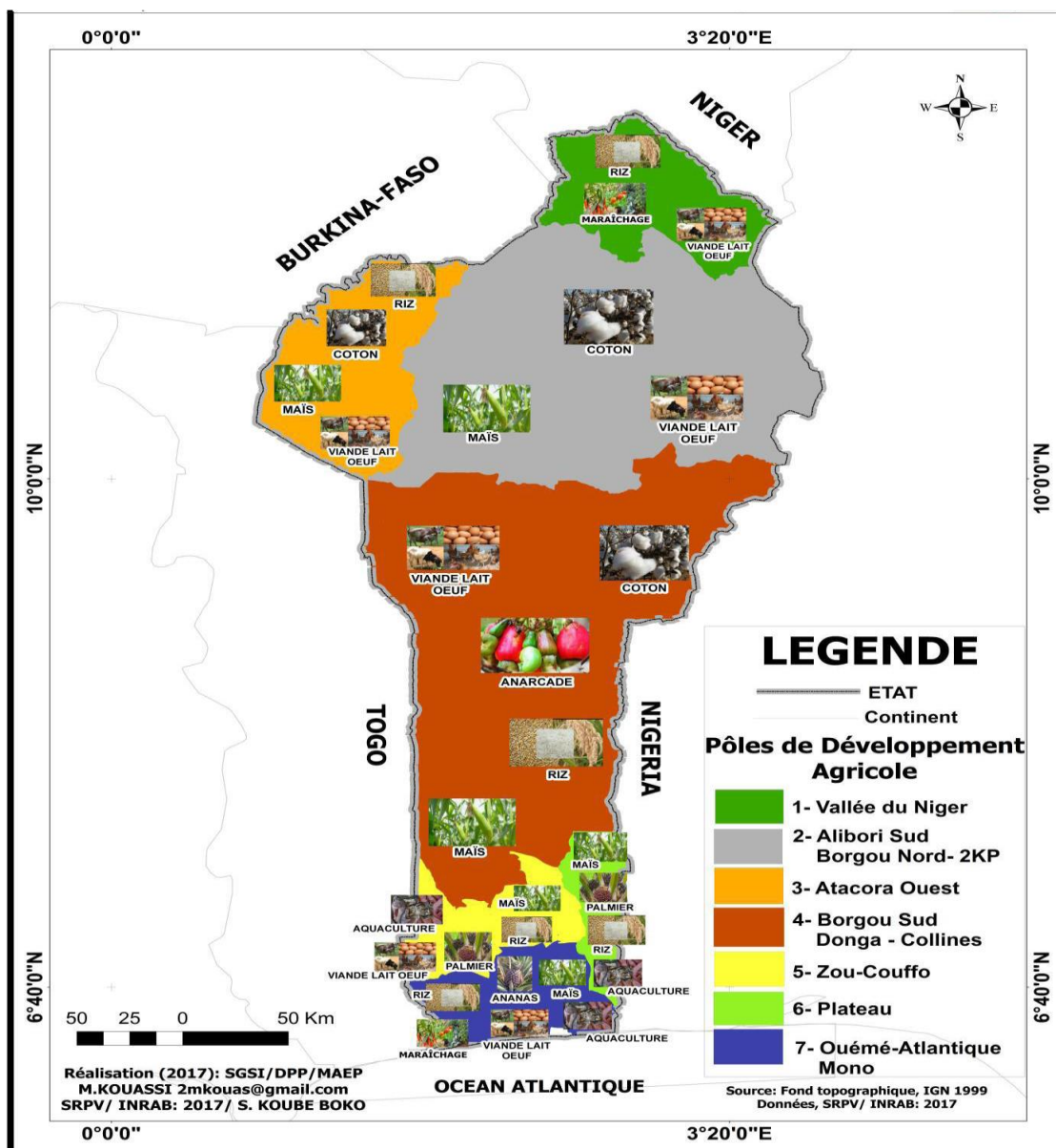
5.1. La définition des orientations nationales pour la promotion des activités agricoles

Du fait de son importance, le secteur agricole a connu des réformes profondes au nombre desquelles figure en 1991 la définition des orientations de la politique agricole à travers la *Lettre de déclaration de politique de développement rural* (LDPDR) qui détermine les actions spécifiques à mener en vue de dynamiser le secteur agricole et rural. Cette lettre a servi de base à l'élaboration de trois autres documents que sont la *Déclaration de politique de développement rural* (DPDR) en 1999, le *Schéma directeur du développement agricole et rural* (SDDAR) en 2000 et le *Plan stratégique opérationnel* (PSO) en 2000.

Ensuite en 2011, un plan stratégique pour la relance du secteur agricole (PSRSA) a été élaboré. L'évaluation du PSRSA, qui est arrivé à terme en 2015, a permis de définir de nouvelles orientations pour le développement du secteur agricole à l'horizon 2025 à travers l'élaboration du plan stratégique pour le développement du secteur agricole (PSDSA, 2017-2025). Ce plan a défini ainsi la politique agricole du Bénin à l'horizon 2025 : « *Le Bénin ambitionne de faire du secteur agricole un secteur dynamique à l'horizon 2025, compétitif, attractif, résilient aux changements climatiques et créateur de richesses, d'emplois, répondant de façon équitable aux besoins de sécurité alimentaire et nutritionnelle et aux besoins de développement économique et social de toutes les couches de la population.* »

Pour atteindre cet objectif, il est défini un plan national d'investissements agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN 2017-2021) basé sur la promotion des filières agricoles prioritaires dans une approche territoriale avec la création de sept pôles de développement agricole (PDA) pour optimiser les potentialités agricoles et impulser un développement équilibré du territoire national.

Carte 4 - Localisation géographique des sept pôles de développement agricole



Carte extraite du Programme national de recherche agricole (PNRA).

Ainsi, le Bénin a adopté un nouveau cadre institutionnel de développement agricole qui crée les directions départementales de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (DDAEP) et les agences territoriales de développement agricole (ATDA) dont le rôle est d'assurer la promotion des filières au niveau de chaque PDA. Les ATDA ont des démembrements au niveau des communes.

Il ressort de tous ces documents qui définissent la politique agricole du Bénin, un diagnostic général portant sur :

- ▷ les difficultés d'accès au foncier ;
- ▷ la faible maîtrise de l'eau et de l'énergie ;
- ▷ l'enclavement des zones de production ;
- ▷ l'insuffisance et l'inadéquation des infrastructures de stockage appropriées ;
- ▷ l'insuffisance de la mécanisation et mécanisation non adaptée ;
- ▷ la non-opérationnalisation de l'ensemble des réformes institutionnelles et organisationnelles ;
- ▷ l'insuffisance et l'inadéquation du financement du secteur agricole ;
- ▷ l'absence de stratégie nationale de financement du secteur agricole ;
- ▷ les difficultés d'accès au marché et aux intrants spécifiques.

Même si les difficultés d'accès au foncier ont été évoquées, les différents documents relatifs à la politique agricole mettent très peu l'accent sur le volet foncier de ce secteur.

5.2. Une politique agricole très peu sensible à la protection des terres agricoles

L'organisation économique du secteur agricole par la définition de filières locomotives et la mise en place de mesures et institutions nécessaires pour accompagner ces filières ont été assurées à travers les différentes orientations de la politique agricole. Les obstacles susceptibles d'handicaper le développement économique du secteur agricole ont été identifiés et des mesures de règlement des problèmes ont fait l'objet de propositions. Pour preuve, l'option 3 d'aménagement de l'Agenda spatial met l'accent sur la promotion d'une agriculture moderne durable à travers le développement des filières agricoles (SNAT, 2013).

Pour jouer ce rôle de pilier de développement, des actions ont été orientées principalement vers des activités devant concourir au développement économique du secteur sans prendre en compte le volet foncier dans toutes ces dimensions, notamment la protection des terres agricoles devant servir de support physique à l'émergence de ces activités. Or le foncier, notamment la terre agricole, est la « matière première » de l'entreprise agricole. Le développement économique de la filière agricole, comme en témoigne l'élaboration du plan stratégique de relance du secteur agricole en 2011, devient la seule préoccupation alors que de nombreuses statistiques démontrent la régression des terres agricoles. Mais l'abondance des terres agricoles à l'échelle nationale, qui jusque-là demeurent encore très peu valorisées, ne permet pas encore une prise de conscience de leur disparition progressive.

Par contre, certains documents de planification spatiale, comme par exemple l'Agenda spatial, posent le problème de préservation des espaces agricoles : « *Il s'agira de développer des territoires agricoles en tenant compte notamment de la pression urbaine, des problèmes fonciers, des conséquences de la pratique de l'agriculture commerciale et des effets des changements climatiques, en conciliant les objectifs de productivité économique et de préservation des ressources naturelles. Pour ce faire, l'orientation stratégique relative à la modernisation et à la promotion d'une agriculture durable sera déclinée en deux composantes principales : développer*

des filières en fonction des grandes zones d'aménagement agricole sécuriser et gérer le foncier » (SNAT, 2013).

Mais ce document ne propose pas des solutions concrètes. Le problème des espaces agricoles périurbains n'est pas posé comme un cas particulier, mais il est englobé dans le volet de sécurisation foncière qui est un problème d'ordre général relatif à la propriété des terres et non son usage. La préservation des terres agricoles ne relève pas uniquement des problèmes de propriété, mais pose aussi le problème de la disponibilité et de la pérennité de l'usage de ce patrimoine foncier face à une urbanisation grandissante. Peut-on promouvoir une agriculture durable sans s'assurer de la disponibilité du patrimoine foncier devant servir à la réalisation de cette activité ?

5.3. La sécurisation foncière ne signifie pas toujours la protection des usages du sol

La politique agricole mise en place a été très peu sensible au phénomène de conversion des usages des terres agricoles. Il existe très peu de documents de planification spatiale et de dispositifs juridiques qui s'intéressent à la sécurisation de l'usage des espaces agricoles.

La loi 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin peut contribuer à limiter la conversion des terres agricoles à travers l'interdiction des acquisitions foncières massives. Cependant, elle n'a pas pour vocation initiale de sécuriser l'usage des terres agricoles, mais plutôt de lutter contre des accaparements de terre. Cette loi subordonne les acquisitions foncières de grande taille à des analyses préalables sur leur utilité par des autorités administratives. Les acquisitions de grande taille sans raison valable sont interdites, mais les opérations d'achat-vente des terrains de petites tailles ne sont pas limitées, même si plusieurs acquisitions foncières de petites tailles peuvent aboutir à la cession de vastes espaces.

De même, la loi de 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin fondée sur l'élaboration d'un plan foncier rural (PFR) ne fait pas de la protection de l'usage des terres sa préoccupation principale.

Certaines orientations nationales de politique agricole montrent une volonté de protéger les usages des terres agricoles. Ainsi, le PSRSA (2011) stipule : « *La réforme agraire sera engagée pour sécuriser les terres cultivables aussi bien pour les exploitations de subsistance à moderniser que pour les grandes entreprises agricoles à promouvoir* ». Mais cette volonté n'est pas accompagnée aujourd'hui d'actions concrètes.

La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin fait obligation à la commune de prendre en considération la protection des terres agricoles dans les différents projets d'aménagement susceptibles d'être réalisés sur son territoire comme le stipule l'article 96 : « *La commune donne son avis chaque fois qu'il est envisagé la création sur son territoire de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement.* » Elle prend en considération la protection des terres agricoles, des pâturages, des espaces verts, de la nappe phréatique, des plans et cours d'eau de surface dans l'implantation des différentes réalisations à caractère public ou privé.

Cette disposition juridique indique que la Commune peut donner son avis lié à la protection des terres agricoles sur la réalisation de tout projet d'aménagement sur son territoire, mais sans définir les conditions dans lesquelles cet avis peut être pris en compte. Aucune mesure contraignante n'est établie pour assurer la prise en compte des observations des communes dans

la réalisation des projets d'aménagement. Pire, les communes disposent jusqu'à aujourd'hui de très peu de ressources humaines disposant des compétences susceptibles de se prononcer sur la protection des terres agricoles.

Mais au niveau local le phénomène de la conversion d'usage des terres agricoles commence de plus en plus à faire l'objet de débat au sein des conseils communaux, avec parfois des propositions de solutions pour la préservation du secteur. On observe un effort considérable pour la prise en compte des terres agricoles comme un espace particulier à travers l'élaboration des documents de planification spatiale locale (PDU, SDAC, etc.). À travers ces documents, des zones industrielles, artisanales, agricoles, etc., sont définies. Mais ces documents ne sont pas accompagnés de mesures contraignantes pouvant permettre leur application réelle. Pour preuve, de nombreuses zones agricoles ont été définies et pourtant elles font l'objet partiellement (cas de la commune d'Avrankou), voire totalement (cas de la commune d'Adjara), d'opérations de lotissement qui contribuent au changement des usages du sol.

IV. LA CONVERSION DES USAGES DU SOL DANS LES COMMUNES PÉRIURBAINES D'ADJARRA ET D'AVRANKOU

Les communes d'Adjara et d'Avrankou connaissent une forte conversion des usages du sol. Ces mutations ne se traduisent pas toujours de la même manière.

▷ **Clarification du concept de conversion des usages du sol**

La conversion des usages du sol est relative aux changements qu'on observe dans l'utilisation foncière. Certaines conversions sont peu visibles, comme le passage d'une activité de culture de maïs à une culture de manioc.

D'autres conversions sont facilement observables et plus significatives, lorsqu'il y a changement de secteur d'activités : c'est le cas par exemple de changements d'activités de culture en des espaces d'élevage ou en des terrains bâtis ou susceptibles d'être bâtis. C'est cette forme de changement d'utilisation du sol que nous considérons pour ce travail.

▷ **Le choix des usages du sol dans la région d'étude, une pratique spontanée**

Pendant longtemps la conversion des usages du sol a été très peu la préoccupation des autorités administratives à divers niveaux au Bénin. La planification spatiale a été longtemps basée sur la distinction entre zones urbaine et rurale sans pour autant définir de façon précise les probables usages de sol dans chaque milieu.

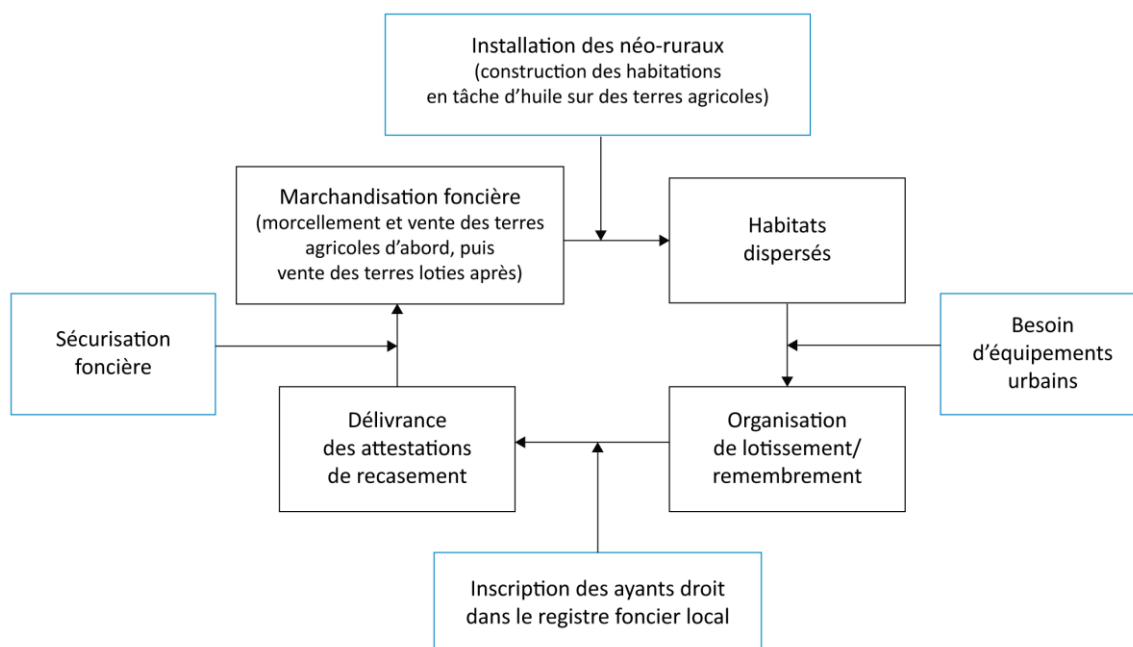
Il n'existe pas de règles bien définies dans l'occupation du sol dans la région d'étude. L'occupation des terres par les activités économiques s'est faite de façon spontanée par la population, compte tenu de leurs besoins ou de leurs connaissances foncières héritées. À cela s'ajoute des considérations coutumières qui obligent des détenteurs fonciers de la région d'étude à consulter l'oracle Fa pour le choix de l'usage de leur bien. Un terrain agricole peut subitement devenir un espace habitable, c'est-à-dire peut accueillir de nouvelles constructions pour l'installation de nouveaux ménages s'il est identifié comme un espace propice à leurs habitations par l'oracle Fa. Le choix de l'usage du sol ne dépend pas toujours de la volonté des hommes, il résulte parfois de celle des divinités.

En résumé, la conversion des usages du sol est une pratique de fait et ancienne. Elle résulte souvent de l'obligation de satisfaire de nouveaux besoins (la plantation des palmiers à huile qui s'est imposée comme principale culture d'exportation dans la région à un moment de l'histoire) ou de l'imposition de l'oracle Fa qui oriente la population dans leur choix. Mais depuis l'avènement de la décentralisation qui a conféré aux collectivités locales des compétences dans le domaine de la planification spatiale, le changement des usages du sol est mis à l'agenda des autorités locales.

1. LES FACTEURS RESPONSABLES DE LA CONVERSION DES USAGES DU SOL DANS LA RÉGION D'ÉTUDE

La conversion des usages du sol s'observe de diverses manières au Bénin, mais la plus importante étudiée dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou est relative à la transformation des terres agricoles en des terrains à bâtir à travers des opérations de lotissement. Stimulateur de la conversion des usages du sol, le lotissement n'est pas un fait isolé en soi. Il est aussi induit par un autre phénomène pas moins important que constitue la marchandisation des terres agricoles aux citadins qui les exploitent parfois à des fins d'habitation, entraînant ainsi l'installation des habitants de la ville à la campagne.

La présence des citadins dans les campagnes génère des besoins d'équipements urbains dont la réalisation nécessite de vastes espaces. Une exigence à laquelle seules les opérations de lotissement permettent de faire face sans grande difficulté à travers leur volet de contribution foncière obligatoire des ayants droit (les détenteurs du patrimoine foncier) à la réalisation des équipements publics. Mais une fois les lotissements réalisés, ils deviennent aussi à leur tour un stimulateur pour l'acquisition massive des terrains, formant ainsi un cycle comme le montre le schéma ci-dessous.

Figure 7 - Facteurs responsables des conversions des usages du sol


Source : données de terrain.

À la suite de la vente massive des terrains et de leur occupation par la population se pose un problème d'organisation de l'espace. L'opération de lotissement est souvent mobilisée pour répondre à ce besoin. L'organisation des lotissements contribue à la sécurisation foncière à travers le recensement des ayants droit et leur inscription au plan d'urbanisme local, ce qui rassure davantage les acquéreurs et augmente la demande d'acquisition foncière. Le lotissement n'apparaît pas ici comme une opération prospective visant à répondre au besoin futur d'espace constructible, mais s'inscrit plutôt dans une logique de production foncière et de confirmation administrative des acquisitions de parcelles dans le cadre du marché foncier.

Selon C. Simonneau (2021), dans le contexte du Sud 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). Mais comment s'organise ce marché foncier dans la région étudiée ?

2. LA MARCHANDISATION FONCIÈRE : UN INCUBATEUR DE CONVERSION DES TERRES AGRICOLES

La transformation d'usage du sol dans la région étudiée est liée en partie aux acquisitions massives de terrains par les citoyens.

En réalité, le régime coutumier a été celui qui, depuis les temps immémoriaux, régit le foncier au Bénin en particulier dans la région d'Adjarra et d'Avrankou (Adegbinni A., 2015). Il confère à la terre le caractère sacré qui implique le principe de son inaliénabilité. Mais comme démontré partout en Afrique par plusieurs auteurs, J-P. Chauveau, J-P. Colin, J-P. Jacob, P. Lavigne Delville et P-Y. Le Meur, (2006), Pélissier (1995), Durand-Lasserve A. (1988), C. Bouquet (2012), etc., la marchandisation foncière est aussi aujourd'hui une réalité au Bénin. Pour Claire Simonneau

(2017), « *les processus de marchandisation et d'individualisation se sont renforcés à partir de 1960 avec l'urbanisation massive du pays et l'indépendance, et ont explosé dans les années 1990 sous l'effet combiné de plusieurs facteurs : la démocratisation, encourageant les aspirations d'ascension sociale incarnée par la propriété foncière, les programmes d'ajustement structurel, libéralisant plusieurs secteurs de politiques publiques, dont le foncier et l'immobilier, et enfin la faillite du système bancaire en 1988, qui a renforcé la fonction d'épargne de la terre* ». L'existence de cette marchandisation foncière suppose que le principe de l'inaliénabilité, l'une des caractéristiques fondamentales du régime coutumier, est remis en cause. Cette situation semble être problématique dans le cas de notre région d'étude où il existe encore des terres sous ce régime.

Dans les communes d'Adjara et d'Avrankou les détenteurs des terres sont les héritiers des pratiques foncières coutumières et sont en majorité des paysans. Mais depuis l'avènement de la marchandisation foncière, ce patrimoine foncier connaît des transactions avec la vente de nombreux terrains par les héritiers à des acquéreurs souvent non originaires de la région comme le montre l'analyse des conventions de vente des parcelles dans la commune d'Avrankou (4-2-2). Les ventes se sont intensifiées dans le temps avec le développement de la périurbanisation qui a encouragé beaucoup de citoyens à s'intéresser aux terres rurales.

Depuis quelques décennies, autour des grandes villes du Bénin, on constate une augmentation importante des prix d'achat des parcelles privant ainsi certaines couches de population de l'accès au foncier. Pour Ndock Ndock (2020), « *au fur et à mesure que le noyau métropolitain se densifie, le contrôle et l'accès au sol deviennent une sphère de pouvoir et d'affrontement où seules les catégories sociales nanties prévalent* ». C'est le cas de la ville de Porto-Novo où l'augmentation des prix des parcelles à bâtir oblige la classe populaire à la recherche des terrains « bon prix » à la périphérie de la ville, notamment dans les communes d'Adjara et d'Avrankou et leurs zones agricoles où il existe de vastes terrains non encore bâtis. Cette observation confirme celle de Bawa pour qui les trois-quarts des transferts fonciers sont maintenant monétarisés à la périphérie de Lomé (Bawa A., 2017).

Les citoyens, s'appuyant sur les prestations des démarcheurs, achètent des parcelles, surtout des terrains agricoles (elles sont souvent des terrains « bon prix »), et attendent des lotissements. La vente de terre se fait comme un véritable marché régi par les règles de la concurrence où le prix de vente est défini par les règles de l'offre et de la demande. Qui sont les principaux acteurs qui entretiennent ce marché ?

2.1. Les acteurs du marché foncier

Suivant les observations de terrain, on distingue sur le marché quatre catégories d'acteurs : les acquéreurs, les vendeurs, les démarcheurs et l'institution communale.

▷ Les vendeurs

Initialement, la terre appartient aux habitants héritiers du patrimoine foncier dans la région d'étude. Ce sont ces derniers qui vendent des parcelles aux acquéreurs. Mais la vente de terres s'observe aujourd'hui non seulement dans le rang des héritiers mais aussi dans celui des personnes qui, avec le temps, ont acquis des terrains dans la région. On distingue deux types de vendeurs : les vendeurs-spéculateurs et les vendeurs occasionnels.

Les vendeurs-spéculeurs sont en même temps des acquéreurs-spéculeurs. Ils revendent les parcelles achetées. Ils arrivent très peu à convaincre les acquéreurs résidant dans la région d'étude à cause du prix élevé de leurs produits, mais ils vendent surtout aux personnes non originaires de la commune.

Les vendeurs occasionnels sont ceux qui ne sont pas dans le commerce et qui, pour des besoins d'argent ou d'autres difficultés, ont été obligés de mettre leurs biens fonciers sur le marché. Ils vendent souvent leurs terrains à un prix plus bas que les premiers. Cette catégorie d'acteurs doit leur existence aux acquéreurs.

▷ **Les acquéreurs**

Suivant les différentes formes d'acquisition, on a des acquéreurs-spéculeurs et des acquéreurs-consommateurs.

Les acquéreurs-consommateurs sont ceux qui achètent des parcelles dans le but de les valoriser. Ils achètent des terrains chez les habitants et parfois chez les acquéreurs-spéculeurs.

Les acquéreurs-spéculeurs sont des acteurs fonciers qui achètent des terrains dans l'unique intention de les revendre. Ils acquièrent des parcelles habituellement dans les périphéries des lotissements où les biens fonciers sont encore moins chers. Ces derniers provoquent la montée de la valeur vénale des terrains dans ces zones, créent un marché là où il n'en existait pas et suscitent des lotissements afin de vendre leurs biens à un montant élevé après une certaine période. Ils achètent également dans les zones en lotissement quand les prix sont encore à un niveau moyen afin de les revendre après.

Si, de façon générale, les acquéreurs-consommateurs ont souvent un patrimoine foncier très peu important, les acquéreurs-spéculeurs détiennent en général plusieurs parcelles qu'ils mettent en vente dès que le marché s'y prête.

Depuis quelques années, ces deux groupes d'acteurs, les vendeurs et les acquéreurs se font aider par une nouvelle classe d'acteurs que constituent les démarcheurs.

