

LE CADASTRE A L'EPREUVE DES PERCEPTIONS STRUCTURANT LA MOBILISATION CITOYENNE A COTONOU.

Résumé

Le Bénin a entrepris une réforme foncière visant la sécurisation foncière pour tous depuis 2009. Le Code Foncier et Domanial établi en 2013 et amendé en 2017 prévoit en ces articles 452 à 486 le cadastre comme un outil important de sécurisation foncière. La mise en place de ce cadastre a démarré au Bénin depuis 2020 dans plusieurs communes dont celle de Cotonou. Malgré qu'il soit un outil de sécurisation foncière, les populations hésitent à accompagner le processus de sa réalisation. Partant du postulat que les propriétaires de parcelles ont des perceptions qui fragilisent leur adhésion effective aux opérations du cadastre, cet article ambitionne de les décrire à partir des discours produits par les différents acteurs. Pour y parvenir, la démarche qualitative en sciences de l'homme et de la société a été adoptée. Ainsi, l'entretien semi-structuré et l'observation directe ont été mobilisés pour la collecte des données. Au moyen du choix raisonné, 21 acteurs ont été entretenus. Les données empiriques ont été soumises à la triangulation et à l'analyse de contenu puis discutées à la lumière de la théorie des représentations sociales. Les résultats montrent que la mise en œuvre du cadastre est processuel, révélant ainsi l'existence d'un mécanisme structurant les opérations et dont la participation des propriétaires de parcelles et autres acteurs est requise à chaque étape. Cependant, des perceptions controversées du cadastre subsistent et constituent un frein à la mobilisation citoyenne.

Mots-clés : Cadastre, sécurisation foncière, mobilisation citoyenne, perceptions, Cotonou.

Abstract

Benin has been undertaking land reform aimed at ensuring land security for all since 2009. The Land and Public Property Code, enacted in 2013 and amended in 2017, designates the land registry as an important tool for ensuring land security in Articles 452 through 486. The implementation of this land registry began in Benin in 2020 in several municipalities, including Cotonou. Although it is a tool for land security, the public is reluctant to support the process of its implementation. Based on the premise that landowners hold perceptions that undermine their effective participation in cadastral operations, this article aims to describe these perceptions based on the discourses produced by the various stakeholders. To achieve this, a qualitative approach in the social sciences was adopted. Thus, semi-structured interviews and direct observation were used for data collection. Through purposive sampling, 21 stakeholders were interviewed. The empirical data were subjected to triangulation and content analysis and then discussed in light of social representation theory. The results show that the implementation of the land registry is a process-oriented endeavor, revealing the existence of a mechanism that structures the operations and requires the participation of landowners and other stakeholders at every stage. However, conflicting perceptions of the land registry persist and act as a barrier to civic engagement.

Keywords : Land registry, land tenure security, civic engagement, perceptions, Cotonou.

Introduction

La question foncière au Bénin, comme dans beaucoup de pays africains, demeure un enjeu crucial pour le développement urbain et rural car, elle touche à des problématiques fondamentales telles que la sécurisation des droits fonciers, la gestion des conflits liés à la terre, etc. Depuis les indépendances de 1960, le Bénin est confronté à des problèmes de gestion foncière tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Le *Livre blanc de politique foncière et domaniale* (2011) fait un diagnostic synthétique des problèmes fonciers en mettant à l'index la forte pression sur la terre associée à la croissance démographique qui augmente la demande foncière et engendre par ricochet des tensions entre communautés rurales et celles urbaines. La persistance des conflits fonciers, se manifestant par les contestations des droits de propriété, l'expropriation, etc., est entretenue par l'inadéquation du cadre juridique aux réalités