▷ **Les démarcheurs**

Les démarcheurs jouent le rôle d'intermédiaire entre les acquéreurs et les vendeurs. En absence de sociétés immobilières dans la région d'étude, ils facilitent le fonctionnement du marché en mettant les produits à vendre à la disposition des acquéreurs ou en aidant ces derniers à trouver les terrains dont ils ont besoin. Qualifiés de courtiers, les démarcheurs constituent des acteurs les mieux informés de l'état et des tendances du marché foncier à court terme, s'interposent entre les acheteurs potentiels et les vendeurs, et font une cour tenace et irrésistible aux uns et aux autres en leur faisant miroiter les avantages de telle ou telle parcelle, l'intérêt de l'acquérir de toute urgence, etc. (Noukpo A., 2011). Ils sont rémunérés généralement par le prélèvement de 5 % du prix de vente du produit à la fois du côté du vendeur et de l'acquéreur. Ces différents acteurs, une fois le marché conclu, formalisent les contrats de vente au niveau des institutions communales.

▷ **L'institution communale et ses démembrements**

L'institution communale constitue un acteur prépondérant du marché foncier. Elle assure aux acteurs du marché la vérification de l'authenticité des produits à acquérir. En plus de ce rôle, c'est

à son niveau que se concrétisent les conventions de vente des marchés conclus entre différents acteurs à travers un enregistrement dans le registre foncier de la commune.

Une fois ces parcelles acquises surtout par des citoyens, elles servent souvent à des usages autres que ceux pour lesquels elles étaient utilisées avant leur acquisition. Ce changement d'usage des parcelles acquises suscite une réflexion, celle de la localisation géographique des acquéreurs afin de voir le lien entre ce phénomène et la saturation de la ville de Porto-Novo qu'on observe depuis quelques décennies.

2.2. Analyse socio-géographique des vendeurs et acquéreurs de parcelles dans la commune d'Avrankou

Suivant la tradition, la terre appartient aux descendants des premiers occupants de la région. Est-ce encore le cas aujourd'hui ?

L'étude des conventions de vente des parcelles dans la commune d'Avrankou permet d'identifier le profil de ceux qui achètent et vendent. Nous avons procédé au recensement de toutes les opérations d'achat-vente effectuées durant la période de 2011 à 2020 dans la commune d'Avrankou et à leurs analyses afin de dégager non seulement la situation géographique des vendeurs et acquéreurs, mais aussi leur situation professionnelle.

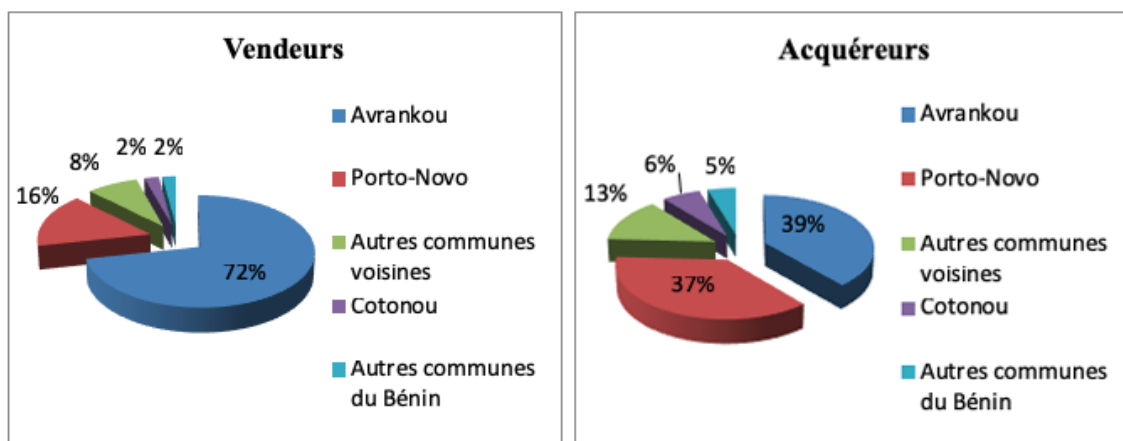
Sur la période de 2011 à 2020, 7 826 transactions foncières (opérations d'achat-vente) ont été recensées. Signalons qu'il existe des opérations d'achat-vente qui n'ont pas été prises en compte pour défaut de certains éléments nécessaires à cette recherche dans la transcription des informations dans le registre foncier de la commune.

▷ Localisation géographique des vendeurs et acquéreurs de parcelles

En fonction des lieux de provenance, nous avons classé les acquéreurs et vendeurs de parcelles en trois catégories : les résidents de la commune d'Avrankou, les résidents des communes voisines (limitrophes) d'Avrankou et les résidents des autres communes du Bénin. Nous classons les résidents de la ville de Porto-Novo, qui est une commune voisine d'Avrankou, comme une catégorie à part à cause de leur nombre élevé. De même, la ville de Cotonou, qui fait partie des autres communes du Bénin, est classée comme une autre catégorie à cause de l'importance de ces résidents dans les acquisitions foncières étudiées. La figure 8 ci-dessous montre la situation géographique des vendeurs et acquéreurs de cette commune de 2011 à 2020.

Sur cette période, on constate que les résidents de la commune d'Avrankou constituent environ 72 % des vendeurs de parcelles de cette localité. Ils sont suivis des Porto-Noviens qui représentent 16 % des ventes de parcelles de la commune.

Figure 8 - Situation géographique des vendeurs et acquéreurs de parcelles à Avrankou de 2011 à 2020



Source : archives de la mairie d'Avrankou.

Sur la même période, les résidents de la commune d'Avrankou constituent les acquéreurs de parcelles les plus prépondérants avec 39 % des acquisitions devant les Porto-Noviens qui totalisent environ 37 % des achats de parcelles de cette localité. L'écart entre les acquéreurs résidents de la commune d'Avrankou et ceux de la commune de Porto-Novo est très faible (environ 2 %). Cet écart devient plus important (11 %) si on prend en compte les résidents des communes voisines. Les habitants des communes voisines d'Avrankou (50 %) achètent plus de parcelle dans cette localité que les résidents d'Avrankou (39 %).

Parallèlement, les habitants des communes voisines et les Porto-Noviens vendent moins de parcelles que les résidents de la commune d'Avrankou. Ils occupent environ 24 % des cessions avec 16 % à l'actif des Porto-Noviens derrière les résidents de la commune qui totalisent presque 72 % des ventes.

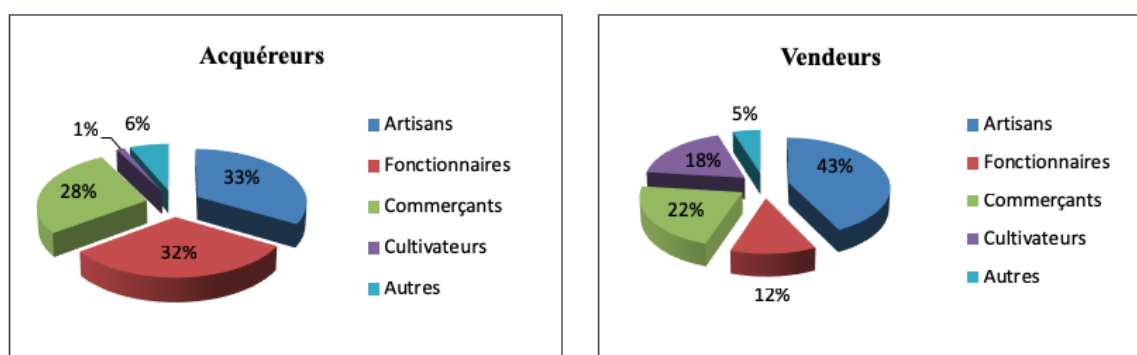
Une analyse de cette situation permet de conclure qu'une partie du patrimoine foncier local change de propriétaires chaque année et va dans le capital foncier des acquéreurs des communes voisines, en l'occurrence des Porto-Noviens (37 %). L'importante présence des personnes extérieures à la région dans le rang des vendeurs (28 %) permet de conclure que les terres ont subi dans le temps des mutations faisant ainsi des personnes non originaires de la commune des propriétaires fonciers. Les détenteurs du patrimoine foncier de la commune ne sont plus uniquement les descendants des premiers occupants de cette localité comme auparavant.

En résumé, en tenant compte des archives de la mairie d'Avrankou et sur la période d'étude retenue, les terres sont vendues en grande partie par les résidents de cette localité. Les Porto-Noviens font partie des principaux acquéreurs de terrains dans cette commune. Selon Bawa (2017), la même situation est remarquable à la périphérie de Lomé où « *la grande majorité des acquéreurs (93 %) réside dans des centres urbains proches et ces urbains sont souvent des cadres de l'administration (24 %)* ». Mais quelle est la situation professionnelle des vendeurs et acquéreurs de terrains ?

▷ **Situation professionnelle des vendeurs et acquéreurs de parcelles à Avrankou**

En s'intéressant aux secteurs d'activité des vendeurs et acquéreurs de parcelles dans la commune d'Avrankou, on constate que les artisans, les commerçants, les salariés sont ceux qui achètent et vendent le plus de parcelles comme le montre la figure 9 ci-dessous.

Figure 9 - Situation professionnelle des vendeurs et acquéreurs de parcelles à Avrankou de 2011 à 2020



Source : archives de la mairie d'Avrankou.

De 2011 à 2020, on constate que les artisans constituent 43 % des vendeurs de terrains de la commune suivis des commerçants qui eux totalisent 22 % des ventes, après viennent les agriculteurs avec 18 % du total des ventes sur cette période.

En ce qui concerne le nombre de parcelles achetées, on retrouve toujours les artisans en première position avec 33 % des acquisitions foncières, suivis des salariés qui effectuent environ 32 % de ces transactions ; puis viennent les commerçants avec 28 % des achats. Les agriculteurs ne totalisent qu'environ 1 % des achats.

Une évaluation quantitative des superficies des parcelles en transaction sur la même période a permis de constater qu'environ 537 hectares de terres ont fait l'objet d'opération d'achat-vente.

Les artisans seuls ont vendu environ 260 ha devant les commerçants et les fonctionnaires qui totalisent respectivement environ 97 ha et 96 ha. Les agriculteurs ont vendu 60 ha environ.

En termes de superficie achetée, on retrouve toujours en tête les artisans avec environ 219 ha de terre, suivis d'abord des fonctionnaires avec environ 145 ha de terre puis des commerçants avec environ 131 ha de terre. Les agriculteurs ont participé aux acquisitions avec environ 16 ha de terre. Les agriculteurs, qui autrefois étaient détenteur du patrimoine foncier, deviennent de moins en moins présents dans le circuit des transactions foncières de la région d'étude. Ceci pourrait s'expliquer par le fait qu'une grande partie des terres a déjà changé de main avant la période d'étude. La prépondérance des artisans dans les opérations d'achat-vente est à relativiser. Les artisans constituent un groupe d'acteurs dans lequel on peut retrouver encore des agriculteurs et des commerçants. Un agriculteur peut facilement devenir artisan à travers une courte formation (c'est le cas des chauffeurs qui en un mois de formation peuvent devenir

conducteurs) et se fait recenser comme artisan. Un commerçant qui initialement a fait une formation artisanale avant de devenir opérateur économique peut toujours se faire recenser comme artisan. Ces éléments peuvent justifier le fait qu'on retrouve les artisans en première position en termes d'opération d'achat-vente.

Ces statistiques placent les artisans, les fonctionnaires et les commerçants comme les principaux acteurs des transactions foncières dans la région d'étude. Les artisans, les salariés et les commerçants sont ceux qui achètent et vendent le plus de terrains. Ils les achètent souvent pour les revendre ultérieurement pendant des hausses des prix de vente. L'investissement dans le foncier semble constituer pour les fonctionnaires une sorte d'épargne plus valorisante que de placer son argent à la banque, quitte à les vendre après pour s'assurer une retraite paisible (Adegbinni, 2015). Ils apparaissent en grande partie comme des spéculateurs. L'acquisition des terrains constitue une sorte d'épargne pour certains de ces acteurs (notamment les fonctionnaires) et une activité de commerce pour d'autres, surtout les commerçants.

Ces résultats sont des réalités qui diffèrent d'une région à une autre mais avec plusieurs points de concordance. Par exemple, selon les résultats de l'étude réalisée par M. Bertrand *et al.* (2022) à la périphérie de la ville de Bamako, « *Les commerçants constituent le premier groupe d'acquéreurs de nouveaux titres et du parcellement des portefeuilles fonciers. Ils sont vendeurs mais aussi acheteurs de petits lots produits sur d'autres titres, qu'ils confient en hypothèque à leur banque. Avec 22 % des titres enregistrés à Kati en 2012, 25 % de ceux créés depuis 2007 et 30% des plus grands, au-delà de cinq hectares ; avec 30 % des acquisitions de 2014 et 43 % des parcelles titrées la même année par morcellement de grands domaines, ils relèguent les cadres de l'État loin derrière eux parmi les principaux gagnants du boom foncier* » (M. Bertrand *et al.*, 2022).

La présence importante dans le rang des acquéreurs des commerçants qui constituent l'une des couches aisées de la population dans les périphéries de la ville de Porto-Novo fait penser à une stratégie d'anticipation constatée ailleurs au Bénin (Y. Z. Magnon, 2013).

En s'appuyant sur le pourcentage de vente (18 %) et d'acquisition (1 %) des parcelles par des agriculteurs, on constate que ces derniers ne font presque que de la vente. Les terrains vendus sont en général des terres agricoles situées généralement à la périphérie des noyaux urbains. Et, comme l'expliquaient Hanlon *et al.* (2019), les périphéries métropolitaines ouvrent des perspectives de logement à la fois pour les citoyens les plus démunis (Hanlon *et al.* 2019, cité par M. Bertrand *et al.*, 2022), des classes moyennes encore dépendantes de filières informelles (Bartels 2020, cité par M. Bertrand *et al.*, 2022).

L'analyse du marché foncier amène à conclure qu'il existe un déséquilibre remarquable entre les proportions de terres conservés par les différents acteurs locaux, ce qui permet d'affirmer l'existence du phénomène « d'inégalité foncière » (Anseeuw W. *et al.*, 2020). Et comme l'explique Anseeuw W. *et al.*, 2020, « *puisque associés à un bien limité, les marchés fonciers ne sont pas susceptibles de s'autoréguler, et deviennent inévitablement des marchés d'exclusion et de concentration au sein desquels les inégalités ne cessent de croître* ».

Conclue entre le vendeur et l'acquéreur avec parfois l'aide des démarcheurs, la vente des terrains est sanctionnée par une convention de vente qui peut être confirmée ou non par les autorités locales. Elle confère en pratique à l'acquéreur la propriété dite « présumée » sur le terrain acheté, selon les usages de l'administration locale. Mais ce droit présomptif peut être révoqué en cas de

présentation d'un acte de propriété ayant une plus grande force légale comme le Titre Foncier (TF) pour la même parcelle.

Encadré 4 - Pratiques de métrage lors des ventes de parcelles

Toutes les opérations d'achat- vente de terrains ne montrent pas les mêmes pratiques de métrage

La vente de terrain « à vue d'œil » ou sans métrage

La vente de terrain « à vue d'œil » est la forme de vente où le vendeur ne tient pas souvent compte de la superficie de terrain à vendre. Les terrains sont vendus directement sans morcellement ni métrage ou subissent des morcellements mais les lots sont vendus sans métrage préalable. Les géomètres sont rarement sollicités pour la division des terrains et le métrage se réalise à « vue d'œil », ce qui fait que non seulement la superficie des parcelles vendues n'est pas connue, mais aussi celle-ci ne sont ni de taille et ni de forme régulière. La délimitation se fait de façon traditionnelle à travers la mise en place de piquets (ces piquets sont des espèces végétales particulières susceptibles de se développer) par endroits sur le périmètre du terrain à vendre ou en se situant par rapport à certains éléments de la nature tels que les cours d'eau, les roches, les termitières, les grands arbres limitant le domaine à vendre. La superficie des terrains vendus est définie en fonction des besoins financiers du vendeur. Plus le besoin d'argent est important, plus grande est la superficie mise sur le marché. Cette forme de vente semble être la plus anciennement connue dans la région d'étude comme le dit septuagénaire Dossou H., agriculteur à Adjarra : « *Entre temps, pour vendre un terrain on ne le mesure pas avant de le céder. Quand vient le besoin de vendre, on identifie un terrain susceptible d'être cédé et on vend soit tout le terrain entier ou on le découpe en deux en fonction des besoins financiers du vendeur. Mais depuis un moment les choses commencent par changer. Ce changement est venu depuis que les citoyens viennent acheter les terrains ici. Ces citoyens ne disent pas qu'ils veulent acheter de terrains mais ils demandent qu'on leurs vende des carrés. Les terrains ne se vendent plus comme par le passé, on les morcelle d'abord en des carrés avant de les vendre.* »

Selon nos observations sur le terrain, la vente de terrain « à vue d'œil » bien qu'existant toujours, semble disparaître progressivement au profit de la cession « au carré ».

La vente de « terrain au carré »

La vente de « terrain au carré » consiste à morceler la parcelle identifiée pour être cédée en de petits terrains de taille ou de forme presque identiques avant de les vendre. L'appellation « carré » résulte du phénomène de parcellisation qu'on observe dans les lotissements qui permet à la fin de l'opération de produire des parcelles généralement semblables, de forme géométrique régulière (losange ou rectangle) et de taille presque identique (20 m x 20 m) ou (25 m x 25 m). Ces parcelles sont localement appelées « carré » à cause de leur forme souvent rectangulaire et les dimensions de leurs côtés qui sont fréquemment égales. Signalons que même si ces parcelles ne sont pas de forme rectangulaire et n'ont pas leur côté égaux, elles sont toujours désignées par des carrés. Depuis, toutes les parcelles achetées en ville sont qualifiées de carrés alors qu'elles peuvent ne pas avoir cette forme géométrique. C'est cette pratique d'acquisition des terrains de dimensions bien connues qui serait transposée par les citoyens dans les campagnes modifiant les réalités de vente de terrains dans ces milieux comme le signale Ahissou A. : « *Les vendeurs ne cèdent plus leur terrain sans faire le métrage. Après le métrage, il*

procède à la définition du nombre de carrés susceptibles d'être dégagés et vendent les terrains par carré. Ces carrés sont souvent des terrains de 500 m². »

Si aujourd'hui la taille des carrés après recasement dans les lotissements en ville est d'environ 400 m² (20 m x 20 m) ou même moins, elle est fixée dans les zones non loties étudiées à environ 500 m². Cette demande d'acquisition par les acquéreurs des terrains de 500 m² n'est pas anodine comme on peut le constater dans les explications de Kiki B., un acquéreur de parcelle : « *Si tu achètes un terrain de moins de 500 m², tu n'es pas sûr d'avoir suffisamment d'espace pour construire après lotissement. Il faut acheter des terrains d'au moins 500 m² pour espérer au moins 300 m² après lotissement* ».

Les acquéreurs de terrains achètent dans les campagnes des parcelles de taille légèrement plus grande que celle qu'on observe dans les zones déjà loties afin de disposer d'une marge de manœuvre pour répondre aux exigences de lotissement qui veulent que chaque détenteur de parcelle contribue à la mise en place des réserves foncière devant servir à la réalisation des équipements publics. Une marge de 175 m² voir de 200 m² est alors laissée. Cette prévision montre que les acquéreurs de parcelles dans les campagnes sont dans la logique de voir un jour leur parcelle lotie.

Les avantages et inconvénients des deux formes de vente

La vente de terrain « à vue d'œil » présente la particularité d'engendrer moins d'acquéreurs puisque le terrain vendu ne nécessite pas forcément un morçèlement avant la vente. Le vendeur cède son bien foncier à un seul acquéreur ou à un nombre restreint d'acquéreurs. Mais il est difficile avec cette forme de vente de connaître le prix référentiel de cession des terrains dans la région puisque la superficie du terrain vendu n'est pas souvent connue. Les terrains vendus n'étant pas de même superficie, le vendeur fixe son prix selon sa volonté sans aucune référence à un prix préexistant.

Pour la vente de « terrain au carré », on procède au métrage et à la division du terrain à vendre en autant de « carrés » que possible avant de passer à la vente. La vente de « terrain au carré » permet de diviser une parcelle en plusieurs lots pour le vendre à plusieurs acquéreurs et contribue à la réduction très sensible de la taille des parcelles, c'est-à-dire amène à une « minuscularisation » des terrains, ce qui ne constitue pas un bon indicateur pour les activités agricoles. Par contre, la vente « au carré » a l'avantage d'instaurer dans la région un prix référentiel de vente. Le vendeur peut s'appuyer sur une opération de vente passée pour fixer son prix de vente du fait que les « carrés » ont souvent les mêmes tailles.

2.3. Quels sont les facteurs qui motivent la vente des terrains ?

La première cause des ventes de terrains dans la région d'étude selon nos enquêtés est le besoin d'argent pour faire face aux obligations familiales : le mariage, l'éducation scolaire, les cérémonies familiales et autres. Ce sont des parcelles héritées ou même achetées pour des usages personnels qui sont souvent vendues. Les jeunes héritiers sont ceux qui s'adonnent plus à la vente.

La deuxième cause de vente de terrain est le manque de moyens financiers pour la création d'entreprises ou la construction de maisons d'habitation. Pour nos enquêtés, les gens vendent leur terrain pour construire leur propre maison ou pour créer une activité économique. Alors que

la principale activité économique de la région est l'agriculture, cette pratique laisse penser que l'agriculture n'est plus rentable.

La spéculation foncière est la troisième cause de vente comme indiqué par certains de nos enquêtés. Il s'agit de ceux qui sont dans le « commerce du foncier », c'est-à-dire ceux qui achètent les terrains et les revendent. Parmi ceux-ci figurent les fonctionnaires pour qui l'investissement dans le foncier semble constituer une sorte d'épargne plus valorisante que de placer l'argent à la banque, quitte à les vendre après pour s'assurer une retraite paisible.

De même, le lotissement a été signalé comme un facteur stimulant les ventes de terres dans la région étudiée. Pour la plupart de nos enquêtés, l'annonce d'un projet de lotissement dans une zone donnée provoque une augmentation des prix de vente des terres et offre des facilités aux paysans pour changer de secteur d'activité en se débarrassant de leurs biens fonciers.

D'une manière générale, la baisse de la rentabilité des activités agricoles qui amènent les paysans à abandonner ce secteur et la pauvreté apparaissent comme les principaux facteurs qui poussent à la vente des terres. Cette récente dynamique dans la structuration et la gestion de l'espace est susceptible d'engendrer à la fois l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité des populations (Souley K., 2016). Et comme l'explique Y. Z. Magnon, (2013), étudiant un autre cas béninois, la marchandisation foncière dans un contexte de coexistence de normes multiples, comme on le constate partout au Bénin, induit des pratiques et ajustements socio-fonciers et agricoles qui pénalisent la majeure partie des ruraux. La vente massive des terres agricoles aux citoyens amène à sa conversion à travers leurs occupations par des habitations.

Mais la deuxième cause de vente évoquée suscite plus de réflexion, la vente des terres apparaît dans ce cas comme une opportunité de reconversion économique. Il s'agit de sortir de ce carcan ou de cette logique qui voit uniquement la vente des terres agricoles comme une menace pour les paysans surtout dans le contexte actuel de la globalisation qui oblige à une société très mouvante. D'ailleurs, « *les études de cas montrent ainsi la diversité des intérêts aussi bien à vendre qu'à résister aux ventes, et l'hétérogénéité de pratiques communément qualifiées de prédatrices pour les terres rurales* » (Bertrand et al., 2022).

La vente des terres rurales engendrent des habitations dont l'organisation et les exigences en services urbains amène des opérations de lotissement ou de remembrement urbain.

3. LES LOTISSEMENTS DANS LES PROCESSUS DE CONVERSIONS DES USAGES DU SOL

Le lotissement est une opération d'aménagement du territoire. L'application de la politique d'aménagement du territoire relève des compétences de l'État central qui s'appuie non seulement sur ces structures déconcentrées (ministères et services déconcentrés), mais aussi sur les collectivités locales qui bénéficient depuis l'avènement de la décentralisation d'énormes compétences dans ce domaine.

En effet à l'échelle nationale, le Bénin a procédé à de nombreuses réformes dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ainsi, le pays va-t-il adopter en 2002 la Déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT) dont les orientations permettent d'assurer la promotion de la planification territoriale ainsi que celle de la décentralisation et de la déconcentration.

Pour assurer un développement harmonieux et équilibré des espaces territoriaux, le pays a également procédé à la mise en place en 2016 de la loi-cadre sur l'aménagement du territoire. Cette loi retient au niveau national plusieurs instruments d'aménagement du territoire dont les plus importants sont le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) et le schéma des services collectifs (SSC). L'intégration de la dimension territoriale dans les politiques et les actions d'aménagement et de développement a été assurée par le SNAT ou l'Agenda spatial. Il s'agit d'un document de cadrage au niveau national proposant un cadre de cohérence pour les politiques sectorielles et locales. Cet instrument de planification spatiale traduit la vision que l'État a du territoire national et de son évolution souhaitable.

À l'échelle locale, après la mise en place du cadre juridique de la décentralisation qui confère de nombreuses compétences aux collectivités locales dans la gestion foncière et l'organisation de l'espace, les collectivités locales sont devenues un acteur prépondérant dans le domaine de l'aménagement du territoire. Et comme le stipule l'article 82 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin : « *La commune concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.* »

À travers cette loi, d'énormes prérogatives ont été accordées aux collectivités locales dans le domaine de la gestion foncière en général. Selon l'article 84, « *La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre, 1) elle élabore les documents de planification nécessaires : le schéma directeur d'aménagement de la commune ; les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ; les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ; les plans de détail d'aménagement urbain et de lotissement ; 2) elle délivre les permis d'habiter et les permis de construire ; 3) elle assure le contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur.* »

L'article 87 renforce les dispositions de l'article 84 et fait clairement des collectivités locales, le premier responsable de l'urbanisation de leur territoire. Selon l'article 87, « *La commune est compétente pour l'urbanisation de son territoire. Elle initie les actes liés aux travaux d'aménagement d'infrastructures et d'équipements qui relèvent de son patrimoine ainsi que les actions afférentes à leur gestion et à leur maintenance* ».

La plus importante des prérogatives des collectivités locales dans le domaine de l'aménagement du territoire est celle de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement communal et intercommunal (SDAC). Le SDAC est un document de planification qui fixe les orientations fondamentales à long terme de l'aménagement de l'espace communal, en préservant l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités rurales, le développement des autres activités économiques, la protection des espaces forestiers, des sites et des paysages et la préservation des sites naturels.

Les prérogatives des collectivités locales sont très étendues sur le plan de la gestion foncière conformément aux lois sur la décentralisation au Bénin. Elles sont compétentes pour la classification des sols et pour l'élaboration des règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols. Elles possèdent des prérogatives dans le secteur agricole et surtout le plein droit pour la régulation de la conversion des terres agricoles.

Jouissant de toutes ces prérogatives, les collectivités locales définissent à l'échelle de leur ressort territorial les différentes zones d'activités à travers l'élaboration des documents de planification spatiale (PDU, SDAC). Les zonages sont très peu connus du grand public, parfois trop rigides et traduisent des réalités qui sont vite dépassées dans le temps. Il n'existe pas de code unique de détermination des zones urbaines et rurales.

3.1. Organisation spatiale dans la région d'étude : une planification méconnue

La planification spatiale est un outil de l'aménagement du territoire afin d'assurer une organisation cohérente de l'espace, mais qui contrôle très peu, actuellement, le changement d'usage des sols.

La planification spatiale et l'affectation des usages du sol relèvent, depuis l'avènement de la décentralisation, des attributions des collectivités locales. S'appuyant sur ces prérogatives le conseil communal d'Adjara s'est doté d'un plan directeur d'urbanisme (PDU) en 2004, tandis que celui d'Avrankou s'est doté d'un schéma directeur d'aménagement communal (SDAC) en 2006. Ces documents ont servi à un zonage dans ces communes. Ainsi, à Adjara, le PDU a-t-il permis de définir les arrondissements d'Adjara I, d'Adjara II et de Honvié comme une zone urbanisable tandis que les arrondissements de Médédjonou, d'Aglogbè et de Malanhoui sont considérés comme zone non urbanisable. La partie non urbanisable est considérée comme une zone agricole. De même à Avrankou, le SDAC a défini les arrondissements d'Avrankou I, d'Atchoukpa et de Ouanho comme l'espace urbain de la commune, tandis que les arrondissements de Sado, de Djomon, de Gbozounmè et de Kouti sont considérés comme la zone agricole.

Ces documents dont les périodes de validité sont dépassées attendent toujours leur actualisation. Pire, leur application a été très peu respectée. En outre, la pratique des lotissements est antérieure à cette planification spatiale. Ainsi, aucun outil d'organisation globale de l'espace devant servir de référentiel n'est mis en place avant le lancement des premières opérations de lotissement.

Dans la commune d'Adjara, les nombreuses opérations de lotissement mises en place ne répondent pas toujours à la logique d'urbanisation créant ainsi un déphasage important entre l'offre et la demande de terrain à bâtir. Autrement dit, les surfaces loties sont de loin supérieures aux besoins. Il s'en suit un taux de viabilisation presque nul (pas de voie ouverte ni de réseau viable) et un taux d'occupation insignifiant (PDC, mairie d'Adjara, 2013).

Si les zones définies pour être urbanisées dans ces deux communes assument pleinement leur fonction aujourd'hui et connaissent une forte urbanisation, tel n'est pas le cas des zones agricoles. Ces dernières subissent aussi des opérations de lotissement amenant à une conversion des usages de leur sol. Les terres prévues pour les activités agricoles sont quotidiennement transformées en des terrains constructibles au mépris de la planification spatiale. Parfois les terres converties ne répondent pas aux normes de terrain urbanisable, ce qui ne permet pas leur valorisation immédiate ou entraîne leur occupation tardive.

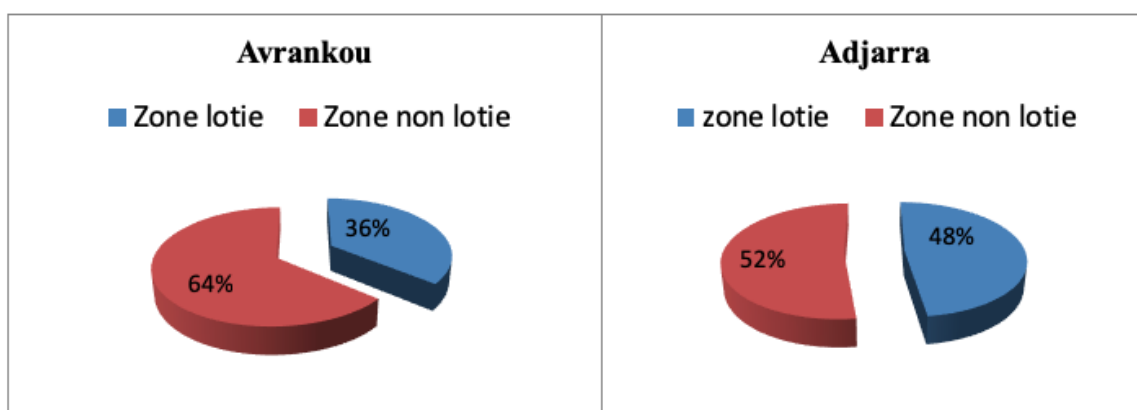
Le phénomène de conversion des usages du sol est plus criant à Adjara qu'à Avrankou. Pour preuve, à Adjara, toute la zone agricole est aujourd'hui en lotissement alors qu'à Avrankou seule la localité de Gbozounmè dans la zone agricole connaît cette forme d'aménagement.

3.2. L'emprise spatiale des lotissements dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou

La commune d'Adjarra montre l'ouverture d'une superficie importante de terre aux lotissements. En effet, de 1987 jusqu'à aujourd'hui, la commune d'Adjarra a connu vingt-huit opérations de lotissement avec environ 3 626 ha de terre ouverte aux lotissements. De même, la commune d'Avrankou a connu vingt-sept opérations de lotissement avec plus de 2 782 ha de terre ouverte aux lotissements. Signalons qu'il existe quelques lotissements pour lesquels nous n'avons pas réussi à obtenir les superficies des périmètres concernés. Ces lotissements sont très peu nombreux et ne sont pas pris en compte dans notre évaluation.

En se basant sur les données de l'INSAE, la superficie de la commune d'Adjarra est de 75 km² et celle d'Avrankou est de 78 km² alors que la superficie de terre ouverte aux lotissements dans la commune d'Adjarra est d'environ 36 km² et de 28 km² à Avrankou. Les graphiques ci-dessous illustrent la part de la superficie communale lotie ou en cours des lotissements dans ces localités.

Figure 10 - Part de la superficie communale lotie ou en cours des lotissements



Source : archives de la Commune d'Adjarra.

Ainsi, 48 % et 36 % des terres sont respectivement ouvertes aux lotissements à Adjarra et à Avrankou. Autrement dit, seuls 52 % de la superficie totale de la commune d'Adjarra et 64 % de celle de la commune d'Avrankou ne sont pas ouvertes aux lotissements.

L'inexistence des opérations de lotissement dans cette partie de la commune ne signifie pas qu'elle ne connaît pas une urbanisation. Au contraire, une grande partie de la zone non lotie de la commune d'Adjarra est déjà bâtie, ne facilitant pas de ce fait la réalisation des opérations de lotissement. De même, la réalisation d'une opération de lotissement ne signifie pas que la zone lotie est urbanisée. Il existe dans la région de nombreux lotissements qui demeurent très peu occupés par les habitations et équipements urbains.

3.3. Typologie des lotissements

Opération d'organisation de l'espace, le lotissement consiste à morceler volontairement une portion de terre afin d'assurer son occupation rationnelle et son aménagement. L'opération de lotissement concerne un terrain nu et d'un seul tenant. Lorsque le périmètre concerné regroupe

plusieurs propriétés foncières bâties, l'opération prend la forme d'une opération foncière urbaine de remembrement⁶.

Tous les lotissements lancés dans la région d'étude sont des opérations foncières de remembrement urbain. Ils concernent des espaces déjà habités sans une organisation préalable, mais qui nécessitent une réorganisation afin de les doter d'un minimum d'équipements collectifs comme des infrastructures de voiries et réseaux divers (VRD) indispensables à la viabilisation d'un espace urbain.

De même, en prenant en compte les acteurs susceptibles d'organiser les opérations de lotissement que sont les acteurs publics et les acteurs privés, on peut dire qu'il existe deux formes de lotissement au Bénin : des lotissements privés et des lotissements publics. Mais suivant les réalités du terrain, on constate une troisième forme de lotissement de type mixte qui est à la fois privé et public. Ces trois formes d'opérations de lotissement consomment différemment l'espace.

▷ **Les lotissements privés**

Les lotissements privés sont ceux initiés et conduits par des associations d'intérêt foncier de remembrement urbain (AIF-RU) conformément aux textes juridiques qui régissent l'aménagement de l'espace au Bénin. Cette forme de lotissement est portée par les propriétaires ou présumés propriétaires de terrains bâtis ou non situés à l'intérieur d'un périmètre déterminé. Cette forme de lotissement réglementaire de type privé est très rare dans la région étudiée. Le seul lotissement privé cité par nos enquêtés dans la région d'étude est celui du terrain abritant le siège mondial du Christianisme céleste à Adjarra dont l'aménagement a été assuré par les fidèles de cette église.

▷ **Les lotissements publics**

Les lotissements publics sont ceux conduits sur les domaines privés de l'État ou des collectivités locales par les structures déconcentrées ou décentralisées de l'État, les domaines privés étant des terrains immatriculés au nom de l'État ou des collectivités locales. Le recours au lotissement public n'est pas fréquent dans la région d'étude. Les lotissements publics cités sont ceux effectués depuis la période coloniale concernant le domaine de la SONICOG (Société nationale pour l'industrie des corps gras) détenant un titre foncier qui avait été morcelé et vendu aux particuliers à Avrankou.

Cette conception de lotissement public et privé est totalement en déphasage avec ce qu'on observe dans la région étudiée et même ailleurs au Bénin. Les organisateurs de ces lotissements mélangent à la fois les critères des lotissements public et privé créant ainsi un lotissement de type mixte.

▷ **Les lotissements mixtes**

Dans cette forme de lotissement, le terrain loti appartient aux particuliers (privés) alors que les organisateurs du lotissement sont des acteurs des institutions publiques (mairie). Ici le lotissement peut être considéré comme une opération de remembrement foncier et de

6. Article 1^{er} de l'arrêté interministériel n° 038 portant définition des prescriptions minimales à observer en matière d'opération de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement.

dégagement de réserves foncières. Il doit être suivi d'une viabilisation de l'espace loti et la réalisation des équipements publics.

La conduite de ces lotissements est assurée par l'administration communale, qui exige, pour chaque lotissement, une contribution foncière obligatoire à acquitter par tous les détenteurs de parcelles dans le périmètre à lotir. Ce prélèvement se fait à travers l'application d'un coefficient de réduction sur toutes les parcelles concernées par le lotissement.

Les organisateurs de ces lotissements n'étant pas propriétaires du terrain à lotir, ils se soucient moins des espaces à proposer aux propriétaires terriens après le lotissement comme le dit Hotegni N. : « *Il y a trop de complication dans l'organisation des lotissements chez nous. La mairie prélève sur votre parcelle un coefficient de réduction qui va parfois à 45 % et ceci est fixé selon leur bon vouloir. On ne sait pas sur quoi elle se base pour faire sortir le taux à appliquer. Elle prélève une grande partie de vos parcelles au nom de la constitution de réserves foncières pour la réalisation des équipements publics. Parfois ces réserves foncières sont dilapidées ou lorsqu'elles ne sont pas dilapidées, elles sont inexploitées à la fin des lotissements. Résultat vous vous retrouvez à la fin des lotissements avec de petites parcelles pour vous et de grands domaines qui ne servent à rien pour la mairie.* »

Cette forme de lotissement permet le prélèvement de réserve foncière par le lotisseur (mairie) à peu de frais et qui peut être considéré par certains propriétaires comme injuste, puisqu'il n'engendre pas en retour un dédommagement des propriétaires terriens pour la partie prélevée. Et comme l'indique l'urbaniste CHABI M., « *c'est la seule forme de lotissement qui permet à l'État ou aux collectivités locales au Bénin de dégager le maximum d'espace sans se faire beaucoup de soucis.* »

Le lotissement de type mixte semble donc être plus consommateur d'espace que les deux premières formes.

3.4. Organisation des opérations de lotissement

Conformément aux textes juridiques régissant le lotissement⁷, l'initiation des opérations de lotissement relève de la compétence des détenteurs du patrimoine foncier dans le périmètre à lotir. Mais l'autorisation de lotir est délivrée par le maire après avis des commissions techniques compétentes au plan communal, départemental ou national. Le conseil communal peut aussi organiser le lotissement si le domaine à lotir appartient à la commune.

Au nom de la nécessité de doter la population des équipements collectifs, les conseils communaux initient et organisent les opérations de lotissement dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. Ceux-ci s'appuient sur les cabinets privés agréés par l'État et recrutés par leurs soins pour assurer la conception et l'application de tous les plans nécessaires à la réalisation des opérations de lotissement. Les frais des prestations liées à l'organisation de ces opérations sont définis par la mairie et assurés par les détenteurs de terrains. Ces frais de prestation sont versés au budget communal. Ils doivent servir normalement au paiement des techniciens prestataires

7. Article 1er de l'arrêté interministériel n° 038 portant définition des prescriptions minimales à observer en matière d'opération de lotissement et des opérations foncières urbaines de remembrement.

(cabinets de géomètres, d'urbanisme, etc.) et à la prise en compte des autres charges liées à l'opération de lotissement.

Afin de se conformer à l'esprit des textes juridiques qui veut que les initiateurs de lotissement soient des propriétaires du terrain à lotir, il est souvent créé par arrêté du maire un comité qui est censé représenter les détenteurs de parcelles dans le périmètre à lotir dans le but de veiller à la transparence des opérations. Les techniciens en charge des lotissements sont recrutés par la mairie alors que le terrain à lotir appartient aux particuliers, ce qui fait naître souvent une situation de méfiance entre les autorités locales et les bénéficiaires de ces opérations.

L'organisation des opérations de lotissement s'achève par le recasement qui permet d'établir dans leur droit tous les détenteurs de parcelles dans le périmètre à lotir en leur attribuant la superficie de terrain qui leur revient après avoir appliqué un coefficient de réduction sur la contenance de leur parcelle initiale. À chaque détenteur de parcelle recasé est attribuée une attestation de recasement délivrée par le maire.

Dans cette forme de lotissement, il est difficile de définir le véritable lotisseur. Le lotissement est conduit comme « *un lotissement public mais les apporteurs de terrains sont des particuliers qui luttent pour conserver le maximum de terres, donc à minimiser toutes les diminutions [...] nécessités par les besoins collectifs* » (PDM, 2008). Dans leurs travaux antérieurs sur les lotissements au Bénin, Adegbinni *et al.* (2019) avaient déjà constaté que, « *ni la population, c'est-à-dire les détenteurs fonciers n'acceptent d'être lotisseur ni la mairie (pourtant c'est elle qui conduit l'opération) non plus et pourtant les lotissements se font au quotidien dans presque toutes les communes du Bénin* ». Cette situation fait des lotissements une arène très complexe où il est aujourd'hui difficile d'affirmer le véritable lotisseur, une réalité qui permet de conclure que les lotissements béninois constituent une pratique singulière.

3.5. Non-respect des textes sur le foncier domanial : les terrains agricoles fortement exposés aux lotissements

À l'instar de plusieurs autres localités du Bénin, les communes d'Adjarra et d'Avrankou se sont dotées d'outils de planification spatiale afin de différencier les zones susceptibles d'être urbanisées des zones non urbanisables. L'objectif de cette différenciation est de contenir le tissu urbain dans un périmètre bien défini afin de le doter des services urbains indispensables. Mais la pratique des lotissements qui engendre le tissu urbain dans la zone d'étude respecte très peu la logique de planification urbaine.

▷ Les terrains les plus exposés aux lotissements

Les localités d'Adjarra et d'Avrankou sont des communes rurales, donc à vocation agricole. Elles sont limitrophes de la ville de Porto-Novo pour laquelle elles constituent des espaces d'approvisionnement en produits agricoles. Mais cet espace subit depuis quelques décennies une mutation profonde amenant à une conversion des usages du sol. Une analyse des superficies de terre ouverte aux lotissements par arrondissement permet de constater que les arrondissements ouverts aux lotissements à Adjarra sont ceux qui ont été définis comme zone agricole par le PDU de la commune comme le montre le tableau 4 ci-dessous.

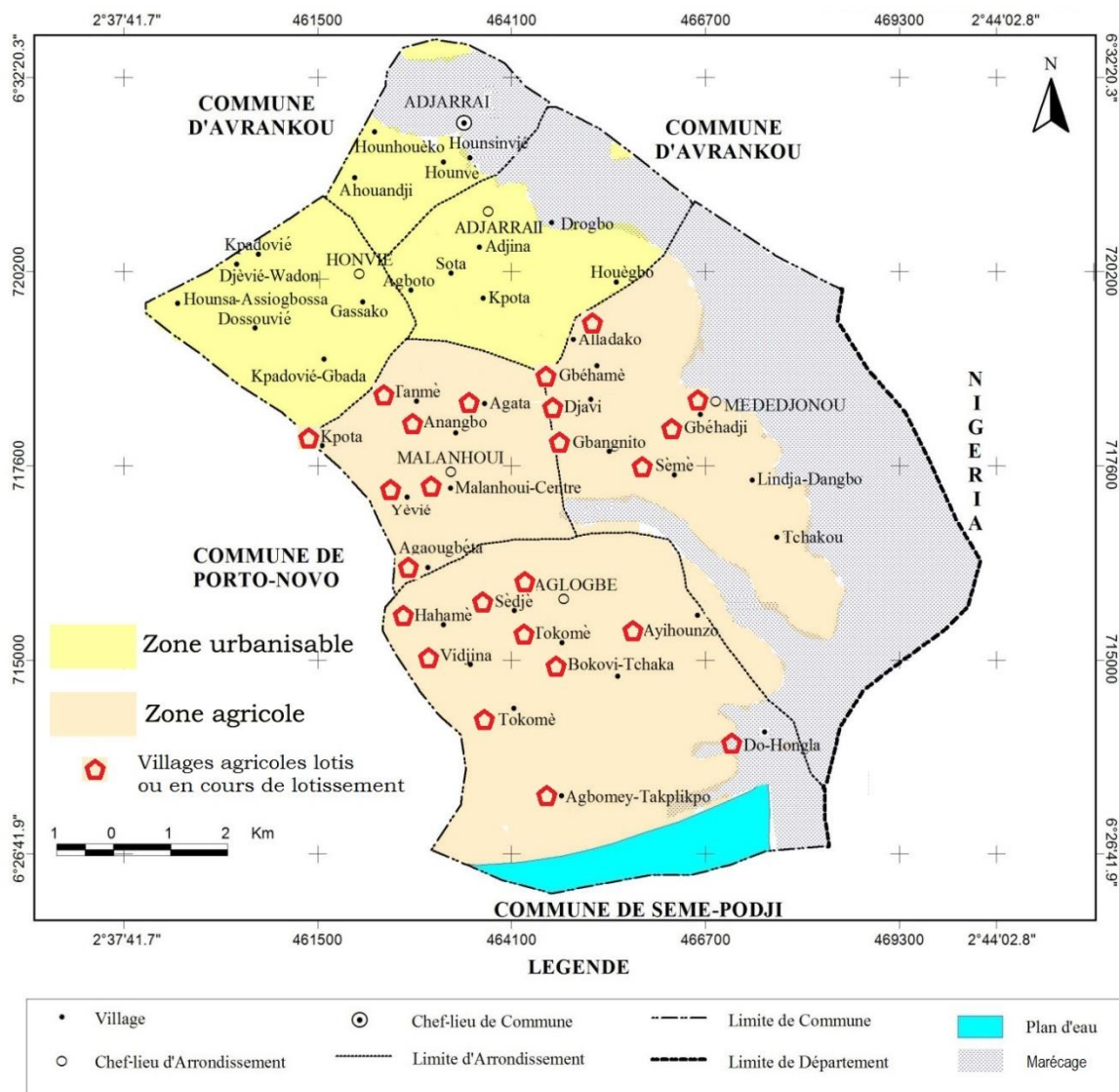
Tableau 4 - Superficies ouvertes aux lotissements par arrondissement à Adjarra

N°	Arrondissements	Nombre de lotissements	Superficies ouvertes aux lotissements (ha)
Zone agricole			
1	Médédjonou	6	959,8
2	Malanhoui	6	942, 4
3	Aglogbè	8	959,0
	Total	20	2 861, 2
Zone urbaine et urbanisable			
4	Adjarra I	2	189, 9
5	Adjarra II	3	156,0
6	Honvié	3	418, 3
	Total	8	7 64, 2

Source : archives de la mairie d'Adjarra.

Ce tableau permet de constater que sur les vingt-huit opérations de lotissement lancées dans la commune d'Adjarra par exemple, vingt sont appliquées dans la zone rurale.

Carte 5 - Zones urbanisable et agricole : prépondérance des opérations de lotissement dans la zone agricole à Adjarra



Source : carte extraite du PDC d'Adjarra 2013 et traitée par Adegbinni.

La superficie de terre ouverte aux lotissements dans la zone agricole est largement supérieure à celle de la zone urbaine et urbanisable dans la commune d'Adjarra.

La superficie de terre ouverte aux lotissements dans la zone définie pour être urbanisée (PDU) est d'environ 764 ha alors qu'elle avoisine 2 861 ha dans la zone agricole, soit environ trois fois plus que dans la zone urbanisable. La zone agricole est davantage soumise aux opérations de lotissement à Adjarra que la zone retenue pour être urbanisée, ce qui amène à parler du non-respect des textes sur le foncier domaniaal.

Cette prépondérance des opérations de lotissement dans la zone rurale ne peut rester sans impact négatif sur les activités agricoles. Le lotissement étant une opération d'aménagement destinée à la production des terrains à bâtir ou susceptibles d'être bâtis.

Cette forte occupation spatiale par les opérations de lotissement n'est pas particulière à la région étudiée comme on l'observe dans les explications de Rodrigue Tossou, chef du service planification et développement urbain au ministère de l'Urbanisme : « *L'exemple de la commune de Bohicon est patent. Plus de 51 % du territoire de Bohicon est loti. Or, cette commune a de fortes potentialités agricoles, vue la richesse de ses espaces cultivables* » (cité par le journal *L'information en temps réel* du 25/05/20).

Cet engouement pour les opérations de lotissement est également observé à Porto-Novo par A. Noukpo (2011) pour qui, « *à partir des années 1985, de grands lotissements vont se mettre en place, absorbant progressivement des zones à habitat dispersé constituant les hameaux villageois de la palmeraie au nord de la ville et de nouvelles constructions éparses* ». Pour cet auteur, l'essentiel de ces nouvelles extensions s'effectue par phagocytose des anciens villages de Sètonu et de Tolinu dans la palmeraie. Ces anciens villages constituent des espaces de transition entre Porto-Novo et ses communes voisines parmi lesquelles se trouvent Adjarra et Avrankou. Ces lotissements des quartiers périphériques de Porto-Novo, qui apparaissent comme des signes annonciateurs de la saturation spatiale de cette ville, constituent certainement l'élément stimulateur des opérations de lotissement dans ses communes voisines notamment à Adjarra et à Avrankou autrefois à forte dominance rurale.

Cette même observation sur la multiplication des opérations de lotissement a été faite au Burkina Faso par M. Hilgers (2008) pour qui, « *depuis l'instauration du processus de décentralisation, le Burkina connaît un foisonnement d'opérations de lotissement* ». Mais au même moment que la décentralisation facilite la prolifération des opérations de lotissement, elle confère de fortes prérogatives aux collectivités locales, notamment pour le cas béninois, dans le domaine de l'agriculture.

L'application des opérations de lotissement se fait de façon prédominante dans les zones rurales autrefois occupées par des activités agricoles. Et comme le disait Rodrigue Tossou dans le journal *L'information en temps réel* du 25/05/2020 : « *Les mairies se lancent dans les opérations de lotissement qu'elles assimilent à une manne dont les acteurs se partagent le reliquat. C'est ainsi que des hectares de terres agricoles sont lotis dans des régions où l'agriculture occupe encore la population active.* »

C'est ce que semble affirmer également M. Khenchouche *et al.* (2020) pour le cas d'El Khroub en Algérie. Pour ces auteurs, l'agglomération tend à s'étaler en grignotant les terres agricoles avec un rythme de croissance qui reste toujours très inquiétant. Ces auteurs, en citant A.M. Jouve *et al.*, 2007, expliquent que « *ces terrains sont la proie des politiques urbaines qui jusqu'à présent programment des projets d'habitat et d'équipements de grande envergure et les affectent à la périphérie attirés par la disponibilité et l'accessibilité sur ces territoires proches de la ville, et ce au dépend de terrains agricoles les plus fertiles* » (M. Khenchouche *et al.*, 2020, p. 1281).

Le recours fréquent aux zones rurales pour les lotissements serait lié au fait que ces milieux sont encore peu occupés par les habitations et, par conséquent, leur aménagement présente plus de facilité pour les élus locaux. Par contre, les zones définies comme urbanisables sont pour la plupart très occupées par des activités humaines (habitations, commerces, garages, etc.). Cette

occupation humaine amène à qualifier les lotissements de ces milieux urbains de remembrements urbains. Leurs lotissements sont souvent très contestés par la population car ils engendrent de nombreux dégâts sociaux (casse des habitations, destructions de certains équipements publics existants, etc.).

▷ **Les effets de l'application du coefficient de réduction sur les terres agricoles**

Les opérations de lotissement au Bénin passent nécessairement par l'application d'un coefficient de réduction. Il définit la proportion dans laquelle chaque propriétaire foncier doit contribuer à la constitution des réserves foncières devant servir à la réalisation des infrastructures collectives de la zone en lotissement. Une analyse de tous les lotissements lancés dans la zone agricole à Adjarra permet de se faire une idée de la superficie de terre réservée aux équipements publics à travers l'application du coefficient de réduction.

Tableau 5 - Superficies des réserves foncières dégagées dans les lotissements de la zone agricole à Adjarra

Lotissements	Superficie ouverte (m ²)	Coefficient de réduction (%)	Réserve foncière dégagée (m ²)
Tanmè-Kpota- Malanhoui	3 000 000	37	1 110 000
Malanhoui - Extension	380 000	40	152 000
Agaoubéta	1 103 492	38	419 327
Wèkè-Kouléto		Pas encore défini	
Anangbo		Pas encore défini	
Agata-Yèvié	1 660 000	35	581 000
Aglogbè Centre	1 452 909	38	552 105
Hahamè	79 1517	38	300 776
Ayihounzo	660 000	39	257 400
Sèdjè	-	Pas encore défini	-
Odo-Hongla	1 877 332	40	750 933
Tokomey	1 734 975	40	693 990
Vidjinan	942 526	39	367 585
Agbomey-Takplikpo	-	Pas encore défini	-
Djavi	2 234 039	40	893 616
Gbanyinto	826 598	40	330 639
Médédjonou I	698 271	40	279 308
Médédjonou II	807 424	40	322 970
3 ^e tranche B	2050 000	40	820 000
3 ^e tranche A	2 982 003	40	1 192 801
Total	23 201 086		9 024 450

Source : archives de la mairie d'Adjarra.

Sur les 2 320 ha de terres agricoles ouvertes aux lotissements, environ 902 ha sont projetés pour abriter les équipements publics soit 39 % de la superficie considérée. Si les projections sont respectées, 902 ha de terres agricoles seront convertis pour la réalisation des infrastructures publiques.

Les réserves foncières dégagées dans tous les lotissements font systématiquement l'objet d'une appropriation par les autorités locales à travers l'implantation de plaques immatriculées au nom de la mairie sur les espaces dégagés afin d'éviter d'éventuelle occupation par les contributeurs.

Photo 6 : Un domaine public dégagé dans un lotissement à Adjarra



Phone : A. Adegbinni.

Ces réserves foncières sont sous surveillance des autorités locales et échappent aux activités agricoles à plusieurs endroits par crainte que les contributeurs ne les reprennent alors que leur valorisation à des fins de réalisation d'équipements publics peut prendre plusieurs décennies par manque de besoin réel des services urbains pour lesquels elles ont été dégagées.

3.6. Qu'est-ce qui motive l'organisation des opérations de lotissement dans les zones rurales ?

Le premier élément est la demande de sécurisation des parcelles achetées dans ces zones périphériques. La cherté dans les villes rend difficile l'accès au foncier urbain à certaines classes de population. Or la maison individuelle est devenue aujourd'hui la forme d'habitation la plus prisée des Béninois. Elle est de plus en plus pratiquée dans le pays au détriment des structures familiales d'habitation de grande taille. La construction de la maison individuelle apparaît comme un indicateur d'évaluation de réussite et propulse l'homme à un rang social apprécié. L'acquisition d'une parcelle et sa construction sont socialement bien cotées et très chères aux Béninois comme on peut le constater dans un adage local : « *la classe ou le chic n'est pas dans la*

« rue mais plutôt chez soi ». Ceci pour dire qu'il est préférable de construire une maison avant de s'acheter une voiture de luxe. Et comme l'explique C. Simonneau (2017), depuis plusieurs décennies, ces différentes incitations à devenir propriétaire, combinées à une croissance démographique notable, accentuent fortement les besoins en terre et créent une véritable ruée vers la terre urbaine et périurbaine.

La construction de sa propre maison étant une nécessité sociale au Bénin, la population, notamment celle détenant très peu de moyens, est obligée de se rabattre sur les zones rurales afin de trouver des terrains moins chers. Pour sécuriser et viabiliser les terrains achetés, ces acquéreurs de parcelles dans les zones rurales demandent à leur tour des opérations de lotissement. Cette préoccupation force des personnes à se constituer en groupe pour obliger les maires à lancer le lotissement. C'est donc le besoin de terrain à bâtir « bon prix » de l'organisation de l'espace de vie sans laquelle la population ne dispose pas de certains services urbains tels que l'eau, l'électricité, la voirie, etc. et celui de la sécurisation foncière qui conduit une partie de la population à demander un lotissement en zone rurale au détriment des activités agricoles. Les opérations de lotissement s'achèvent par l'attribution aux détenteurs de parcelles dans la zone concernée d'une attestation de recasement délivrée par le maire. Ce document confère un certain degré de confiance et de sécurité aux détenteurs d'autant que la parcelle concernée est enregistrée et prise en compte par le plan d'urbanisme local.

Le deuxième facteur est le besoin d'espace pour la réalisation des équipements publics. La réalisation des équipements publics collectifs fait partie des prérogatives des autorités administratives locales. N'étant pas propriétaire du domaine communal, la mairie est obligée d'organiser les opérations de lotissement afin de contraindre les détenteurs de terrains à dégager une partie de leur bien foncier pour la constitution d'une réserve foncière administrative destinée aux équipements collectifs. Ce prélèvement se fait à travers l'application d'un coefficient de réduction défini par les autorités locales sur toutes les parcelles situées dans le périmètre à lotir.

Un autre facteur non négligeable qui motive l'organisation des lotissements est le besoin de ressources financières pour approvisionner le budget local. S'appuyant parfois sur le motif de réalisation des services urbains, les élus locaux organisent les lotissements à des fins lucratives afin de renflouer les caisses de la mairie à travers le paiement de taxes diverses par les détenteurs de terrains dans le périmètre à lotir. L'organisation des lotissements apparaît alors comme une source d'approvisionnement en recette des budgets communaux. Et comme le dit Elisabeth Dorier-Apprill *et al.*, « *la course aux lotissements comme sources de recettes pour beaucoup de communes actuellement montre aussi les dérives possibles du "tout local"* » (Dorier-Apprill E. *et al.*, 2004).

Le quatrième élément est la spéculation foncière. Il se manifeste par diverses stratégies des détenteurs de terrains (démarchage au sein du conseil communal de certains élus locaux pour soutenir le problème de lotissement de la zone visée, grognes sur les radios locales de l'inexistence d'équipements collectifs, etc.), notamment les spéculateurs qui poussent les autorités locales au lotissement étant donné que l'organisation des lotissements contribue à l'augmentation des prix des terrains.

Encadré 5 - Les lotissements confirmant l'installation des populations sur des zones impropres à l'habitation

Les lotissements menés en contradiction avec d'autres documents de planification ou réglementaire ne concernent pas que les zones agricoles. Plusieurs exemples concernent des zones impropres à l'habitation

L'arrêté n°0002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992 définit les zones impropres à l'habitation. Dans la région d'Adjarra, l'implantation de l'habitat généralement tient peu compte des obstacles spatiaux, mais se fonde plutôt sur des réalités d'ordre familial, socio-culturel et économique.

D'abord la quête de la proximité de l'eau qui constitue une denrée capitale, et la recherche d'une zone inaccessible aux agresseurs ont amené certains groupes parmi les premiers occupants de cette région à s'installer non loin des cours d'eau qui sont, pour la plupart, des zones à relief accidenté moins favorables à l'habitation depuis les périodes précoloniales et coloniales. La dépendance spirituelle et culturelle oblige plusieurs personnes à s'installer à proximité des grandes maisons familiales. Dans cette logique de rester « collé » à sa famille, on préfère vivre dans une zone moins propice à l'habitat pourvu qu'elle soit proche de son groupe familial.

Ces différents facteurs font que l'installation de la population à Adjarra et ses environs ne se réalise pas toujours sur des espaces géographiquement favorables à l'habitation. En plus de cela, on note également l'absence, pendant longtemps dans cette région, d'un référentiel en matière d'occupation de sol et de construction des habitats.

Les lotissements dans ces zones ont eu des effets très peu importants car elles sont seulement de nature à organiser les installations existantes dont certaines se trouvent à des endroits inappropriés à l'habitation plutôt que d'orienter la population vers le choix des espaces propices à l'urbanisation.

Les zones impropres à l'habitation ne font pas l'objet d'une attention particulière, même après l'élaboration des plans de lotissement. Elles subissent même des opérations de lotissement par des autorités locales au mépris des textes. C'est le cas d'une partie des villages de Tanmè et d'Agata d'Adjarra. Bien qu'ils constituent des zones inondables, ces espaces ont été lotis depuis 1994 et des populations y sont installées. L'une des conséquences de ce fait est que les parcelles recasées dans la zone sont exposées à des inondations périodiques qui entraînent parfois des déplacements des ménages et provoquent des problèmes de santé.

3.7. Les arrangements complexes entre les acteurs locaux : l'expérience de la réalisation des établissements universitaires

La construction des infrastructures publiques nécessite souvent de grands espaces, surtout pour la réalisation des établissements universitaires. C'est le cas du projet de création de la faculté de géographie et de l'Institut national de la jeunesse, de l'éducation physique et des (INJEPS) à Adjarra dans l'arrondissement rural de Médédjonou. Ce projet nécessite de vastes espaces que la mairie a réussi à mobiliser en s'appuyant sur des opérations de lotissement susceptibles de dégager des réserves foncières nécessaires à la réalisation desdits projets.

En réalité, la construction des établissements universitaires relève des prérogatives de l'État central. Ce dernier se replie sur les communes disposant de l'espace pouvant abriter lesdits

établissements. Cette offre de construction de structures universitaires intéresse souvent de nombreuses communes puisqu'elles considèrent la construction de ces établissements comme des investissements pouvant contribuer à l'amélioration de l'économie locale, notamment l'économie résidentielle.

Face à cette considération, les communes s'arrangent pour répondre aux critères de sélection définis par l'État et mènent une course de vitesse pour abriter ces établissements, notamment en dégagant de vastes espaces. C'est à ce jeu que va jouer la commune d'Adjarra pour abriter la faculté de géographie, l'INJEPS et la faculté de médecine bien que ne disposant pas de domaine propre susceptible d'accueillir ces établissements.

▷ **La mobilisation des opérations de lotissement pour le dégagement de réserves foncières**

Pour abriter les établissements universitaires, la mairie va identifier dans son ressort territorial les arrondissements disposant encore de vastes espaces. Mais face à l'évolution de l'urbanisation dans cette commune, seuls les arrondissements ruraux, notamment la zone agricole, sont susceptibles d'abriter de pareilles infrastructures. L'arrondissement rural de Médédjonou a été retenu par le conseil communal pour abriter ces établissements sans consultation préalable de la population alors que le patrimoine foncier de cette localité appartient aux particuliers. Pour réussir sa mission, le conseil communal va d'abord décider d'organiser des lotissements dans la zone identifiée sans qu'il n'y ait un besoin de terrains à bâtir dans cet arrondissement. Après des séances de négociation avec quelques sages de la localité pour leur faire miroiter les avantages d'un lotissement, la mairie va alors mettre en place des comités de lotissement et lancer les opérations. Le comité de lotissement est considéré comme étant l'organe représentant la population dans les opérations de lotissement : il s'agit donc d'une manière d'impliquer la population et de leur faire porter la responsabilité des opérations de lotissement.

Ensuite, le conseil communal va exproprier les détenteurs de terrain dans les périmètres retenus pour abriter les établissements en comptant sur les réserves foncières qui seront dégagées dans le lotissement pour dédommager les sinistrés (ceux dont les parcelles ont été expropriées). Au total, 20 ha de terre seront dégagés pour abriter la faculté de géographie.

Photo 7 - Domaine dégagé pour abriter l'université à Avrankou

Photo : A. Adegbinni.

À environ 1 km de cette faculté, vingt autres hectares seront dégagés pour la construction de l'INJEPS. La faculté de médecine a été projetée pour être réalisée à quelques mètres de ces deux établissements universitaires. Mais pour cause de non-occupation par l'État dans le délai prévu, le domaine réservé à la faculté de médecine a été repris par la mairie et consacré à d'autres infrastructures. En plus des structures universitaires qui relèvent de la sphère publique, quatre hectares de terre ont été octroyés par la mairie dans ce lotissement à l'Université privée catholique. Dans le même lotissement, il a été dégagé à l'État un vaste espace pour abriter les logements sociaux appelés « Les cinquante villas ».

Photo 8 - Espace agricole occupé par les logements sociaux à Adjarra

Photo : A. Adebinni.

Or toutes ces parcelles servaient entre temps à l'agriculture. Les sinistrés (ceux dont les parcelles ont été expropriées) vont devoir attendre le temps que va durer le lotissement (parfois plusieurs années) avant d'entrer en possession de leurs biens fonciers arrachés à des fins de construction d'établissement universitaire. L'arrondissement rural de Médédjonou, qui ne présente aucun besoin de terrains à bâtir, va connaître ainsi le lotissement alors qu'il a été défini par les mêmes autorités locales comme une zone agricole.

Le scénario est presque le même à Avrankou. Dans les arrondissements ruraux de Djomon et de Sado, la mairie a exproprié respectivement environ 72 hectares et 11,5 hectares pour abriter des établissements universitaires sans aucun dédommagement des sinistrés jusqu'à maintenant. Contrairement à Adjarra, les arrondissements ruraux dans lesquels ces espaces ont été dégagés ne subissent pas encore le développement de lotissements. Mais ce dégagement de vastes espaces pour abriter les établissements universitaires n'est qu'un signe précurseur pour le lancement de lotissements dans ces zones. La mairie n'étant pas prête à dédommager financièrement les sinistrés, elle ne peut que compter sur la mise en place de nouveaux lotissements susceptibles de générer des réserves foncières pour satisfaire les sinistrés.

▷ **L'instrumentalisation de la population pour porter les responsabilités des opérations de lotissement**

Les comités de lotissement dont les membres sont supposés être désignés parmi les acteurs directement concernés par la question foncière sont mis en place pour conduire ou suivre les opérations de lotissement afin de se conformer à l'esprit des textes juridiques qui organisent les lotissements. Ces comités sont considérés comme les demandeurs des opérations de lotissement alors que l'engagement de dégager des réserves foncières pour abriter les établissements

universitaires est pris par le conseil communal. Or la nécessité que la demande des lotissements provienne de la population n'est pas la seule obligation légitime sur le plan juridique. La mairie, s'appuyant sur un plan d'urbanisme par exemple, peut jouer le rôle de lotisseur en prenant soin de déclarer la zone en lotissement d'utilité publique, et ceci contre juste et préalable dédommagement des détenteurs fonciers concernés par le lotissement. Faute de moyens financiers ou fuyant les impacts financiers des dédommagements, la mairie fait rarement usage de cette prérogative juridique.

Même si un comité de lotissement censé représenter les détenteurs de terrain est mis en place pour chaque expérience décrite, le conseil communal apparaît ici comme le véritable responsable des conversions des usages du sol. à travers la mise en place des comités de lotissement, la population est instrumentalisée pour porter la responsabilité d'une opération dont les conséquences d'une mauvaise application peuvent être néfastes dans le futur.

Toutes ces observations permettent d'affirmer l'existence d'une certaine complicité entre les acteurs intervenant dans la gestion foncière concernant la conversion des usages des terres agricoles. Ils sont tous responsables de la transformation des usages du sol, mais à des niveaux d'implication différents.

3.8. Le niveau de responsabilité des acteurs dans la conversion des usages du sol

Les premières responsables des conversions des usages du sol dans la région étudiée sont les autorités administratives qui établissent la planification spatiale de la commune et définissent la politique agricole locale. Elles sont responsables pour leur passivité en ce qui concerne l'occupation des terres agricoles à des fins d'habitation par la population. Aucun dispositif contraignant n'est pris par les autorités locales détenant des prérogatives juridiques en matière de l'affectation des sols pour éviter l'occupation des terres agricoles à des fins d'habitation. Elles sont ensuite les premières responsables des conversions des usages du sol, non seulement pour avoir délivré des autorisations de lotir pour des zones agricoles, mais aussi pour leur participation à l'organisation des lotissements dans ces zones. Au lieu de veiller au respect de la planification de l'affectation de l'usage du sol établie par leurs soins à l'échelle locale, les autorités administratives cautionnent au contraire le non-respect de ladite planification spatiale en projetant des lotissements. Ce non-respect de la planification spatiale n'est pas pour le moment la préoccupation de l'État central.

Les acquéreurs de terrains agricoles constituent les seconds responsables de la conversion des usages des terres puisqu'ils acceptent consciemment d'acheter les terrains destinés aux activités agricoles sans aucun aménagement urbain à des fins d'habitation sans se soucier des conséquences de la régression ou de la disparition desdites activités sur le plan alimentaire.

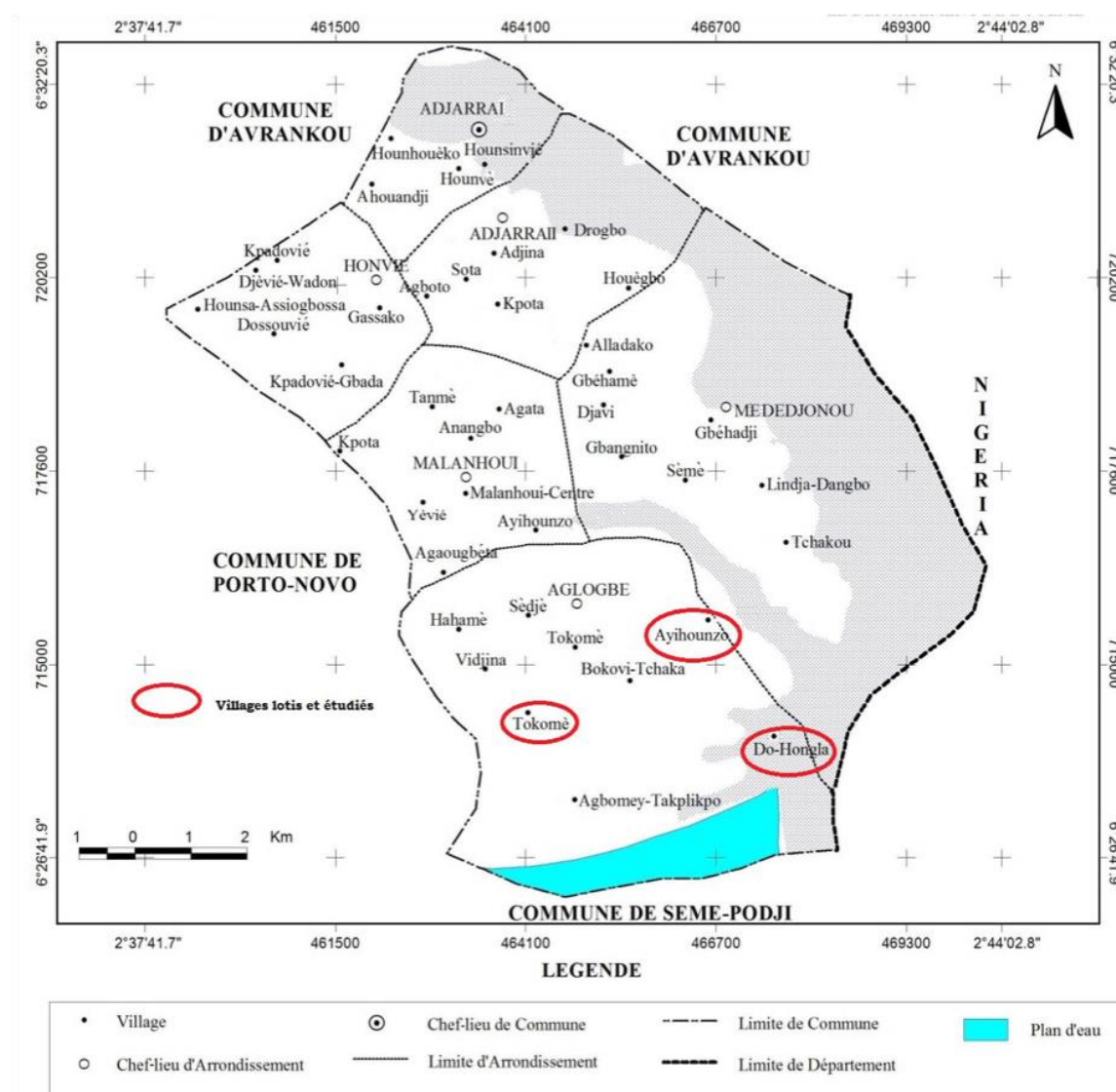
Favorisés par les pratiques foncières modernes qui autorisent l'aliénation des terres au mépris des réalités foncières coutumières, les vendeurs des terres agricoles en sont aussi responsables en acceptant de vendre leurs outils de travail pour s'adonner à d'autres secteurs d'activité dont la réussite n'est pas garantie d'avance.

V. ÉTUDE DE CAS DES LOTISSEMENTS EN ZONES AGRICOLES (ADJARRA)

1. LES LOTISSEMENTS DE ODO-HONGLA, DE TOKOMEY ET DE AYIHOUNZO

Les lotissements de Odo-Hongla, de Tokomey et de Ayihounzo sont situés dans l'arrondissement d'Aglobè défini comme zone agricole à Adjarra.

Carte 6 - Localisation des villages d'Odo-Hongla, de Tokomey et de Ayihounzo



Carte extraite du PDC de la commune d'Adjarra et traitée par Adegbinni.

L'étude de ces lotissements permet de constater à quel point les terres agricoles, autrefois de grande taille, ont été individualisées et morcelées en de petites parcelles.

2. LA PARCELLISATION DES TERRES AGRICOLES

Les terres agricoles étaient autrefois de grande taille puisqu'elles appartenaient à des collectivités familiales. Une collectivité familiale étant une entité composée de plusieurs ménages souvent liés par des relations de sang ou d'alliance. Pour preuve, les parcelles de grande taille observées dans les lotissements de Odo-Hongla, de Tokomey et de Ayihounzo appartiennent toujours à des collectivités familiales comme on peut le remarquer dans le répertoire des états des lieux des trois lotissements étudiés. Le tableau ci-dessous montre le nombre élevé de parcelles qui existent dans ces trois lotissements.

Tableau 6 - Caractéristiques des lotissements de Odo-Hongla, de Tokomey et d'Ayihounzo

Lotissements	Odo-Hongla	Tokomey	Ayihounzo	Total
Superficie ouverte au lotissement (m ²)	1 877 332	1 734 975	660 000	4 272 307
Nombre de parcelles recensées	1 467	1 761	854	4 082
Coefficient de réduction appliqué (%)	40	40	39	
Superficie des parcelles bâties (m ²)	316 058	262 207		
Superficie des équipements collectifs (m ²)	486	48 017		
Parcelle de plus grande taille (m ²)	38 974	46 628	22 453	
Parcelle de plus petite taille (m ²)	10	4	30	
Nombre de parcelles ayant atteint au moins un hectare	16	15	4	35

Pour une superficie d'environ 427 ha de terre ouverte au lotissement, on observe l'existence de 4 082 parcelles. Ces nombres élevés de parcelles dans chaque lotissement montrent que les terrains agricoles ont subi un morcèlement important. Les parcelles de plus grande taille observées dans ces lotissements font respectivement 3,8 ha, 4, 6 ha et de 2 ha pour Odo-Hongla, Tokomey et Ayihounzo. En plus, ces parcelles de plus grande taille appartiennent à des collectivités familiales, donc constituent le patrimoine foncier d'un nombre élevé de personnes.

Seules 35 sur les 4 082 parcelles recensées dans les trois lotissements ont une superficie supérieure à 1 ha.

Ces statistiques obtenues à l'état des lieux des lotissements (recensement de toutes parcelles existantes dans le périmètre à lotir) témoignent que les parcelles dans ces zones agricoles sont devenues minuscules. Même la superficie des parcelles les plus grandes ne permet pas de pratiquer une agriculture susceptible de nourrir l'agriculteur. Ces statistiques sont celles

disponibles à la phase de réalisation des états des lieux, c'est-à-dire au début de lancement des opérations de lotissement. En plus, chaque parcelle sera réduite à travers un prélèvement obligatoire (application d'un coefficient de réduction) qui constitue la contribution de chaque détenteur de parcelles dans le périmètre à lotir pour la réalisation des équipements publics. Le tableau 7 illustre la superficie totale de terres agricoles dégagées dans chaque lotissement à des fins de réalisation d'équipements publics.

Tableau 7 - Superficie totale des réserves foncières dégagées

Lotissements	Superficie ouverte au lotissement (ha)	Coefficient de réduction appliqué (%)	Réserves foncières dégagées (ha)
Odo-Hongla	187, 7	40	75,0
Tokomey	173, 4	40	69, 3
Ayihounzo	66,0	39	25, 7
Total	427, 1		170,0

Source : archives de la mairie d'Adjarra.

À travers ce tableau, on constate qu'environ 75 ha, 69 ha et 26 ha de terrains sont dégagés respectivement à Odo-Hongla, Tokomey et Ayihounzo comme réserve foncière destinée aux équipements urbains, soit au total 170 ha pour les trois lotissements. Autrement dit, sur environ 427 ha de terres agricoles ouverts aux lotissements, presque 170 ha de terres sont prévus pour la réalisation des équipements urbains au détriment des activités agricoles.

Quand on considère les lotissements de Odo-Hongla et de Tokomey, on constate que plus de 57 ha 82 a 65 ca (tableau 6) de terrains sont convertis et abritent déjà des habitations ou des équipements collectifs, ce qui témoigne de la présence du phénomène de conversion des usages du sol et de l'existence d'une pression foncière dans cette zone à vocation agricole.

3. BASCULEMENT FONCIER : ACHAT MASSIF DES TERRES RURALES PAR LES ÉTRANGERS À LA LOCALITÉ

Quand on s'intéresse à la localisation géographique des détenteurs de parcelles dans ces lotissements, on constate la prédominance des personnes non originaires de la localité comme le montre le tableau 8 ci-dessous.

Tableau 8 - Localisation géographique des propriétaires fonciers de Tokomey, de Odo-Hongla et de Ayihounzo

		Tokomey	Odo-Hongla	Ayihounzo	Total	%
Nombre de parcelles détenues par les résidents de la commune d'Adjara		490	236	142	868	47,1
Nombre de parcelles détenues par les résidents des communes voisines d'Adjara	Porto-Novo	505	125	156	786	42,6
	Autres	2	1	3	6	0,3
Nombre de parcelles détenues par les résidents des autres communes du Bénin	Cotonou	91	30	34	155	8,4
	Autres	19	1	8	28	1,5
Total		1 107	393	343	1 843	100

Source : archives de la commune d'Adjara.

Les propriétaires résidents des villages étudiés ne sont qu'environ 47 % des détenteurs de parcelles de ces localités. Le reste des parcelles est détenu par les étrangers à la localité notamment par les Porto-Noviens qui seuls occupent environ 43 % des parcelles de ces villages. Les résidents de la ville de Cotonou font également plus de 8 % de détenteurs de parcelles des villages étudiés. Ainsi, les résidents des villes de Cotonou et de Porto-Novo seuls détiennent plus de la moitié des parcelles des villages agricoles de Tokomey, d'Odo-hongla et de Ayihounzo. La dynamique foncière en cours dans la région étudiée ne concerne pas uniquement la conversion des usages du sol, elle porte aussi sur le changement progressif des détenteurs du patrimoine foncier. On note un passage progressif des « propriétaires héritiers » aux « propriétaires acquéreurs ».

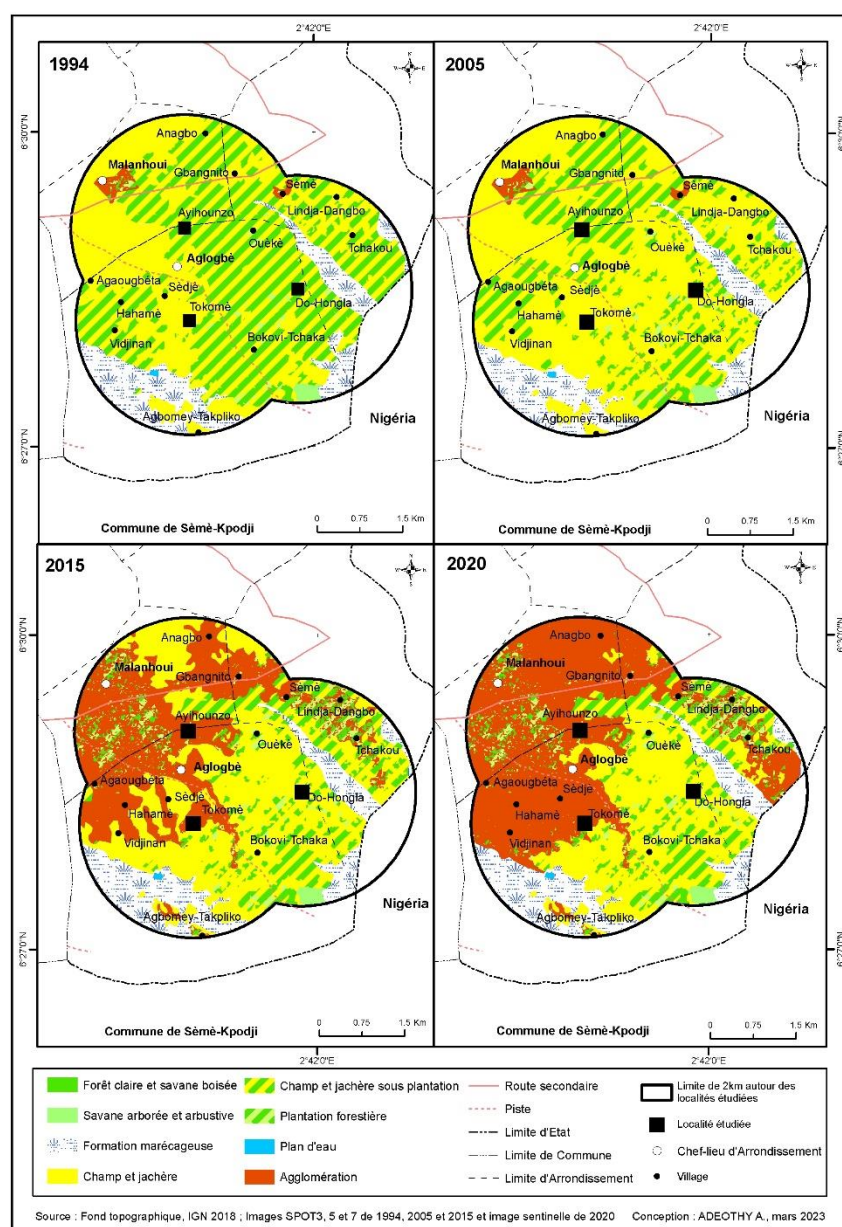
On constate ainsi à travers tous les indicateurs étudiés que les opérations de lotissement constituent une menace pour les activités agricoles dans la région étudiée, même si certains acquéreurs propriétaires exploitent temporairement leurs terrains à des fins agricoles.

4. STRUCTURATION DES ZONES AGRICOLES LOTIES : MITAGE DE L'ESPACE ET FRICHES

Avant le lotissement, la zone agricole est faite de vastes espaces ponctués par quelques habitations de type traditionnel généralement habitées par des collectivités familiales souvent détentrices des terres agricoles. On y retrouve quelques équipements, des écoles primaires, etc. Une fois un espace agricole loti, on y découvre toujours des espaces bâtis et des espaces non bâtis. Les espaces bâtis sont faits non seulement des maisons familiales, mais aussi des maisons individuelles avec une prépondérance pour ces dernières. La part des espaces bâtis abritant les équipements publics devient plus importante avec les lotissements. Les espaces non bâtis sont des espaces exploités pour des activités agricoles et des friches. Les friches sont considérées comme des espaces vides non exploités, ni à des fins agricoles ni pour la construction des maisons ou pour la réalisation d'autres activités. Elles constituent des espaces en attente et sont plus nombreuses dans les lotissements des zones agricoles étudiés.

Une analyse satellitaire à l'échelle des trois villages de notre étude de cas avec une extension sur un rayon d'environ 5 km autour de ces localités permet de constater les résultats consignés sur la carte 7 ci-dessous.

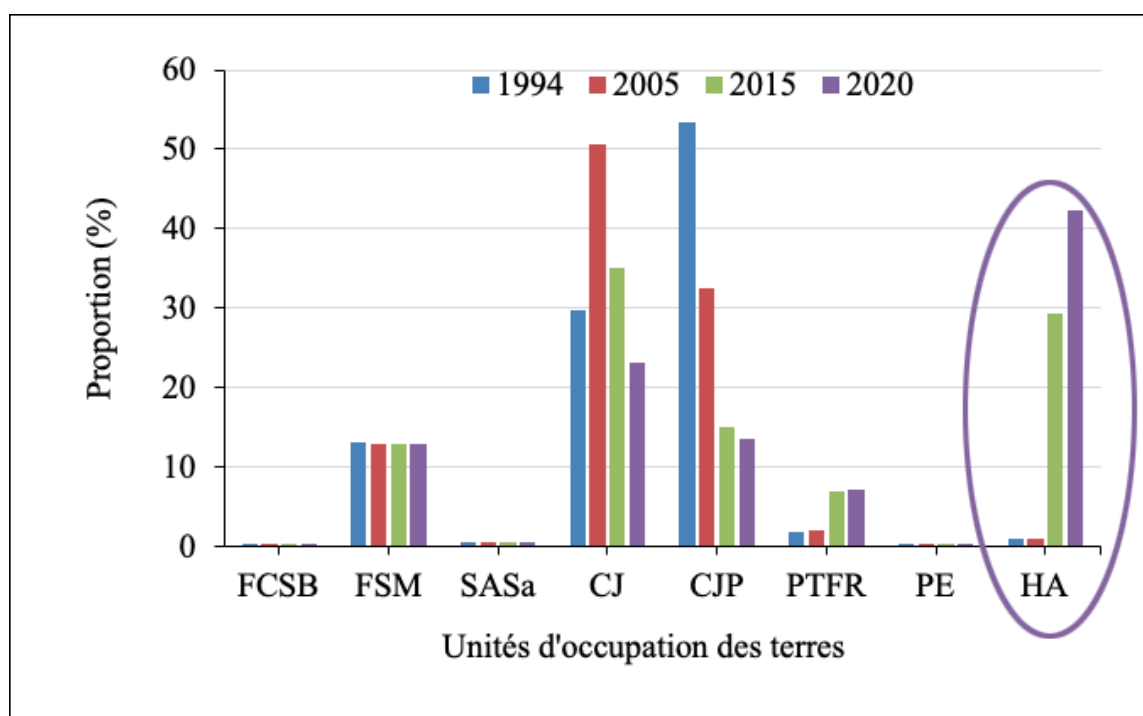
Carte 7 - Dynamique foncière autour des localités de Ayihounzo, Odo-Hongla et de Tokomey à travers l'occupation des terres en 1994, 2005, 2015 et 2020



L'analyse cette carte montre que la dynamique foncière dans les trois localités de Ayihounzo, Odo-Hongla et de Tokomey suit globalement une direction nord-ouest/sud-est. Cette dynamique s'est traduite par l'expansion des agglomérations entre ces différentes années. La figure 11

montre l'évolution des superficies des unités d'occupation des terres en 1994, 2005, 2015 et 2020.

Figure 11 - Superficies des unités d'occupation des terres en 1994, 2005, 2015 et 2020



FCSB : forêt claire et savane boisée ; SASa : savane arborée et arbustive ; FSM : formation marécageuse ; CJ : champs et jachères ; CJP : champs et jachères sous plantation ; PTFR : plantation forestière ; PE : plan d'eau ; HA : agglomération.

De 1994 à 2020, on constate que les agglomérations ont évolué de 24,56 ha à 1026,98 ha, soit une augmentation de 41,2 %. Ceci met en exergue l'évolution du foncier dans les localités de Ayihounzo, Odo-Hongla et de Tokomey. Les plantations forestières ont également progressé de 5,3 %. Par contre les champs et jachères et les champs et jachères sous plantation ont respectivement diminué de superficie de l'ordre de 6,5 % et de 39,7 %.

Pour des raisons de comparaison objective, une quantification à travers un métrage des espaces bâtis, des friches et des espaces encore exploités à des fins agricoles dans un lotissement serait très intéressante. La détermination sur le terrain des limites des différentes parcelles loties pose d'énormes problèmes à cause de la non-disponibilité des bornes de délimitation de ces parcelles loties. Mais l'exercice de quantification réalisé à vue d'œil permet de constater pour les lotissements des zones agricoles étudiés (Odo-Hongla, Tokomey, Ayihounzo) que les espaces non bâtis sont largement plus importants que les espaces bâtis. Au niveau des espaces bâtis, les maisons individuelles deviennent plus nombreuses et prennent le pas sur les grandes habitations familiales. En ce qui concerne des espaces non bâtis, les friches sont plus nombreuses que les parcelles exploitées pour des activités agricoles. Bien que les espaces bâtis deviennent de plus en plus importants, ils sont toujours concurrencés, voire dominés, par des parcelles exploitées pour des activités agricoles. Cette hybridation entre le foncier bâti et non bâti avec une prépondérance

de la végétation, c'est-à-dire la dominance des friches et des espaces cultivés, laisse toujours voir un paysage rural sortant progressivement de sa ruralité.

5. ANALYSE DU PLAN FONCIER RURAL D'AVRANKOU

Le plan foncier rural (PFR) a été le résultat d'une longue série d'actions enclenchée depuis 1999 par les cadres du ministère de l'Agriculture et d'autres acteurs intervenant dans le domaine foncier, ayant comme souci majeur la réforme du foncier rural confronté à diverses mutations depuis l'avènement de la colonisation. À travers cette réforme, le législateur opère un retour en arrière pour la prise en compte effective des réalités coutumières sans abandonner son objectif de départ qui est celui de l'immatriculation. Il aboutit à la fin de sa réalisation, dans les villages bénéficiaires, à la mise en place d'un plan parcellaire et d'un répertoire des ayants droit avec l'attribution aux détenteurs de parcelles enregistrées d'un certificat foncier rural qui peut faire l'objet d'une conversion en titre foncier.

▷ L'emprise spatiale du PFR dans la commune d'Avrankou

La commune d'Avrankou, à l'instar de nombreuses autres communes du Bénin a bénéficié du PFR. Mais, seulement sept des cinquante-six villages et quartiers de cette commune sont placés sous l'occupation foncière basée sur le PFR. Les résultats de cette occupation dans cette localité sont présentés dans le tableau ci-dessous.

▷ Les mutations résultantes de l'application du PFR

Il est facile de constater sur le terrain que l'avènement du PFR a entraîné un changement total de comportement en matière de gestion foncière.

Le premier élément qui illustre ce changement est l'augmentation brutale des transactions foncières dans les localités touchées par le PFR, transactions qui y étaient très faibles avant ce projet comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 9 - Mode d'acquisition foncière dans les villages bénéficiaires du PFR

Localités	Nombre de parcelles obtenues par héritage	Nombre de parcelles acquises par achat	Nombre de parcelles obtenues par don de terre	Total
Ahovo	654	424	25	1 103
Danmè-Kpossou	234	189	6	429
Danmè-Tovihoudji	334	331	6	671
Vagnon	248	298	2	548
Kotan	374	215	2	591
Gbétchou	305	313	4	622
Kouti-Logon	399	322	4	725
Total	2 548	2 092	49	4 689

Source : répertoire des ayants droit du PFR d'Avrankou.

On constate à travers ce tableau que sur les 4 689 parcelles enregistrées, 2 092 sont acquises par achat soit environ 45 % des modes d'accès au foncier dans la localité. L'opération d'achat-vente de parcelles apparaît comme le deuxième mode d'accès au foncier derrière l'héritage dans ces villages. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le projet a permis d'attribuer à chaque portion de terre un certificat foncier qui sécurise désormais ces détenteurs de parcelles dans ces zones. La clarification du statut des terres a suscité un intérêt particulier dans le rang des acquéreurs de parcelles qui ne cessent d'augmenter. Les acquisitions par achat et vente de terres, qui étaient très faibles mais pas inexistantes à cause du statut des terres très peu rassurant pour de pareilles opérations, sont devenues une réalité quotidienne.

On peut ainsi affirmer que la clarification du statut des terres a produit des effets positifs en matière d'investissement dans l'acquisition foncière. À partir de cet élément, il apparaît intéressant de savoir si ces acquisitions de terre sont profitables au secteur agricole ou à la population.

La réponse semble être négative étant donné que l'accroissement des transactions foncières a entraîné une augmentation très importante des prix du foncier dans ces localités, ce qui rend l'accès à la terre agricole difficile à certaines couches de populations. La deuxième conséquence est liée à l'augmentation des transactions foncières qui entraîne un morcellement très poussé des terres, réduisant ainsi les potentialités agricoles du milieu.

Le second élément est que le PFR a contribué à fragiliser le degré de solidarité qui existe entre les paysans sans terre et les détenteurs des biens fonciers agricoles qui deviennent de plus en plus réticents à laisser à d'autres leurs terrains, désormais très prisés sur le marché.

Ces deux éléments illustratifs sont présents dans les explications du technicien SIF de la mairie d'Avrankou qui, s'appuyant sur une étude réalisée par la SNV⁸ et portant sur les nouveaux défis créés par l'installation des PFR, tire les conclusions suivantes : « Avec les certificats fonciers ruraux, les requérants sont confortés dans leur position de propriétaire terrien. Les pratiques qu'on avait comme les locations et autres sont désormais régies par la loi et sont enregistrées par la Section de gestion foncière. Ce que révèle également cette étude est que la terre était libre, c'est vrai qu'on avait des gestionnaires, mais l'étranger qui vient avait l'accès facile à la terre. Mais avec le PFR, on a constaté que les attributions d'exploitation des terres au lieu d'augmenter, ont reculé. »⁹

Les résultats de cette étude permettent de conclure que le PFR favorise moins l'accès des populations à la terre que le système coutumier. Avec le système coutumier, il suffit de faire une demande verbale pour accéder à des terres non occupées sous forme de prêt, de location ou autres. Ce qui témoigne de l'influence très limitée de la terre, considérée comme un moyen de production et non une marchandise, dans le mode de production traditionnelle très peu ouverte au capitalisme. Mais depuis l'instauration du PFR dans ces localités, les prix de vente des biens fonciers ont augmenté.

8. Organisation néerlandaise de développement.

9. Kpoviéssi Aubin, opérateur du système d'information foncier (SIF) à la mairie d'Avrankou.

Les terres libres susceptibles d'être prêtées deviennent rares, tandis que celles qui sont à vendre se libèrent davantage. On constate également que les terres acquises, au lieu de servir aux activités agricoles, sont plutôt conservées, inexploitées, et servent à des fins spéculatives.

Le PFR a ainsi favorisé l'éclosion d'un fait périurbain, celui de la spéculation foncière dans les milieux ruraux. L'attribution du certificat foncier rural aux terrains permet à certains détenteurs de sortir du régime de l'oralité (terrains sans aucun acte de propriété) en les dotant des actes fonciers modernes. Ainsi, le certificat foncier a-t-il permis une émancipation des paysans qui peuvent négocier directement la vente de leurs biens fonciers sans aucune contrainte des structures familiales comme par le passé.

De même, si le PFR a l'avantage de prendre en compte les pratiques coutumières, il a fait consciemment ou inconsciemment l'oubli de considérer les terres sacrées¹⁰, ce que confirment les propos du technicien SIF, Aubin Kpoviéssi : « *Les plans fonciers ruraux n'ont pris en compte que les terres agricoles, donc les espaces cultivables. Les forêts, habitations et autres espaces occupés n'ont pas été relevés dans les plans. Seul un Zangbéto-Vali¹¹ a été relevé au nom d'un adepte du culte Zangbéto dans le village de Danmè-Tovihoudji.* »

Or les terres sacrées constituent jusqu'à aujourd'hui des entités foncières présentes dans toute notre région d'étude. Initialement conçu pour prendre en compte les règles foncières coutumières, le PFR contribue ainsi à gommer une partie non négligeable des réalités foncières traditionnelles que constituent les terres sacrées (forêts sacrées, les temples et couvents de vodoun, etc.).

En définitive, s'il apparaît très clairement que la priorité du PFR est de sécuriser les terres agricoles, il est aussi évident de constater que les résultats de la mise en œuvre de ce projet paraissent moins encourageants pour l'agriculture et le secteur agricole en général.

VI. RECOMMANDATIONS

À partir de toutes nos analyses, on peut dire que si des avancées en matière de la protection des terres agricoles, notamment en termes de réformes juridiques et institutionnelles, ont été réalisées à l'échelle nationale et par plusieurs communes à travers la mise en place des outils de planification spatiale (PDU, SDAC, etc.), il reste qu'actuellement toutes les conditions ne sont pas réunies pour préserver l'usage des terres agricoles périurbaines au Bénin.

Les terres agricoles continuent, dans la zone d'étude, de subir des opérations de lotissement et surtout de la marchandisation, les rendant moins disponibles pour les activités agraires. À cela s'ajoute l'évolution constante de la société qui sape les principes de l'agriculture familiale, la plus pratiquée dans la région d'étude, longtemps entretenus par les règles traditionnelles. Une telle situation entraîne la vulnérabilité des activités agricoles et le découragement des paysans. Cependant, on observe dans les communes étudiées l'émergence de nouvelles réalités agricoles à caractère moderne avec la pratique de l'arboriculture et la création de « l'agriculture de

10. Terres qui abritent diverses divinités.

11. Espace sacré réservé au culte de la divinité Zangbéto.

ferme », consacrée essentiellement à la production de palmiers sélectionnés et surtout à l'élevage en enclos. On pourrait alors parler d'une timide intensification de l'occupation des terres agricoles. Ces nouvelles pratiques restent encore insignifiantes face aux potentialités agricoles de la région étudiée.

Les activités agricoles font face aujourd'hui à des difficultés surtout liées aux opérations de lotissement tous azimuts et à la marchandisation foncière non régulée. Face à ces difficultés, les recommandations suivantes peuvent être faites à l'endroit de tous les acteurs intervenant dans les questions relatives au foncier et à l'agriculture, notamment l'État, les collectivités locales, les agriculteurs, les scientifiques et les partenaires au développement.

À L'ENDROIT DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1 - L'une des grandes difficultés actuelles du secteur agricole est la marchandisation foncière non maîtrisée qui a facilité la détention d'une importante partie du patrimoine foncier agricole par des acquéreurs qui aspirent à la construction d'habitations individuelles. Les terres agricoles sont thésaurisées et détenues en grande partie par ceux des non-agriculteurs, créant ainsi une inégalité foncière défavorable au secteur agricole. Mais la vente de ces terres agricoles constitue aussi des opportunités inédites pour certains détenteurs. À cet effet, il est important d'assurer une complémentarité entre les activités agricoles et les investissements urbains, surtout dans les espaces périurbains où la présence des faits urbains est inévitable. Il ne s'agit pas de rester dans une vision dichotomique entre investisseurs urbains et exploitants dépossédés, mais plutôt de mettre en place un dispositif susceptible d'assurer un équilibre entre les deux réalités.

Les interventions dans ces domaines des politiques foncières doivent prendre en compte les besoins et logiques d'anticipation économique tant des détenteurs fonciers ruraux que des investisseurs, des habitants et surtout des différents usages et valeurs portés par l'accès à la propriété foncière : comprendre la valeur assurantielle de la terre, la fonction d'épargne, etc., et dialoguer ainsi avec des politiques, notamment d'inclusion financière et sociale. Des mesures orientées vers les exploitants ruraux pourraient leur permettre de reporter le projet de vente en travaillant sur l'amélioration des revenus agricoles, la facilitation de l'accès au crédit, les assurances agricoles, et en accompagnant les dynamiques collectives pouvant permettre aux exploitants de poursuivre leur activité agricole (groupements fonciers agricoles, etc.).

L'idée de récupération et de transfert des terres rurales non valorisées¹² à ceux qui en ont besoin pour des activités agricoles est louable, mais ne suffit pas. Il faut d'abord que l'État appuie les collectivités locales pour installer et rendre opérationnelles, dans toutes les communes, les commissions de gestion foncière conformément au Code foncier et domanial en République du Bénin. En plus de la commission de gestion foncière de la commune habilitée à enquêter sur la non-valorisation des terres rurales, il faut qu'une structure particulièrement dédiée à cet exercice soit mise en place dans chaque commune avec des moyens conséquents pour la rendre opérationnelle.

2 - De même, le phénomène de marchandisation foncière et les opérations de lotissement ont permis de constater une « minuscularisation » des parcelles dans la région d'étude. La taille

12. Article 368 de la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

moyenne des exploitations agricoles est trop faible pour assurer une agriculture susceptible de nourrir l'agriculteur.

À cet effet, la réalisation d'un remembrement foncier à travers des opérations de regroupement du parcellaire pourrait être bénéfique aux acteurs du monde agricole. Ce regroupement peut concerner les parcelles d'un même exploitant. Il peut s'agir également d'un remembrement foncier public nécessitant la déclaration des zones agricoles d'utilité publique et le dédommagement des propriétaires fonciers afin de réaliser son aménagement foncier et puis procéder par la suite à la redistribution des terres aux paysans qui sont réellement dans le besoin. Cette mesure nécessite d'importants moyens financiers et techniques (d'où l'intervention de l'État), mais sa concrétisation contribuera à coup sûr à la protection et à l'amélioration de la production agricole.

3 - L'existence du marché foncier est importante pour l'émergence du secteur agricole, mais il faut mettre en place des institutions fortes susceptibles de le réguler afin de permettre l'accès au foncier à tout le monde, notamment à ceux qui en ont besoin pour le développement des activités agricoles. Certes, pour certains auteurs, les hypothèses de régulation se montrent incertaines, que ce soit pour orienter les ventes, pour soutenir l'aménagement des terres ou arbitrer les conflits qui se déclarent entre pouvoirs traditionnels (Cobbinah et Aboagye 2017 ; Simon, Duncan, et Nsiah-Gyabaah 2004 ; cités par M. Bertrand *et al.*, 2022). Mais il serait important de mettre en place un système de gouvernance du marché foncier basé sur les institutions (création dans toutes les communes d'un organe de régulation des marchés fonciers) susceptibles de prendre en compte les intérêts collectifs de la population notamment ceux des couches les plus défavorisées. Cet organe de régulation peut servir en même temps comme structure de récupération et d'affectation des terres rurales non valorisées.

4 - L'étude réalisée permet aussi de constater l'existence de nombreuses opérations de lotissement dont certaines sont faites au détriment des terres agricoles. Les lotissements sont multiples, mais faiblement bâtis à plusieurs endroits créant ainsi un déphasage entre les besoins en terrains constructibles et les offres de parcelles loties.

Il est alors important que l'État prenne des mesures nécessaires à travers des textes de lois afin de contraindre les différents acteurs à organiser des lotissements utiles. L'exigence d'atteinte d'un taux de consommation spatiale d'au moins 80 % des lotissements existants avant l'autorisation de nouvelles opérations par les conseils communaux ou l'État dans la même zone peut contribuer en partie à assurer une adéquation entre les offres d'espaces lotis et les demandes de consommation de terrains constructibles.

L'un des éléments qui motivent l'organisation de ces lotissements est la sécurisation foncière. Le lotissement assure la sécurisation foncière à travers l'inscription des présumés propriétaires terriens dans le registre foncier communal. Mais les lotissements dans les zones rurales contribuent à la réduction des tailles des exploitations agricoles. L'expérience du plan foncier rural au Bénin a été très concluante dans les communes d'expérimentation. À la place des opérations de lotissement dans les zones agricoles, l'application de la loi relative au PFR pourrait constituer une solution efficace pour répondre aux besoins de sécurisation foncière.

5 - Tout comme le foncier urbain est nécessaire pour la croissance urbaine, les terres agricoles sont aussi indispensables pour la production agricole et, par ricochet, pour les besoins alimentaires. Il existe aujourd'hui plusieurs textes de lois qui assurent la sécurisation foncière et

une politique de promotion du secteur agricole. Mais ces textes sont non seulement parfois très peu adaptés aux réalités locales mais aussi ne s'intéressent pas de façon spécifique à la protection des usages des terres agricoles.

Il est nécessaire que l'État élabore des politiques publiques adaptées aux réalités locales, et spécifiques à la protection des terres agricoles, en y impliquant tous les acteurs du monde agricole, en particulier les collectivités locales, et en y incluant les dispositions et les mesures à prendre ainsi que les actions à concrétiser pour rendre effective cette protection des terres agricoles.

Les prérogatives relatives à l'usage et à l'affectation des sols relèvent aujourd'hui des compétences des communes. Ces prérogatives sont parfois traduites dans les documents de planification spatiale qui, malheureusement, sont très peu respectés sur le terrain.

Il serait important que l'État prenne les textes juridiques afin de faire des documents de la planification, notamment celui relatif aux règles d'usages et d'affectation des sols, des plans opposables aux tiers (population, élus locaux, État). Des textes juridiques contraignants doivent être pris pour le respect de cette planification.

6 - La satisfaction de plus en plus difficile des besoins socio-économiques des paysans face à une société changeante et à une agriculture de moins en moins rentable amène les producteurs à vendre leurs outils de travail que constituent les terres agricoles. Le simple fait de disposer des outils de planification spatiale ne suffirait pas pour assurer le maintien d'un usage agricole des terres. Il faut prévoir des mesures techniques : le retour des structures d'encadrement techniques des paysans comme par exemple le CARDER (Centre agricole régional pour le développement rural) dans toutes les communes rurales et périurbaines pourrait contribuer à la relance du secteur agricole.

L'accès aux services d'appui, au crédit et à certaines infrastructures agricoles s'avère indispensable. À cet effet, il serait important de mettre en place un mécanisme de financement de l'agriculture adapté aux réalités de terrain (accessible aux petits paysans) à travers par exemple la création d'un fonds de garantie et d'appui au secteur agricole.

À L'ENDROIT DES SCIENTIFIQUES ET DES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

La frontière entre l'urbain et le rural disparaît de jour en jour, notamment dans les périphéries des grandes villes, laissant place à un foncier mixte qui n'est ni urbain ni rural. Face à cette réalité, les faits urbains ne doivent plus être radicalement opposés aux activités rurales, notamment agricoles. Au contraire, les enjeux agricoles doivent être intégrés à l'aménagement urbain comme l'explique Laurence Defrise (2017) pour l'agriculture urbaine en Antananarivo au Madagascar. Il est alors nécessaire de prendre en compte cette réalité en procédant à une conceptualisation de l'agriculture périurbaine et à la création des conditions favorables à l'éclosion de cette agriculture.

Bien qu'il existe plusieurs travaux sur l'agriculture périurbaine, celle-ci peine encore au Bénin à contribuer efficacement au développement du secteur agricole. Des réflexions doivent être poursuivies dans ce sens, notamment par les scientifiques, afin de la contextualiser et de mettre à la disposition des acteurs politiques des données nécessaires pour l'élaboration des politiques agricoles incluant les réalités de l'agriculture mixte.

L'organisation d'un colloque spécifiquement dédié au développement de l'agriculture périurbaine dans le contexte béninois, regroupant les différents acteurs intervenant dans la production agricole, les partenaires au développement et les chercheurs travaillant sur ces questions ne serait utile pour le développement du secteur agricole. Une vulgarisation des résultats de ce colloque pourrait constituer de nouvelles pistes sur lesquelles l'État pourrait se concentrer et susceptibles d'orienter les partenaires au développement intervenant dans le secteur agricole.

En s'inscrivant dans le paradigme de développement durable, l'agriculture périurbaine pourrait permettre de maintenir la nature en ville. Elle constitue alors une des réponses possibles aux enjeux de développement durable des territoires. Et comme l'explique Allyoghazi *et al.*, (2022), étudiant le cas de Dakar, l'agriculture urbaine et périurbaine apparaît comme une réponse aux défis de sécurité alimentaire et comme un levier pour promouvoir la protection de l'environnement et la résilience des villes. Cette réalité pourrait inspirer la création de nouvelles villes durables. Les communes périurbaines où cohabitent encore les espaces agricoles et urbains notamment celles du Sud-Bénin où les risques liés à l'utilisation des produits chimiques dans l'agriculture sont encore faibles, constituent une opportunité pour la création de telles villes.

Pour le faire, il faut une volonté politique forte de maintien des espaces agricoles en ville. Cela pourrait être possible à travers l'intégration des enjeux agricoles dans l'aménagement urbain. Le cas de la ville d'Antananarivo constitue un exemple illustratif. Le plan d'urbanisme de la ville (2004) considère et intègre les espaces agricoles : des zones au sein de la ville sont réservées à l'agriculture et inscrites comme non constructibles (Defrise L., 2017). Pour cet auteur, ces mesures nécessitent non seulement une meilleure connaissance de l'existant à travers l'identification et la cartographie des enjeux agricoles urbains, mais aussi une régulation des espaces agricoles urbains. Une telle conception de la ville nécessite plus de questionnement et ne peut en aucun cas être l'apanage uniquement des techniciens en aménagement de l'espace, mais également des scientifiques pour une réflexion plus approfondie.

Selon les récentes recherches effectuées par Adegbinni (2005) dans la région d'étude, l'État, à la suite du colonisateur, s'est octroyé une multitude d'options pour assurer la conversion des terres coutumières entraînant un bouleversement important du système foncier endogène et un amenuisement des terres coutumières. Au même moment, le régime foncier administratif n'arrive pas à s'imposer sur le terrain (3,5 % et 2,5 % de terrains titrés respectivement à Adjarra et Avrankou). Les deux pratiques s'immiscent l'une dans l'autre créant une situation d'« entre-deux » très peu favorable aux pratiques foncières non seulement administratives mais aussi endogènes.

Pour cela, il est important d'abandonner la voie de l'assimilation des pratiques foncières endogènes pour étudier d'autres pistes plus adaptées. Il serait nécessaire de prendre en compte certaines pratiques locales adaptées aux réalités d'aujourd'hui dans les règles foncières administratives au lieu d'adopter une position rigide qui classe tout ce qui ne va pas dans le sens des textes juridiques, généralement d'inspiration étrangère, comme illégal. La création des groupes de discussion avec les représentants de la gouvernance traditionnelle pourrait permettre d'y parvenir.

CONCLUSION

Les opérations de lotissement sur les terres entretiennent des relations complexes avec la réduction des espaces agricoles, dans la région d'étude et ailleurs au Sud-Bénin. Les lotissements contribuent à un bouleversement de l'occupation du sol dans la région d'Adjarra et d'Avrankou : ils entérinent des transactions foncières et des constructions dans des zones non ouvertes ou impropres à l'habitation, stimulent le marché foncier en faisant augmenter la valeur des terres, et engendrent des pratiques spéculatives. Cette réduction des terres agricoles en faveur de la ville et au détriment de la campagne fait naître un paradoxe entre la nécessité d'étendre la ville et celle de maintenir les activités agricoles indispensables pour l'autosuffisance alimentaire. Ce bouleversement est plus visible encore à travers une analyse portant sur les systèmes d'information géographique (SIG) et la télédétection durant la période 1994 à 2020.

Comme dans la plupart des études sur la dynamique de l'occupation des terres (J. Avakoudjo *et al.*, 2014; G. Louis-Djohy *et al.*, 2016), les systèmes d'information géographique et la télédétection sont utilisés ici pour comprendre les évolutions de l'occupation du sol des communes d'Adjarra et d'Avrankou. Cette étude a fait ressortir différents processus d'évolution du paysage durant la période de 1994 à 2020. En effet, dans les deux communes, on assiste à une évolution des agglomérations au détriment des unités de végétation à travers les conversions et modifications des usages du sol. Ainsi, entre 1994 et 2020, environ 28 % et 14 % de perte de superficie ont été observée respectivement au niveau des champs et jachères et au niveau des champs et jachères sous plantation. Par contre, au niveau des agglomérations, un gain d'environ 35 % de superficie du secteur d'étude a été observé.

L'analyse de la situation agricole dans la région d'étude a affiché une tendance baissière. Les principales raisons évoquées sont relatives à la diminution des espaces cultivables liée à l'évolution rapide de l'urbanisation qui se manifeste par les opérations de lotissement et, surtout, à la baisse de la fertilité des sols (perception des acteurs locaux) observable à travers la décroissance des rendements de la production agricole. La non-maitrise de l'eau suite aux changements climatiques a été évoquée, l'agriculture étant toujours une activité à caractère saisonnier et tributaire de la pluviométrie. Un autre élément non moins important qui a été rappelé par les acteurs locaux – notamment les personnes âgées – comme motif de la régression des activités agricoles est le fait d'occulter le caractère sacré de la terre, c'est-à-dire la rupture progressive avec les pratiques foncières traditionnelles. L'abandon de cette gouvernance traditionnelle serait en partie responsable de la baisse de la production agricole dans la région d'étude. En plus de ces facteurs contemporains, les causes de la baisse des activités agricoles seraient aussi liées à certains événements historiques de la région qui ont accéléré la mutation de la gouvernance foncière traditionnelle susceptible de bouleverser le mode de production agricole. À tous ces éléments s'ajoutent l'apparition de la production des cultures d'exportation (surtout le palmier à huile) et la proximité géographique de la ville de Porto-Novo qui ont facilité la pression foncière et la conversion des terres agricoles. Mais la mutation des terres agricoles dans la région d'Adjarra et d'Avrankou a été très remarquable avec les opérations de lotissement.

Les terres destinées aux activités agricoles sont gelées, morcelées et transformées pour servir à la construction des habitations ou à des équipements publics. Elles ont été morcelées en de petites parcelles et vendues à de nombreux propriétaires, conduisant parfois à des inégalités foncières. Or, à l'instar d'autres formes d'inégalités, les inégalités foncières débouchent sur une

concentration du pouvoir politique, contribuant ainsi à une plus grande accumulation de richesses et mettant en péril le développement socio-économique équitable et inclusif (Giridharadas, 2018, cité par Anseeuw W. *et al.*, 2020). Le nombre de détenteurs de parcelles dans la zone agricole a brutalement augmenté et la taille moyenne des parcelles détenues par ceux-ci est devenue minuscule, facilitant de ce fait très peu l'agriculture à grande échelle. Une grande partie des terres agricoles est convertie en des fonciers bâtis et d'autres en des terrains en attente d'être bâtis à travers des opérations de lotissement. Une analyse des opérations de lotissement a permis de mieux appréhender les transformations en cours dans la région d'étude.

On constate à travers cette analyse que presque tous les arrondissements sont atteints par le lotissement à Adjara, avant la période de la décentralisation, même si l'application réelle n'a démarré dans certaines localités qu'après l'avènement de la décentralisation en 2003. Aujourd'hui, quarante villages et quartiers sur les quarante-huit que compte la commune d'Adjara sont déjà en lotissement. Le scénario est presque le même dans la commune d'Avrankou. Sur les sept arrondissements qui composent la commune, quatre sont déjà partiellement en lotissement. Ainsi, 48 % et 36% de la superficie des terres de la commune sont ouvertes aux lotissements respectivement à Adjara et à Avrankou.

En réalité, les opérations de lotissement pratiquées dans la région sont des « lotissements de rattrapage » ou des remembrements urbains puisqu'ils interviennent après installation de la population. Autrement dit, une partie des espaces lotis est souvent occupée par des habitations et d'autres activités économiques avant l'application des opérations de lotissement. L'acteur principal de ces changements est le lotisseur. Mais il est difficile de définir avec précision le lotisseur dans la région étudiée, et même partout au Bénin.

La transformation de l'usage du sol commence avec la vente des terres agricoles à ceux qui ne pratiquent pas l'agriculture, notamment les citadins. Ces derniers achètent les terrains dans le seul but de les construire ou de les revendre dès que le prix de vente des parcelles augmente sur le marché. Les collectivités locales entérinent ces transactions par l'opération de lotissement, alors que l'État est responsable de l'aménagement du territoire national avec peu de dispositifs relatifs à l'encadrement des dynamiques foncières périurbaines.

De plus, sans respect pour les textes différenciant les zones urbanisables des zones non urbanisables, certains de ces acquéreurs sans autorisation de construire bâtissent des habitations sur les terrains agricoles achetés afin de contraindre les autorités locales à la viabilisation qui passe par les opérations de lotissement. D'autres acquéreurs gèlent les activités agricoles sur les terrains acquis en attendant les lotissements qui provoquent une augmentation des prix fonciers afin de les revendre. Les acquéreurs des terrains agricoles, souvent pressés d'avoir leur propre maison ou de voir les prix des parcelles achetées augmenter, et poussent à travers diverses stratégies les autorités locales à organiser les lotissements.

Malgré toutes les relations complexes et parfois néfastes qu'elle entretient avec les autres secteurs d'activités, l'agriculture constitue toujours une activité importante au Bénin. L'État et les grandes stratégies donnent une place à l'agriculture, mais sont discrets sur le devenir des terres agricoles périurbaines.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ADEGBINNI Adéothy, 2019, « *Manger les terres sacrées* » : les espaces du culte Vodoun, nouveaux fronts d'urbanisation au Bénin, Harmattan, France, 329 p.

ADEGBINNI Adéothy, CHABI Moïse et BLALOGOE Parfait, 2019, « Diversité et participation des habitants de la région d'Adjarra et d'Avrankou (République du Bénin) aux opérations de lotissement », *Revue de géographie du Laboratoire de recherche sur la dynamique des milieux et des sociétés (LARDYMES)*, n° 23, décembre 2019, Togo, p. 265-280

ADEGBINNI Adéothy, 2015, *Production foncière et patrimoine socio-culturel au Bénin : cas des communes périurbaines d'Adjarra et d'Avrankou*, Thèse de doctorat, Université de Bretagne occidentale (France), 498 p.

AGHARMIOU-RAHMOUN N., 2014, « Une nouvelle génération de villes, les villes-villages : cas de la Kabylie (Algérie) », In, Fr. MORICONI EBRARD, C. CHATEL, J. BORDAGI (dirs), *Aux frontières de l'urbain. Petites villes du monde : émergence, croissance, rôle économique et social, intégration territoriale, gouvernance*, Actes de la conférence, l'Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 746 p.

ALLYOJGHAZI Clara, BRETIGNIERE Louise, EL YANDOUZI Nohaila, GALIBERT Rémi, GHRIB Achref, GOULDING Tomy, HUOT DE SAINT-ALBIN Ségolène, 2022, *Comprendre les potentialités et les limites de l'agriculture urbaine et périurbaine à Dakar*, rapport de master, École d'urbanisme de Paris, 92.p.

ALVERGNE C., 2008, *Le défi des territoires : comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du centre*, Karthala, Paris, 263 p.

ANSEEUW Ward et Giulia Maria BALDINELLI, 2020, Des inégalités foncières au cœur des inégalités sociétales, *rapport de synthèse*, Coalition internationale pour l'accès à la terre, 73 p.

AROUNA O., 2012, *Cartographie et modélisation prédictive des changements spatio-temporels de la végétation dans la Commune de Djidja au Bénin : implications pour l'aménagement du territoire*, thèse de doctorat en géographie, EDP/FLASH, Bénin, 246 p.

ATTA S, F. ACHARD, O-M., SIDI et O. MOHAMEDOU, 2010, « Évolution récente de la population, de l'occupation des sols et de la diversité floristique sur un terroir agricole du Sud-Ouest du Niger », *Sciences & Nature*, 7(2), p.119-129, DOI: <http://dx.doi.org/10.4314/scinat.v7i2.59948>.

AVAKOUDJO J., M. ADI, I. TOKO, V. KINDOMIHOU et B. SINSIN, 2014, « Dynamique de l'occupation du sol dans le parc national du W et sa périphérie au nord-ouest du Bénin », *Int. J. Biol. Chem. Sci.*, 8(6), p.2608-2625. <http://ajol.info/index.php/ijbcs>.

BAMBA I., A. MAMA, F-R. DANHO, J-K. KOFFI, D. TRAORÉ, M. VISSER, B. SINSIN, L. LEJOLY et J. BOGAERT, 2008, « Influence des actions anthropiques sur la dynamique spatiotemporelle de l'occupation du sol dans la province du Bas-Congo (R.D. Congo) », *Sciences & Nature*, 5(1), p.49-60. DOI : <http://dx.doi.org/10.4314/scinat.v5i1.4215>.

BARTELS L. E. 2020. "Peri-urbanization as 'Quiet Encroachment' by the Middle Class. The Case of P&T in Greater Accra.", *Urban Geography*, 41 (4), p.524–549.

BAWA Anissou, 2017, *Mutations des périphéries urbaines au sud du Togo : Des espaces ruraux à l'épreuve du peuplement et de la marchandisation des terres*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier, École doctorale GAIA (biodiversité, agriculture, alimentation, environnement, terre, eau), Unité de recherche TETIS (Territoires, Environnement, Télédétection et Information Spatiale), 239.p.

BERTRAND Monique et Bérénice BON, 2022, « Négocier la terre en attendant la ville: marchés fonciers et gouvernance périurbaine en Afrique subsaharienne », *Revue canadienne des études africaines*, <https://doi.org/10.1080/00083968.2021.2023359>, p.1-26.

BIGA I., A. AMANI, I. SOUMANA, M. BACHIR et A. MAHAMANE, 2020, « Dynamique spatio-temporelle de l'occupation des sols des communes de Torodi, Gothèye et Tagazar de la région de Tillabéry au Niger », *Int. J. Biol. Chem. Sci.* 14 (3), p.949-965.

BOUQUET C. (2012), « En Afrique, les terres appartiendront à ceux qui les achètent », In, F. BART, (éd), *Terres et tension en Afrique*, Bulletin de l'Association de géographes français, France, p.388-398.

BOUSMAHA A. et A. BOULKAIBET, 2019, « Planification foncière et espaces agricoles périurbains en Algérie », *Développement durable et territoires*, Vol. 10, n° 3, consulté le 14/04/20.

CHAUVEAU J-P., J-P. COLIN, J-P. JACOB, P. LAVIGNE DELVILLE ET P-Y. LE MEUR, (2006), *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche CLAIMS, Londres, IIED, 91 p, <http://pubs.iied.org/pdfs/12528FIIED.pdf>, consulté le 12/ 06/ 2014.

CLERC J., P. ADAM ET C. TARDITS, (1956), *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne : étude sociologique et cadastrale*, Conseil des recherches sociologiques Outre-mer, Paris, p.43.

COBBINAH, P., and H. N. ABOAGYE, 2017, "A Ghanaian Twist to Urban Sprawl." *Land Use Policy* 61, p.231-224.

DEFRISE L., 2017, *Terres agricoles face à la ville : logiques et pratiques des agriculteurs dans le maintien des espaces agricoles à Antananarivo, Madagascar*, Thèse de doctorat, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParis Tech), Paris, 354 p.

DEGLA P. (1998), *Régime agraire au sud du Bénin : les problèmes du régime foncier et leurs effets sur les activités extra-agricoles*, Thèse de doctorat de l'Institut pour le développement rural, George-Auguste, Université de Gottingen, 258 p.

DELVILLE PH. L. et A. DURAND-LASSERVE, 2008, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud*, Livre blanc des acteurs français de la coopération, septembre, 35 p.

DISSART J-C., « Protection des espaces agricoles et naturels : une analyse des outils américains et français », *Économie rurale*, 291 | Janvier-février 2006, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/578> ; DOI : 10.4000/economierurale.578.

DJOHY G. L., H. S. TOTIN VODOUNON, N. E. KINZO, 2016, « Dynamique de l'occupation du sol et évolution des terres agricoles dans la commune de Sinendé au Nord-Bénin », *Cahiers du CBRST*, n° 9 juin 2016, Lettres, sciences humaines et sociales, Bénin.

DORIER-APPRILL E. (2007), *Dynamiques territoriales dans la région urbaine du littoral béninois*, Rapport d'étude, programme Dynamiques territoriales dans les Suds : une région frontalière métropolisée entre Cotonou et Porto-Novo, 14 p.

DORIER-APPRILL E. et E. DOMINGO, 2004, « Les nouvelles échelles de l'urbain en Afrique : métropolisation et nouvelles dynamiques territoriales sur le littoral béninois », *Vingtième Siècle* dossier C. Ghorra-Gobin (éd), n°81, Janvier-Mars, p. 41-54.

DURAND-LASSERVE A. (1988), « Le logement des pauvres dans les villes du Tiers Monde : Crise actuelle et réponses », *Tiers-Monde*, Tome 29 n°116, p. 1195-1214.

GIRIDHARADAS, A., 2018, *Winners Take All: The Elite Charade of Changing the World*. New York : Alfred A. Knopf.

HALLEUX J-M., F. COURTEJOIE, S. DAWANCE, N. FAGEL, M. FREDERICH, PH. LEBAILLY, M. PONCELET, B. RUBBERS ET J. BOGAERT, 2015, « Territoires périurbains : développement, enjeux et perspectives dans les pays du Sud. Une introduction générale », In, J. BOGAERT et J-M. HALLEUX (dirs) *Territoires périurbains : développement, enjeux et perspectives dans les pays du Sud*, Les Presses agronomiques de Gembloux, A.S.B.L., Belgique, 306 p.

HANLON T., A. KRAKOWKA RICHMOND, J. SHELZI, and G. MYERS, 2019, "Cultural Identity in the Peri-Urban African Landscape: A Case Study from Pikine, Senegal.", *African Geographical Review*, 38 (2), p.157–171.

HILGERS M., 2008, « Politiques urbaines, contestation et décentralisation : lotissement et représentations sociales au Burkina Faso », *Autrepart*, n° 47, p. 209-226.

JOUVE A.M. ET PADILLA M., 2007, « Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité: comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité ? » *Cahiers Agricultures*, vol. 16.

INSAE, 2017, *Synthèse des analyses sur les populations vulnérables*, Tome 6, Cotonou, 20 p.

INSAE, 2010, *Les entreprises agricoles au Bénin*, Rapport thématique, Bénin, 69 p.

INSAE, 2003, *Troisième recensement général de la population et de l'habitation de février 2002 : synthèse des analyse en bref*, Cotonou, 48 p.

INSAE, 1994, *Deuxième recensement général de la population et de l'habitation de février 1992 : analyse des résultats*, Tome 1, Cotonou, 198 p.

JUHE-BEULATON D. ET B. ROUSSEL (2002), « Les sites religieux vodun : des patrimoines en permanente évolution », In, CORMIER SALEM M-C., D. JUHE-BEULATON, J. BOUTRAIS, ET B. ROUSSEL (éds), *Patrimonialiser la nature tropicale : dynamiques locales, enjeux internationaux*, Colloques, Paris : IRD, p. 415-438.

KHENCHOUCHE M. A. et N. KHENCHOUCHE, 2020, « L'étalement urbain au détriment des terres agricoles à El Khroub : un phénomène enclenché par des mutations spatiales », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, Vol. 29 No. 4, p. 1273-1284, <http://www.ijias.issr-journals.org/>

KPEDENOU K. D., O. DRABO, A. P. OUOBA, C. E. DAPOLA et T. K. TANZIDANI, 2017, « Analyse de l'occupation du sol pour le suivi de l'évolution du paysage du territoire Ouatchi au Sud-Est Togo entre 1958 et 2015 », *Cahiers du Cerleshs*, XXXI(55), p 203-228.

LASSISSI S. A. (2006), *Comprendre le foncier béninois*, Centre national de production de manuels scolaires, Porto-Novo, Bénin, 486 p.

LE MEUR P-Y (2008), *L'information foncière, bien commun et ressource stratégique : le cas du Bénin*, Dossier n° 147 du IIED, Programme Réussir la décentralisation, p 28, www.iied.org/NR/drylands/haramata.html, consulté le 15/03/14.

LE MEUR P-Y., 2002, *Approche qualitative de la question foncière*, Note méthodologique, 23 p.

MAGNON Y. Z., 2013, « En attendant l'aéroport : pression marchande et vulnérabilités sociofoncières et agricoles à Glo-Djigbé (arrondissement rural du Sud-Bénin) », *Presses de Sciences Po | « Autrepart »*, N° 64, p.107-120, <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2013-1-page-107.htm>

MAMANE B., G. AMADOU, M. BARAGE, J. COMBY et J.M. K. AMBOUTA, 2018, « Dynamique spatiotemporelle d'occupation du sol dans la réserve totale de faune de Tamou dans un contexte de la variabilité climatique (Ouest du Niger) », *Int. J. Biol. Chem. Sci.*, 12(4), p. 1667-1687. DOI: <https://dx.doi.org/10.4314/ijbcs.v12i4.13>.

MILLOGO Dibi, NIKIEMA Abdoul-aziz, KOULIBALY Bazoumana, ZOMBRE Nabsanna Prosper, 2017, « Analyse de l'évolution de l'occupation des terres à partir de photographies aériennes de la localité de Loaga dans la province du Bam, Burkina-Faso », *Int. J. Biol. Chem. Sci.*, Vol 11, n° 5, p. 2133-2143, DOI: <https://dx.doi.org/10.4314/ijbcs.v11i5.16>.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE, 2018, *Stratégie nationale du conseil agricole (SNCA)*, Bénin, 78 p.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE, 2017, *Programme national de recherche Agricole (PNRA) pour accompagner le programme d'actions du gouvernement (PAG) « Le Bénin Révélé » 2018 – 2022*, septembre 2017, Bénin, 62 p.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE, 2017, *Stratégie nationale de promotion des filières agricoles intégrant l'outil clusters agricoles*, Bénin, 73 p.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE, 2017, *Cadre programmatique du secteur agricole*, Bénin, 154.p.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE, 2011, *Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA)*, Bénin, 116 p.

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE LOCALE, DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 2013, *Projet d'agenda spatial du Bénin : schéma national d'aménagement du territoire (SNAT)*, Bénin, 154 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME, 2001, *Agenda de l'environnement*, Cotonou, Bénin, 175 p.

MONDJANNAGNI A. C. (1977), *Campagne et ville au sud de la République populaire du Bénin*, Mouton-La Haye, Paris, 614.p.

NDOCK NDOCK G., 2020, « Cultiver d’abord et habiter après : l’agriculture périurbaine comme stratégie d’appropriation foncière dans l’arrière-pays de Yaoundé », *Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement*, consulté le 8 octobre 2020, URL : <http://journals.openedition.org/tem/6257> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/tem.6257>

NOUKPO A., 2011, « Paradoxes de l’étalement urbain à Porto-Novo: dynamique démographique et économique vs dynamique foncière », *Cahiers d’Outre-Mer*, p.467-484.

OCDE/CSAO, 2020, « Nouvelles dynamiques urbaines africaines », In, *Dynamiques de l’urbanisation africaine 2020 : Africapolis, une nouvelle géographie urbaine*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9e129dc-fr>, p. 101-132.

OLOUKOI J., MAMA V. J., AGBO F. B., 2006, « Modélisation de la dynamique de l’occupation des terres dans le département des Collines au Bénin », *Téledétection*, 6 (4), p. 305-323.

OTHMANI R., 2019, « Contribution à l’analyse des théories urbaines dans la durée : de Maurice Halbwachs à Vincent Kaufmann », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, Vol. 25 No. 3 Feb. 2019, <http://www.ijias.issr-journals.org/>, p. 817-830,

PELISSIER P., (1995), *Campagne africaine en devenir*, Arguments, Paris, 318 p.

RAVAUX Charlotte et Charline RANGE, 2020, *Les enjeux du foncier agricole et rural au Mali*, Notes de synthèse des journées de réflexion, Comité technique « Foncier & développement », Numéro 30 Mars 2020, 11 p.

SANZ SANZ E. , C. NAPOLEONE, B. HUBERT, 2017, « Caractériser l’agriculture périurbaine pour mieux l’intégrer à la planification urbaine : propositions méthodologiques », *Espace géographique* 2017/2, Tome 46, p.174-190.

SENCEBE Y., F. PINTON, P. ALPHANDERY, 2013, « Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l’action des experts », *Sociologie* 2013/3 (Vol. 4), p. 251-268.

SIMON, D., M. DUNCAN, and K. NSIAH-GYABAAH, 2004, “The Changing Urban-Rural Interface of African Cities: Definitional Issues and an Application to Kumasi, Ghana.”, *Environment & Urbanization*, 16 (2), p.235–248.

SIMONNEAU C., 2021, *Modalités de conversions des usages des sols dans les Suds : étude de cas, quartier Togbin-Daho, commune Abomey-Calavi, Bénin*, Fiche territoire – Bénin, 18.p.

SIMONNEAU C., 2017, « Stratégies citadines d’accès au sol et réforme foncière au Bénin. La pluralité comme enjeu ? », *Métropolitiques*, 16 janvier 2017. URL : www.metropolitiques.eu/Strategies-citadines-d-acces-au.html.

SOULEY K., 2016, « Transactions foncières dans la commune rurale frontalière de Dan Barto au Niger », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, Vol. 18 No. 4, p. 1309-1317.

TIDJANI A., A. OZER et S. KARIMOUNE, 2009, « Apports de la télédétection dans l’étude de la dynamique environnementale de la région de Tchago (nord-ouest de Gouré, Niger) », *Geo-Eco-Trop*, 33, p. 69-80.

TOGBONON G. Ulrich, 2016, *Guide pratique sur le foncier*, NET-PLUS, Cotonou, 331 p.

TOSSOU N. M., T. VIGNINOÛ, A. R. SALIOU, D. J. GUEDENON, et N. AGOSSOU, 2018, « Manifestations et facteurs de l'étalement urbain dans le doublet Abomey-Bohicon (Bénin), *International Journal of Innovation and Applied Studies*, Vol. 25 No. 1, p. 370-387, <http://www.ijias.issr-journals.org/>.

TREFON T. et N. KABUYAYA, 2015, « Les espaces périurbains en Afrique centrale », In, J. BOGAERT ET J-M. HALLEUX (dirs) *Territoires périurbains : développement, enjeux et perspectives dans les pays du Sud*, Les Presses agronomiques de Gembloux, Belgique, 306 p.

VERDIER R. (1986), « Civilisations paysannes et traditions juridiques », In R. Verdier et A. ROCHEGUDE (dir), *Systèmes fonciers à la ville et au village : Afrique noire francophone*, L'Harmattan, Paris, France, p. 5-26.

YAO D., 2008, « En périphérie la brousse est finie », *Revue Ahoho*, <http://www.lodel.tg.refer.org/ahoho/index.php?/publications/ahoho-n>.

Annexes

Annexe 1

Méthode de traitement des images et d'interprétation

TRAITEMENT DES IMAGES

Le traitement des images a été effectué par interprétation visuelle assistée par ordinateur (IVAO). Cette technique repose sur l'observation des teintes, des formes, des tailles, de la texture, de la répartition dans l'espace des formes observées, mais aussi du contexte. Elle est basée sur une étude visuelle d'une image de référence, qu'il s'agisse de caractéristiques environnementales ou de constructions artificielles formées de points, de lignes ou de surfaces. Les cibles sont délimitées en fonction du rayonnement qu'elles réfléchissent ou émettent permettant l'extraction d'informations dont la résultante est une cartographie. La fiabilité de l'IVAO est basée sur la reconnaissance visuelle des entités géographiques et la capacité du photo-interprète à classer ces entités dans la nomenclature définie. Celle-ci a été mise en place par le projet d'observation spatiale des forêts d'Afrique centrale et de l'Ouest (OSFACO).

Tableau a : Nomenclature retenue

N°	Code	Nomenclature occupation des terres
1	FDS	Forêt dense semi-décidue
2	FCSB	Forêt claire et savane boisée
3	SASa	Savane arborée et arbustive
4	FSM	Formation marécageuse
5	CJ	Champs et jachères
6	CJP	Champs et jachères sous plantation
7	PTFR	Plantation forestière
8	PE	Plan d'eau
9	HA	Agglomération

Source : OSFACO, 2019.

TECHNIQUE DE DIGITALISATION

Pour faciliter l'interprétation, le choix de la composition colorée en fonction de la zone géographique qu'on veut étudier est important. La composition colorée 412 (PIR, R et G) a été appliquée pour les images SPOT 7. C'est la combinaison de trois bandes spectrales et leur affectation respective à une des trois couleurs fondamentales ou primaires disponibles : le bleu, le vert et le rouge.

Dans la présente recherche, la composition colorée qui a été privilégiée pour la détermination des unités d'occupation des terres est celle en fausses couleurs standard. Elle combine les bandes du proche infrarouge (B4), du rouge (B1) et du vert (B2) du capteur SPOT respectivement dans les canaux du rouge, du vert et du bleu.

L'interprétation visuelle a ensuite été réalisée en digitalisant chaque entité homogène tirée de la nomenclature. L'homogénéité des éléments est soumise au regard de l'interprète visuelle.

VALIDATION DE L'INTERPRÉTATION

Contrôle de conformité

Après création et manipulation des couches vectorielles, il a été procédé au contrôle de conformité sur la forme, au contrôle de conformité topologique, sémantique et géométrique.

Contrôle terrain de l'occupation des terres

Les travaux de contrôle terrain constituent une étape capitale dans la réalisation des cartes d'occupation des terres. Ils consistent d'une part à la vérification sur le terrain des interprétations effectuées et, d'autre part, à collecter des informations sur les formations végétales et la toponymie. La démarche utilisée pour le contrôle est basée sur le ralliement de trois cent-onze points stations à partir de leurs coordonnées géographiques à l'aide du GPS Garmin Etrex 10'' en usant de la fonction « Go To ». Une fiche de contrôle terrain a été conçue à cet effet pour collecter les informations sur les différentes unités d'occupation des terres observées. Un point de contrôle terrain est marqué de part et d'autre à environ 200 m de chaque point station. Le long du parcours, des points complémentaires ont été également marqués. De plus, les coordonnées de quelques unités confuses dans l'interprétation ont été relevées pour vérification sur le terrain. Au total, cent-cinquante points de contrôle ont été collectés pendant la mission de contrôle terrain dont cent-un points complémentaires.

ANALYSE QUANTITATIVE DE LA DYNAMIQUE DE L'OCCUPATION DES TERRES

L'analyse de la dynamique de l'occupation des terres est faite à travers la matrice de conversion, le taux moyen annuel d'expansion spatiale, le taux de conversion et de l'utilisation des programmes « Pontius Matrix 22 » et « Intensity analysis » de Aldwaik et Pontius (2012).

Génération de la matrice de transition

La matrice de transition permet de mettre en évidence les différentes formes de conversion qu'ont subies les unités d'occupation des terres entre deux dates t1 et t2. Dans ces matrices, les transformations se font des lignes vers les colonnes. Les superficies de ces différentes unités d'occupation des terres sont calculées à partir du croisement des cartes des deux dates à l'aide de la fonction « Tabulate area » de l'outil zonal de « Spatial analyst tools » du logiciel ArcGIS 10.5. Les différentes transitions possibles observables à travers la matrice sont illustrées dans le tableau b.

Tableau b - Transitions possibles entre les unités d'occupation des terres

Date t1	Date t2								
	FDS	FCSB	SASa	FSM	CJ	CJP	PT	PE	HA
FDS	S	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
FCSB	Oui	S	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
SASa	Oui	Oui	S	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
FSM	Non	Non	Non	S	Oui	Non	Non	Non	Oui
CJ	Oui	Oui	Oui	Oui	S	Oui	Oui	Non	Oui
CJP	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	S	Oui	Non	Oui
PT	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	S	Non	Oui
PE	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	S	Non
HA	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	S

FDS : forêt dense semi-décidue ; FCSB : forêt claire et savane boisée ; SASa : savane arborée et arbustive ;
 FSM : formation marécageuse ; CJ : champs et jachères ; CJP : champs et jachères sous plantation ;
 PT : plantation forestière ; PE : plan d'eau, HA : agglomération ; Oui : possible ; Non : impossible ; S : stabilité.

Tableau b - Transitions possibles entre les unités d'occupation des terres

Date t1	Date t2								
	FDS	FCSB	SASa	FSM	CJ	CJP	PT	PE	HA
FDS	S	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
FCSB	Oui	S	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
SASa	Oui	Oui	S	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
FSM	Non	Non	Non	S	Oui	Non	Non	Non	Oui
CJ	Oui	Oui	Oui	Oui	S	Oui	Oui	Non	Oui
CJP	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	S	Oui	Non	Oui
PT	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	S	Non	Oui
PE	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	S	Non
HA	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	S

Source : travaux de terrain, janvier 2021.

Taux moyen annuel d'expansion spatiale

Le taux moyen annuel d'expansion spatiale exprime la proportion de chaque unité de végétation naturelle qui change annuellement (J. Oloukoï *et al.*, 2006 ; O. Arouna, 2012). Ce taux annuel (Ta) est calculé à partir de la formule suivante :

$$T_a = \frac{\ln(S_2) - \ln(S_1)}{(t_2 - t_1) \times \ln(e)} \times 100$$

Avec S1 la superficie d'une unité de végétation à la date t1, S2 la superficie de la même unité de végétation à la date t2 et (t2 - t1) la différence d'années entre t1 et t2 ; e = 2,71828.

Taux de conversion

Le taux de conversion (Tc) d'une classe d'unité d'occupation des terres correspond au degré de transformation subie par cette classe en se convertissant vers d'autres classes (O. Arouna, 2012). C'est donc la quantité de changements observés au niveau d'une unité d'occupation des terres entre les dates. Il permettra ainsi de mesurer le degré de conversion d'une unité donnée en d'autres unités d'occupation des terres. Il s'obtient à partir de la matrice de transition suivant la formule :

$$Tc = \frac{S_{it} - S_{is}}{S_{it}} \times 100$$

Sit : superficie de l'unité d'occupation i à la date initiale t ; Sis : superficie de la même unité demeurée stable à la date t1.

Analyse de l'intensité et de la vitesse des changements

Dans la présente recherche, le programme d'analyse Pontius Matrix 22 de Aldwaik et Pontius utilisé par I. Mazo (2020) a permis de mesurer (en pourcentage) la vitesse et l'intensité des changements selon les intervalles de temps, les catégories et les transitions entre unités d'occupation des terres. Ce programme se base sur la matrice de transition pour générer des graphiques montrant lesdites intensités et vitesses selon l'intervalle de temps. Le premier graphique présente les intensités des changements survenus au niveau des catégories d'occupation des terres à l'échelle du secteur d'étude. Le deuxième graphique quant à lui présente les intensités de pertes et de gains par catégorie d'occupation des terres. À ce niveau, les vitesses de changement sont déterminées grâce à la ligne verticale en tireté, appelée ligne de zone de changement uniforme. Si les barres des changements sont à gauche de cette ligne, le changement est dit lent (ou dormant). Mais si ces derniers sont à droite de la ligne, le changement est dit rapide (ou actif).

Annexe 2

Tableau 1 - État récapitulatif des lotissements dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou

N°	Nom du lotissement	Arrondissement	Superficie ouverte au lotissement	Année de démarrage	Niveau d'évolution
COMMUNE D'ADJARRA					
01	1 ^{ère} tranche Adjarra	Adjarra I	154 ha 67 a 70 ca	1987	Non clôturé
02	1 ^{ère} tranche Extension	Adjarra I	35 ha 27 a 43 ca	2014	Non clôturé
03	3 ^e tranche A	Médédjonou (une partie dans Adjarra II et Honvié)	298 ha 20 a 03 ca		Non clôturé
04	Adjinan	Adjarra II	68 ha	1995	Non clôturé
05	Drogbo	Adjarra II	36 ha 00a 32 ca	1995	Non clôturé
06	Ouégbo- Kpota	Adjarra II	52 ha		Non clôturé
07	1 ^{ère} tranche Honvié	Honvié	202 ha 26a 62 ca		Non clôturé
08	2 ^e tranche Honvié	Honvié	108 ha 55a 53 ca		Non clôturé
09	3 ^e tranche Honvié	Honvié (une partie dans Adjarra I)	107 ha 53 a 96 ca	2002	Non clôturé
10	Tanmè-Kpota-Malanhoui	Malanhoui	300 ha	1997	Non clôturé
11	Malanhoui-Extension	Malanhoui	38 ha	1998	Non clôturé
12	Agaougbéta	Malanhoui	110 ha 34 a 92 ca		Non clôturé
13	Wèkè-Kouléto	Malanhoui	153 ha 23 a 88 ca	2004	Non clôturé
14	Anangbo	Malanhoui	174 ha 80a 83ca		Non clôturé
15	Agata-Yèvié	Malanhoui	166 ha	1993	Non clôturé
16	Aglogbè Centre	Aglogbè	145 ha 29 a 09 ca	2001	Non clôturé
17	Hahamè	Aglogbè	79 ha 15a 17 ca	2001	Non clôturé
18	Ayihounzo	Aglogbè	66 ha	2006	Non clôturé
19	Sèdjè	Aglogbè	118 ha 30 a 37 ca	2002	Non clôturé
20	Odo-Hongla	Aglogbè	187 ha 73 a 32 ca		Non clôturé
21	Tokomey	Aglogbè	173 ha 49 a 75 ca		Non clôturé

22	Vidjinan	Aglogbè	94 ha 25 a 26 ca	2002	Non clôturé
23	Agbomey-Takplikpo	Aglogbè	94 ha 79 a 61 ca		Non clôturé
24	3 ^{ème} tranche B	Médédjonou (une partie dans Adjarra II)	205 ha		Non clôturé
25	Djavi	Médédjonou	223 ha 40 a 39 ca		Non clôturé
26	Gbanyinto	Médédjonou	82 ha 65 a 98 ca	2002	Non clôturé
27	Médédjonou I	Médédjonou	69 ha 82 a 71 ca		Non clôturé
28	Médédjonou II	Médédjonou	80 ha 74 a 24 ca		Non clôturé
	Total		36 16 ha 946 a soit 36, 16 km²		
COMMUNE D'AVRANKOU					
1	Malé A	Atchoukpa	120 ha	1994	Non clôturé
2	Malé B		125ha	1994	Non clôturé
	Tanzoun A		145 ha	1994	Non clôturé
	Tanzoun B		46 ha 19 a 64 ca	2000	Non clôturé
	Quindodji A		120ha	2000	Non clôturé
	Quindodji B		145 ha 03 a 01 ca	2002	Non clôturé
	Zoungue Todedji		105 ha 61 a 78 ca	2002	Non clôturé
	Zoungue Todedji		99 ha 72a 29ca	2002	Non clôturé
	Vodenou		126 ha 06 a 68 ca	2002	Non clôturé
	Hêhoun	Ouanho	75 ha 35a 29 ca	2002	Non clôturé
	Tchakla		110 ha 00a 08 ca	2002	Non clôturé
	Gbakpo A		80ha	1998	Non clôturé
	Gbakpo B		70 ha	1998	Non clôturé
	Gbakpo C		?		
	Ouanho		93 ha 74a 51 ca	2000	Non clôturé
	Houedakomè	Avrankou	102 ha 90a 46ca	16/08/05	Non clôturé
	Sèdjè		150ha	05/04/05	Non clôturé
	Latchè		166ha	27/04/04	Non clôturé
	Houezè		120ha 85a 02ca	30/05/06	Non clôturé
	Dangbodji		?		

	Avaligbo		59ha		Non clôturé
	Gbozounmè	Gbozounmè	219 ha 63a 55ca	2013	Non clôturé
	Agbomassè		183ha 27a 53 ca	2013	Non clôturé
	Aganmadin		158 ha 28 a 42ca	2013	Non clôturé
	Tokpa-Houngodo		?		
	Tokpa Yonhossou		120 ha 64 a 15 ca	2002	Non clôturé
	Tchoukou Daho		39 ha 95a 97 ca	2005	Non clôturé
	Séligon		?		
	Total		2 782 ha 28 a 38 ca		

Source : archives de la mairie d'Adjarra.

Tableau 2 - Évolution de la population agricole entre 2002 et 2013 dans les communes d'Adjarra, d'Avrankou et de Dangbo

Divisions administratives	Population totale			Population agricole		
	2002	2013	%	2002	2013	%
Adjarra						
Zone agricole						
Aglogbè	6 759	11 850		3 972	1 108	
Malanhoui	11 504	22 072		5 026	609	
Médédjonou	13 959	21 432		9 439	2 333	
Total 1	32 222	55 354	72	18 437	4 050	-78
Zone urbaine et urbanisable						
Honvié	11 635	17 938		2 494	176	
Adjarra I	8 651	12 226		1 751	68	
Adjarra II	7 604	11 906		3 768	443	
Total 2	27 890	42 070	51	8 013	687	-91
Total (T1+T2) pour la commune	60 112	97 424	62	26 450	4 797	-82
Avrankou						
Zone agricole						
Sado	5 338	7 277		3 810	1 381	
Djomon	14 245	21 920		8 222	5 003	
Gbozounmè	6 057	9 949		3 251	984	
Kouti	12 751	18 312		9 529	4 895	
Total 2	38 391	57 458	50	24 812	12 263	-51
Zone urbaine et urbanisable						
Atchoukpa	19 565	35 232		8 231	1 241	
Ouanho	8 712	15 034		3 252	404	
Avrankou	13 734	20 326		7 176	1 386	
Total 2	42 011	70 592	68	18 659	3 031	-84
Total (T1+T2) pour la commune	80 402	128 050	59	43 471	15 294	-65

Dangbo						
Dèkin	6 895	8 880		6 459	7 410	
Gbeko	10 324	14 861		9 622	11 811	
Houédomè	12 224	17 507		11 604	15 174	
Hozin	10 076	16 327		4 641	3 402	
Kessounou	9 802	13 609		8 602	11 533	
Zounguè	8 326	12 404		6 310	5 168	
Dangbo	8 408	12 838		3 879	2 455	
Total	66 055	96 426	46	51 117	56 948	11

Source : INSAE, RGPH3 2002 et INSAE, RGPH4 2013.

Tableau 3 - Situation professionnelle des vendeurs de parcelles

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Artisans	459	478	342	306	370	284	352	222	212	271	3 296
Fonctionnaires	74	86	98	94	125	94	118	72	97	105	963
Commerçants	183	186	149	167	174	192	205	138	102	181	1 677
Cultivateurs	256	224	135	120	170	117	132	99	81	73	1 407
Autres	38	67	19	29	40	42	39	37	35	31	377
Total	1 010	1 041	743	716	879	729	846	568	527	661	7 720

Tableau 4 - Localisation géographique des vendeurs de parcelles

Localisation	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Avrankou	809	795	527	489	663	482	584	417	364	441	5 571
Communes voisines	Porto-Novo	126	152	123	126	115	162	133	95	95	1 240
	Autres	77	79	47	63	64	63	91	34	41	628
Autres communes du Bénin	Cotonou	21	19	21	20	19	17	21	10	12	176
	Autres	14	8	16	21	16	10	14	16	15	164
Total	1047	1053	734	719	877	734	843	572	527	673	7 779

Tableau 5 - Situation professionnelle des acquéreurs de parcelles

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Artisans	389	370	298	244	245	253	273	172	122	176	2542
Fonctionnaires	272	318	185	213	347	223	260	162	189	224	2393
Commerçants	273	290	204	96	235	201	238	184	159	211	2091
Cultivateurs	15	7	21	15	12	6	6	4	5	7	98
Autres	92	71	33	39	39	31	53	41	39	46	484
Total	1041	1056	741	607	878	714	830	563	514	664	7608

Tableau 6 - Localisation géographique des acquéreurs de parcelles

Localisation		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Avrankou		419	396	291	270	397	256	319	227	206	249	3030
Communes voisines	Porto-Novo	381	433	261	276	281	313	315	214	178	246	2898
	Autres	135	113	107	106	108	96	132	76	72	98	1043
Autres communes du Bénin	Cotonou	67	66	57	35	59	34	68	34	31	38	489
	Autres	48	53	34	35	31	31	32	22	36	39	361
Total		1050	1061	750	722	876	730	866	573	523	670	7821

Tableau 7 - Évaluation quantitative des superficies de terres acquises ou vendues par groupe socioprofessionnel de 2011 à 2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total en m ²	%
Vendeurs												
Artisan	212714	821712	487958	181288	231909	160674	106892	133659	108389	153 660	2598855	48,43
Commerçant	87196	110889	90300	101611	141471	123791	70158	106425	45752	95718	973311	18,14
Fonctionnaire	54328	85104	160220	86270	141772	92892	31352	159 796	75563	69958	957255	17,84
Cultivateur	103109	121031	3322	49502	96623	57666	44795	43578	45868	40488	605982	11,29
Autres	29588	18641	14196	17204	8141	14955	5347	10784	7759	11565	138180	2,57
Élève	11615	21685	6689	7981	11231	6673	3923	9786	4891	8453	92927	1,73
Total	498550	1179062	762685	443856	631147	456651	262467	464028	288222	379 842	5366510	100,00
Acquéreurs												
Artisan	163277	821712	467395	132896	136309	126593	86105	91163	79020	89677	2194147	40,89
Fonctionnaire	148254	85104	137855	157048	244533	173719	78710	157529	109512	159965	1452229	27,06
Commerçant	148464	110889	133461	125100	215097	135051	73629	177206	82418	105732	1307047	24,36
Cultivateur	5818	121031	5966	3925	5174	1981	6895	1650	1530	3440	157410	2,93
Élève	14173	21685	2863	15912	12891	6151	7455	20759	9047	10925	121861	2,27
Autres	18564	18641	15145	8975	17143	13156	9673	15721	6695	10103	133816	2,49
Total	498550	1179062	762685	443856	631147	456651	262467	464028	288222	379842	5366510	100,00

Tableau 8 - Situation géographique des parcelles vendues dans la commune d'Avrankou

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Atchoukpa	433	637	406	340	340	402	570	296	167	196	3787
Ouanho	398	113	139	152	139	130	106	101	100	111	1489
Avrankou	123	263	108	130	254	147	125	114	120	164	1578
Gbozounmè	56	15	55	72	62	24	18	26	17	17	362
Djomon	12	9	16	6	46	9	9	14	63	89	273
Kouti	7	20	8	2	4	6	3	12	18	25	105
Sado	21	1	21	24	36	15	17	12	43	72	262
Total	1050	1058	753	726	881	733	848	575	528	674	7826

Annexe 3

Cadre législatif et réglementaire relatif à la maîtrise foncière et à la propriété

Au Bénin, le régime foncier pratiqué avant la colonisation est le régime foncier coutumier basé sur les pratiques traditionnelles. Mais le régime adopté par l'État est celui de la confirmation de droit de propriété qui permet d'enregistrer, sous un numéro d'ordre, un immeuble identifié par ses caractéristiques physiques, dans un registre foncier. Le régime de confirmation date seulement de la période coloniale qui a permis la mise en place de nombreux textes juridiques régissant le foncier.

Avant la colonisation, la terre au Dahomey fait l'objet d'une appropriation collective qui permet son affectation à plusieurs usages, mais elle a été rarement élément d'une appropriation individuelle. L'introduction de la notion de la propriété foncière, l'une des plus grandes mutations que l'Afrique francophone – et en particulier le Dahomey – ait connu dans le domaine foncier, vient alors bouleverser cette conception de la terre puisqu'elle prône une appropriation individuelle de celle-ci. Ainsi, suivant l'article 544 du Code civil de 1804, la propriété foncière est considérée comme « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue...* ». Mais, comme le démontrent plusieurs auteurs tels que R. Verdier (1986), B. Moleur (1986), O. Barrière (2008), Le Roy (2012), etc., il existe entre la notion de propriété foncière privée et l'appropriation collective traditionnelle des terres, une incompatibilité. En dehors de l'introduction de la propriété foncière privée, le Bénin, autrefois Dahomey, a connu dans le temps plusieurs réformes foncières.

LES RÉFORMES FONCIÈRES DE LA PÉRIODE COLONIALE

Les principaux textes constituant l'arsenal juridique du Bénin sur lesquels repose le régime de la propriété foncière de l'État étaient jusqu'à un passé récent assez disparates. Une importante partie de cet arsenal datait de l'époque coloniale. Ces textes juridiques peuvent être classés en trois grandes catégories que sont le droit domanial, le droit de l'urbanisme et le droit foncier.

Les textes relatifs au droit domanial : domaines public et privé

La réforme domaniale a permis de distinguer le domaine public et le domaine privé de l'État.

Le domaine public est réglementé par plusieurs dispositifs juridiques dont le plus important est le décret du 29 septembre 1928. L'article 1^{er} de ce décret stipule en son alinéa d) que : « *font partie du domaine public, les lacs, étangs et lagunes [...], avec une zone de passage de 25 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles* »¹³. Or, plusieurs de ces domaines sont déclarés publics après l'installation de la population. Son application réelle amène normalement à un déplacement de certaines couches de populations de leur lieu de résidence. Mais une chose est certaine, déplacer une ou plusieurs collectivités

13. Article 1^{er} du décret du 29 septembre 1928.

familiales de leurs habitations pour cause de domaine public serait probablement très difficile et peut amener à des résistances ; ceci parce qu'une habitation dans la pratique foncière coutumière n'est pas un simple espace ; elle est perçue par les habitants comme un domaine sacré d'autant qu'elle abrite les divinités et les cimetières.

En ce qui concerne le domaine privé, les différents textes juridiques élaborés portent essentiellement sur les moyens de constitution et de gestion de ces domaines. Le principal texte qui régleme le domaine privé est le décret du 15 novembre 1935 abrogeant le décret du 23 octobre 1904 sur le domaine et portant réglementation des terres domaniales en AOF. L'article 1^{er} de ce décret du 15 novembre 1935 stipule que : « *En Afrique occidentale française, les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'État [...]* »¹⁴. Existe-t-il réellement pendant cette période coloniale des « terres vacantes ou sans maître » ? Le mode d'organisation foncière et les différentes tenures coutumières de terres ne permettent pas d'avoir des « terres vacantes » ni des « terres sans maître ». De même, céder les terres supposées vacantes pendant cette époque coloniale où les pratiques traditionnelles sont encore de mise peut paraître comme une trahison par la génération présente du pacte noué par leur ancêtre avec la divinité terre, un engagement sacré dont le non-respect, selon la croyance locale, peut avoir des méfaits sur les descendants.

Que nous soyons dans le domaine public ou dans le domaine privé de l'État, les dispositifs juridiques mis en place cadrent très peu avec les réalités locales.

Le domaine des droits fonciers et de l'urbanisme

Les textes juridiques du droit foncier sont essentiellement basés sur le principe d'immatriculation des terres consacré par le décret du 5 août 1900. Mais l'indifférence d'une grande partie de la population à son application a conduit les autorités coloniales à revoir en partie leur stratégie en s'intéressant aux pratiques coutumières à travers le décret du 2 mai 1906 portant mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'AOF. Cet acte fut poursuivi par la circulaire du 19 mars 1931 portant le coutumier du Dahomey qui a permis de consigner par écrit les coutumes locales. Il faut attendre le 20 mai 1955 pour que le décret n° 55-580 accorde la faculté aux titulaires de droits fonciers endogènes de les faire constater. Cette bifurcation du droit moderne sur le terrain coutumier ne confère pas aux titulaires du capital foncier coutumier un droit définitif car le droit définitif sur le foncier ne peut s'obtenir que par l'immatriculation.

En réalité, le droit foncier n'a fait qu'accoucher d'un dualisme qui permet de constater, sur un même territoire, certains espaces relevant des pratiques coutumières et d'autres des pratiques foncières modernes.

Quant au droit de l'urbanisme, il statue principalement sur la réglementation et le contrôle de l'utilisation du sol à travers la mise en place des plans d'aménagement. Le principal texte qui a marqué le droit de l'urbanisme est l'ordonnance n° 45-1423 du 18 juin 1945, relative à l'urbanisme aux colonies qui statue non seulement sur le règlement des questions relatives à l'urbanisme et à l'habitation, mais surtout sur la détermination des régions et des agglomérations à pourvoir de documents de planification urbaine. Dans ce sens, l'arrêté du 8 août 1946 vient fixer les zones qui sont dédiées à l'urbanisation. À travers cet arrêté, seules les régions de Cotonou et

14. Article 1^{er} du décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en AOF.

de Porto-Novo, qui ne sont rien d'autre que les anciens centres urbains, doivent être pourvues d'un plan d'aménagement d'intérêt général. Le colonisateur semble ainsi renforcer sa stratégie de ségrégation spatiale en déterminant les régions propices à l'aménagement au détriment des autres.

Ces textes ont contribué au bouleversement de l'équilibre du système foncier endogène comme le pointe R. Verdier pour qui l'impact du droit foncier colonial et la pénétration de la conception individualiste et privative de la propriété du sol ont plus ou moins sapé, selon les régions, les fondements économiques, sociaux, politiques et culturels des civilisations paysannes (Verdier R. (1986).

En résumé, les principaux textes de la période coloniale sont :

- ▷ le décret du 2 mai 1906, instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'Afrique occidentale française et les instructions du 19 octobre 1906 pour l'application de ce décret ;
- ▷ le décret n° 56-704 du 10 juillet 1956 fixant les conditions d'application du décret n° 55-580 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF ;
- ▷ l'arrêté n° 9110 F du 22 novembre 1955 déterminant les transactions immobilières soumises à autorisation formelle des chefs de territoire ;
- ▷ la circulaire n° 128 A. P. du 19 mars 1931 portant coutumier du Dahomey ;
- ▷ la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime de permis d'habiter au Dahomey ;
- ▷ l'arrêté n° 717/EDT du 13 mars 1956 portant fixation des mises à prix pour les terrains urbains des centres du Dahomey.

LES RÉFORMES FONCIÈRES DE L'INDÉPENDANCE À LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE (1960-1972)

Depuis l'indépendance du pays et jusqu'à l'installation du régime militaro-marxiste en octobre 1972, le Dahomey a connu des réformes très minimes dans le domaine foncier. Les quelques textes promulgués pendant cette période prérévolutionnaire ont été élaborés pour se conformer ou appuyer les réformes coloniales soit par des décrets d'application pour les rendre plus fonctionnelles ou des lois pour mieux les expliciter. Pour preuve, presque la quasi-totalité des textes juridiques fonciers de cette période cite en référence les anciennes lois coloniales, ce qui justifie qu'elles sont toujours en vigueur pendant cette période.

L'un des dispositifs juridiques les plus significatifs est la loi du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey. Cette loi est une initiative de la période postcoloniale qui n'a rien apporté de nouveau que la confirmation du régime de l'immatriculation déjà instauré par l'administration coloniale. Son objectif est de rompre avec les pratiques foncières traditionnelles en faisant passer les terres coutumières sous le régime des droits fonciers modernes. Mais il existait avant la prise de cette loi, le décret n° 64-276/PC/MFAEP-EDT du 2 décembre 1964 qui consacre le permis d'habiter.

Le permis d'habiter a déjà été consacré depuis la période coloniale par la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime de permis d'habiter au Dahomey. Le décret n° 64-276/PC/MFAEP-EDT du 2 décembre 1964, est élaboré dans le seul but de rendre opérationnelle ladite loi. Il s'agit d'une des dispositions prises pour réglementer l'occupation des terres domaniales, c'est-à-dire les

terrains immatriculés au nom de l'État. Mais le permis d'habiter ne confère aux titulaires qu'un droit d'habitation précaire, révocable. Il n'a pas la même valeur juridique que le titre foncier qui est de nature irrévocable.

Outre le permis d'habiter, les nouveaux responsables de la période pré-révolutionnaires se sont aussi engagés dans la réglementation des prix sur le marché foncier. Leur engagement s'est traduit par le décret du 11 septembre 1964 fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'État. Ce décret apparaît comme une réponse à un problème crucial, celui de la vente anarchique des domaines de l'État. Mais il ne constitue pas une nouvelle initiative, d'autant qu'il s'inspire d'un dispositif colonial que représente l'arrêté n° 717/ EDT du 13 mars 1956 portant fixation des mises à prix pour les terrains urbains des centres du Dahomey. Ce texte apparaît pertinent pendant cette période d'autant qu'il sert de référentiel pour ce nouveau marché, le marché foncier en émergence et auquel les fournisseurs de produits fonciers ne sont pas habitués. Mais vu qu'il existe pendant cette période très peu de moyens de vulgarisation de ces textes et que la majorité de la population est analphabète, on peut douter de l'efficacité de cet outil comme référentiel pour ce marché.

Il est important de signaler que même s'il peut servir de référentiel de façon générale au marché foncier, ce décret a pour objectif principal de réglementer les prix de vente des terres domaniales sans mettre l'accent sur les biens fonciers des particuliers abandonnés aux règles du marché. Cette lacune semble être corrigée par l'ordonnance du 10 janvier 1966 qui permet à l'État de secourir les ventes de terres des particuliers ayant subi des prix très bas. Cette disposition ne saurait être efficace que si toutes les opérations d'achat et vente entre le vendeur et l'acquéreur arrivent à l'étape d'enregistrement au niveau de l'administration.

D'une manière générale, de l'indépendance jusqu'à la veille du coup d'État du 26 octobre 1972, les dirigeants du pays se sont inscrits dans la même dynamique que l'administration coloniale, celle de la quête de modernisation des pratiques traditionnelles notamment foncières.

Les principaux textes de la période post coloniale notamment celle comprise entre 1960 à 1972 sont :

- ▷ le décret du 11 septembre 1964 fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'État ;
- ▷ l'ordonnance du 10 janvier 1966 qui permet à l'État de secourir les ventes de terres des particuliers ayant subi des prix très bas ;
- ▷ le décret n° 64-276/PC/MFAEP-EDT du 2 décembre 1964 qui consacre le permis d'habiter ;
- ▷ la loi du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey.

LES RÉFORMES FONCIÈRES DE LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE (1972- 1990)

Contrairement à l'époque précédente, la révolution d'octobre 1972 qui s'est achevée en février 1990 a été un moment particulier de la période postcoloniale. Le nouveau régime met en place de nouvelles formes de gestion en rupture avec les idéologies coloniales.

La rareté de nouveaux textes juridiques fonciers est l'une des particularités qui caractérisent la période révolutionnaire. Les initiatives juridiques foncières prises semblent être plus pour

contester les réformes héritées ou pour apporter des clarifications à certains textes existants. Un des exemples est la décision administrative du Conseil des ministres du 27 janvier 1977 autorisant les ventes des terrains d'habitation sur toute l'étendue du territoire national. Cette décision, qui permet d'assurer le contrôle des transactions foncières, met également fin à l'une des réformes des régimes précédents qui orchestrent une ségrégation défavorable aux « indigènes » dans les opérations de vente et achat de terrain.

Bien que ce régime ait initié très peu de textes fonciers juridiques, il n'a pas manqué d'innover dans la gestion de l'espace, notamment dans la gouvernance de l'eau à travers la loi n° 87-016 du 21 septembre 1987 portant Code de l'eau en République populaire du Bénin.

Outre la gouvernance de l'eau, le régime révolutionnaire a procédé à la réglementation de la délivrance du permis de construire à travers le décret du 24 mars 1989 portant réglementation de la délivrance du permis de construire en République populaire du Bénin. Ce décret vient instituer un autre outil de réglementation de l'occupation du sol en dehors du permis d'habiter. Selon son article 2, le permis de construire est « *l'acte par lequel une autorité publique constate a priori que des projets de construction peuvent être autorisés au regard des différentes dispositions législatives ou réglementaires auxquelles ces constructions sont assujetties* »¹⁵. Dans ses dispositions, cet outil apparaît plus contraignant pour les populations, comme l'atteste le commentaire des consultants de SERHAU-SA pour qui « *il est très coercitif par un excès de contrôle et très impératif par beaucoup d'exigences du citoyen sans l'y avoir préparé au préalable* »¹⁶.

Mais ces initiatives, en nombre insuffisant, n'ont pas pu changer en tant que tel l'arsenal juridique foncier mis en place depuis l'époque coloniale et renforcé par les différents régimes postcoloniaux contrairement aux idéologies des responsables révolutionnaires.

Les principaux textes qui ont marqué cette période sont :

- ▷ le décret du 24 mars 1989 portant réglementation de la délivrance du permis de construire en République populaire du Bénin ;
- ▷ la loi n° 87-016 du 21 septembre 1987 portant code de l'eau en République populaire du Bénin ;
- ▷ la décision administrative du Conseil des ministres du 27 janvier 1977 autorisant les ventes des terrains d'habitation sur toute l'étendue du territoire national.

LES RÉFORMES FONCIÈRES DE L'ÈRE DE LA DÉMOCRATIE

Exposé à des destructions massives pendant la Révolution, le secteur forestier a été l'un des domaines qui ont préoccupé les législateurs dès l'avènement de la démocratie. Cette préoccupation s'est traduite par la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin et son décret d'application, le décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 qui intervient trois ans plus tard. Cette loi, notamment son décret d'application, permet d'assurer de

15. Article 2 du décret n° 89-112 du 24 mars 1989 portant réglementation de la délivrance du permis de construire en République populaire du Bénin.

16. *Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier*, rédigé par les consultants de SERHAU-SA (Société d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain) au profit du ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, p. 174.

façon générale la gestion, la protection et l'exploitation des forêts qui constituent une entité foncière singulière au Bénin. Ces textes ont procédé à la distinction des forêts en deux grandes catégories que sont les forêts classées et les forêts protégées, et définissent également les conditions de leur protection. Mais force est de constater qu'ils ne font nulle part ressortir les forêts sacrées comme une catégorie à prendre en compte alors qu'elles constituent une réalité incontournable dans le secteur forestier. Ainsi, bien que ces textes se targuent de proposer des solutions aux problèmes environnementaux, économiques et sociaux, ils oublient un pan important de la vie locale que constitue le spirituel.

Mais avant même de légiférer sur la gestion forestière, les législateurs ont déjà commencé par se préoccuper des problèmes liés à l'urbanisation anarchique qui gangrène une grande partie du territoire béninois à travers l'arrêté n° 0002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992 définissant les zones impropres à l'habitation. Ce texte renseigne non seulement la population, mais aussi les autorités locales, sur les zones urbanisables et celles qui sont non propices à l'habitat. Au regard de l'importance d'une telle organisation spatiale, la prise de cet arrêté paraît tardive car elle aurait dû se faire en réalité antérieurement aux autres textes qui organisent l'occupation du sol comme les permis de construire, les permis d'habiter, etc.

La définition des zones urbanisables constitue une préoccupation majeure étant donné que les installations ne se font pas toujours suivant la logique de l'urbanisation moderne. L'installation de la population ne se réalise pas toujours sur des espaces géographiquement favorables à l'habitation. En plus de cela, on note également l'absence, pendant longtemps, d'un référentiel en matière d'occupation de sol et de construction des habitats. Le domaine de l'urbanisation est presque abandonné par les autorités et les installations se sont effectuées selon le bon vouloir de la population sans aucune réglementation, mettant aujourd'hui plusieurs ménages dans des conditions de vie très précaires. Les actions tardives des autorités locales initiées à travers les opérations de lotissement ont eu des effets très peu importants car elles sont seulement de nature à organiser les installations existantes, dont certaines se trouvent à des endroits inappropriés à l'habitation, plutôt que d'orienter la population vers le choix des espaces propices à l'urbanisation.

S'il est vrai que l'application stricte de cette disposition juridique pourrait permettre de limiter le désordre dans la manière d'occuper les sols, il est également important de signaler que le domaine de l'urbanisation, longtemps négligé, nécessiterait en réalité une réforme totale. De cette manière, même les zones définies propices à l'habitation serviraient très peu au développement de la ville sans une politique générale d'aménagement et d'équipements de ces espaces. Pour cela, la définition d'une politique urbaine globale s'impose pour un développement cohérent de la ville. C'est ce qui justifie certainement la déclaration de politique urbaine de 1995 appuyée par le décret n° 95-341 du 30 octobre 1995 portant approbation de la déclaration de politique urbaine.

La déclaration de politique urbaine de 1995 et son décret d'application est un document référentiel qui permet de fixer le cadre de la politique urbaine qui constitue « *l'ensemble des dispositifs à appliquer aux villes et au fait urbain béninois en général pour les faire servir au développement national* »¹⁷. À travers ce texte, les nouvelles autorités du « renouveau

17. Extrait de la partie introductive de la présentation du document de la déclaration de politique urbaine.

démocratique » semblent prendre le mal par la racine en fixant un cadre global de résolution des problèmes fonciers et urbains qui deviennent de plus en plus insupportables avec l'augmentation trop rapide de la population. Cette déclaration, qui justifie que le problème de l'urbanisation ne concerne pas uniquement le Bénin mais constitue aussi un mal régional, démontre l'existence d'une concentration urbaine circonscrite sur le littoral de l'aire urbaine Lagos-Cotonou-Lomé-Accra créant du coup un déséquilibre spatial. Il apparaît ainsi que l'étude des problèmes de l'urbanisation nécessite non seulement la prise en compte de l'échelle locale mais aussi celle du niveau régional.

L'arrêté n° 0023 MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin permet de cadrer les opérations de lotissement et de leurs assurer une certaine technicité. Mais l'application de cette disposition juridique a été plus théorique que pratique. Certes, ce texte fait obligation aux autorités locales d'effectuer un minimum de viabilisation¹⁸ dans toute opération de lotissement, mais très peu de zones loties bénéficient réellement de l'ouverture des voies et disposent de l'eau potable et de l'électricité.

Parlant toujours de l'urbanisation, il y a également dans le cadre de la décentralisation la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Celle-ci permet de transférer la gestion de l'aménagement et de l'urbanisation aux autorités locales et assure une forte implication de ces dernières dans l'organisation spatiale. Bien que ce cadrage juridique situe la part de responsabilité de chacun des acteurs, il propose très peu de moyens pour éviter les dérapages en matière d'urbanisation et d'aménagement orchestrés parfois par les autorités locales.

La loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin constitue la première depuis l'indépendance du pays qui prend en compte le foncier rural. Elle permet à travers le plan foncier rural (PFR), qu'elle institue de régler en grande partie le problème de la complexité des propriétés foncières, mais aussi de répondre au problème de l'accès équitable des hommes à la terre par les initiatives d'amodiation¹⁹ et de concession²⁰.

Mais très tôt ce texte a fait l'objet de vives critiques du fait qu'il s'appuie uniquement sur les terres rurales alors que le problème de l'urbanisation et du foncier nécessite une prise en compte globale selon plusieurs experts. Et comme le dit Pierre-Yves Le Meur, « *actuellement, certains remettent en cause le projet de loi foncière rurale sous prétexte qu'il n'y a pas de raison juridique*

18. Viabilisation désigne ici l'ouverture des voies, l'apport d'eau potable et d'électricité suivant l'article 18 de l'arrêté n° 0023 MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin.

19. L'amodiation consiste à mettre à la disposition de toute personne physique (homme ou femme) ou morale à la recherche de terre pour une activité agricole ou pastorale, les terres rurales non ou insuffisamment mises en valeur par leur propriétaire, selon la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin

20. La concession est un acte administratif : elle autorise le responsable administratif propriétaire d'un domaine à attribuer une parcelle dudit domaine à une personne privée, physique ou morale, à charge pour celle-ci de la mettre en valeur selon des modalités fixées par l'acte de concession ou dans un cahier des charges y annexé, selon la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.

de séparer le foncier rural et qu'il faudrait par conséquent une loi foncière générale » (Le Meur P-Y ; 2008).

Les principaux textes qui ont été initiés depuis l'avènement de la démocratie au Bénin sont :

- ▷ La loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin et son décret n° 96-271 du 02 juillet 1996 ;
- ▷ L'arrêté n° 0002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992 définissant les zones impropres à l'habitation ;
- ▷ La déclaration de politique urbaine de 1995 appuyée par le décret n° 95-341 du 30 octobre 1995 portant approbation de la déclaration de politique urbaine ;
- ▷ L'arrêté n° 0023 MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin ;
- ▷ La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin,
- ▷ La loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin et son décret 2008-618 du 22 octobre 2008 ;
- ▷ La loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

LE CODE FONCIER ET DOMANIAL

À partir de l'année 2013, le Bénin a procédé à l'actualisation des différents textes de lois régissant le foncier. C'est dans le cadre de cette actualisation que la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin a été adoptée. Elle aborde tous les aspects de droit foncier au Bénin, des modalités d'accès à la terre et l'expropriation pour cause d'utilité publique en passant par l'organisation institutionnelle du secteur. Elle abroge également toutes les dispositions antérieures à savoir :

- ▷ la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey, la loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey ;
- ▷ la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en république du Bénin ;
- ▷ ainsi que toutes dispositions antérieures contraires.

Pour son application, plusieurs décrets (treize) ont été pris, à savoir :

- ▷ décret n° 2015-007 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil consultatif foncier (CCF),
- ▷ décret n° 2015-008 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Fonds de dédommagement foncier (FDF),
- ▷ décret n° 2015-009 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles préemptés ou expropriés,

- ▷ décret n° 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF),
- ▷ décret n° 2015-011 du 29 janvier 2015 portant modalités de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et biens immeubles du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales,
- ▷ décret n° 2015-012 du 29 janvier 2015 fixant les modalités et conditions d'attribution, de mise en valeur et de reprise des concessions domaniales privées en milieu rural,
- ▷ décret n° 2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de *commodo* et *incommodo* et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique,
- ▷ décret n° 2015-014 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales,
- ▷ décret n° 2015-015 du 29 janvier 2015 fixant les modalités de division et de réunion des titres de propriété foncière,
- ▷ décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public,
- ▷ décret n° 2015-017 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la commission de gestion foncière de la commune et de la section villageoise de gestion foncière,
- ▷ décret n° 2015-18 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'établissement du plan foncier rural et de confirmation des droits fonciers à partir du plan foncier rural,
- ▷ décret n° 2015-29 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin

Cette nouvelle loi a fait très tôt l'objet de critiques de certains acteurs du domaine foncier, notamment celles des élus locaux et de l'Ordre des architectes, géomètres et assimilés. Les critiques de ce dernier peuvent se lire à travers leur communiqué, relayé par Francis Z. Okoya du journal, *La Tribune de la Capitale*, paru le 19 avril 2013. Selon ce journal : « *Les avocats, notaires, huissiers, commissaires-priseurs, géomètres experts, architectes et urbanistes se sont retrouvés en interprofessions pour étudier la loi 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier en République du Bénin. De la lecture du communiqué rendu public par ces différents ordres et chambres, il ressort d'abord que le nouveau code sur le foncier crée des confusions de terminologies et de nouveaux concepts, maintient le dualisme du régime foncier, remet en cause et la sécurité foncière au Bénin et le caractère sacré et inviolable du droit de propriété. Les avocats, notaires, huissiers, commissaires-priseurs, géomètres experts, architectes et urbanistes estiment aussi que la loi sur le foncier votée est en deçà des attentes et des impératifs actuels. C'est pourquoi "...les Ordres et Chambres professionnelles élèvent une vigoureuse alerte à l'attention de toute la population béninoise et des autorités compétentes contre la loi 2013-01 du 14 janvier 2013 en ces dispositions indexées. Les Ordres et Chambres professionnelles jugent nécessaire de rouvrir un débat professionnel, objectif et dépassionné pour faire en connaissance de cause les*

choix opportuns d'une vraie réforme foncière qui ne peut être ni remise à demain ni sacrifiée sur l'hôtel de la précipitation." »²¹

Or l'objectif de cette loi est de mettre à la disposition des citoyens un outil juridique susceptible de prendre en compte d'une façon générale les problèmes fonciers dans sa globalité. Pour corriger ces lacunes de la loi 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin, il a été initié la loi n° 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

21. Okoya F. Z. (2013), *Contre le nouveau Code foncier et domanial : l'alerte des avocats, géomètres, architectes, notaires...*, Journal La Tribune de la Capitale, parution du 19 avril 2013, Bénin.