49 sociales, l'inefficacité de l'administration foncière gangrenée par la corruption, le
50 débordement des tribunaux par des litiges fonciers complexes et difficiles à trancher, etc. La
51 littérature scientifique souligne que les conflits fonciers, en contexte africain en général et
52 béninois en particulier, proviennent de la coexistence des droits coutumiers et modernes
53 (Jean-Pierre Chauveau, 2006). Pendant que le droit coutumier repose sur les normes
54 endogènes de gestion des terres, le droit moderne se réfère aux textes de lois. L'une des
55 conséquences des conflits fonciers est le ralentissement de la stabilité sociale et économique
56 des pays. Et, selon Hernando de Soto (2000), la sécurisation des droits fonciers transforme la
57 terre en capital mobilisable, ce qui peut stimuler les investissements privés et le
58 développement économique. Le Bénin a d'ailleurs bien compris cet enjeu et s'est donné une
59 vision depuis 2013 : « *Le Bénin, à l'horizon 2050, est caractérisé par un égal droit d'accès*
60 *au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur*
61 *d'investissements accrus et de richesse* ». Il est donc crucial d'élaborer et de mettre en œuvre
62 des politiques foncières structurant qui réduisent les tensions foncières pouvant mettre à mal
63 le développement économique du pays. Des réformes foncières ont été entreprises dans ce
64 sens au Bénin et se poursuivent jusqu'à nos jours.

65 Depuis les années 1990, le Bénin a entrepris une réforme foncière visant à formaliser les
66 droits coutumiers de propriété foncière. Cette réforme complexe est en évolution constante.
67 L'établissement du Code Foncier et Domanial (CFD) en 2013, amendé en 2017, et
68 l'opérationnalisation de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) en 2016
69 représentent des étapes importantes vers la sécurisation des droits fonciers et l'amélioration de
70 l'administration foncière dans le pays. La mise en place d'un cadastre national, conformément
71 aux articles 452 à 486 du CFD, a été initiée en 2019, dans le cadre du Projet de Modernisation
72 de l'Administration Foncière (PMAF), pour renforcer la gestion foncière et accroître la
73 transparence dans l'octroi des titres fonciers. Elle vise une couverture nationale des zones
74 rurales et urbaines du pays, prévue dans le Plan National de Cadastre (PNC) qui a servi de
75 base à l'élaboration du Programme National Foncier (PNF), boussole du Bénin dans la mise
76 en place du cadastre national.

77 Cette transition vers un cadastre numérique présente un ensemble de défis complexes qui
78 nécessitent une approche globale. Parmi ces défis, on compte les contraintes liées aux
79 ressources humaines et financières, les difficultés techniques, la méconnaissance des
80 procédures par les populations, ainsi que la nécessité d'une communication et d'une
81 coordination fluides entre les différentes parties prenantes. Malgré ces défis, la réforme
82 foncière visant à informatiser le système foncier et domanial revêt une importance capitale
83 pour le Bénin. Elle constitue une étape incontournable dans la sécurisation foncière, la
84 promotion des investissements privés pour une utilisation durable et équitable des terres au
85 Bénin, ainsi que l'inclusion des groupes socialement et économiquement défavorisés,
86 notamment les femmes, les jeunes et les migrants.

87 Dans ce contexte, l'ambassade des Pays-Bas au Bénin, à travers un consortium de trois
88 partenaires, accompagne l'ANDF depuis 2019 dans l'instauration d'un système de gestion
89 foncière durable et la mise en place d'un cadastre progressivement dans 12 communes du
90 Bénin. Cet accompagnement matérialisé par le Projet de Modernisation de l'Administration
91 Foncière (PMAF) et le Projet de Préparation de la Mise à l'Echelle du cadastre National
92 (PPMEC) vise à contribuer à la sécurisation foncière de toutes les couches de la population
93 béninoise en impliquant tous les acteurs concernés par le processus d'enregistrement des terres
94 au Bénin. Le PMAF adopte une approche « *Fit-for-Purpose* » et participative, alignée aux
95 objectifs du gouvernement béninois, avec l'ambition de répondre aux besoins des populations.
96 Le projet accorde une attention particulière à l'inclusion des groupes économiquement et

97 socialement défavorisés en prenant en compte leurs besoins spécifiques, notamment en
98 menant des actions de sensibilisation.

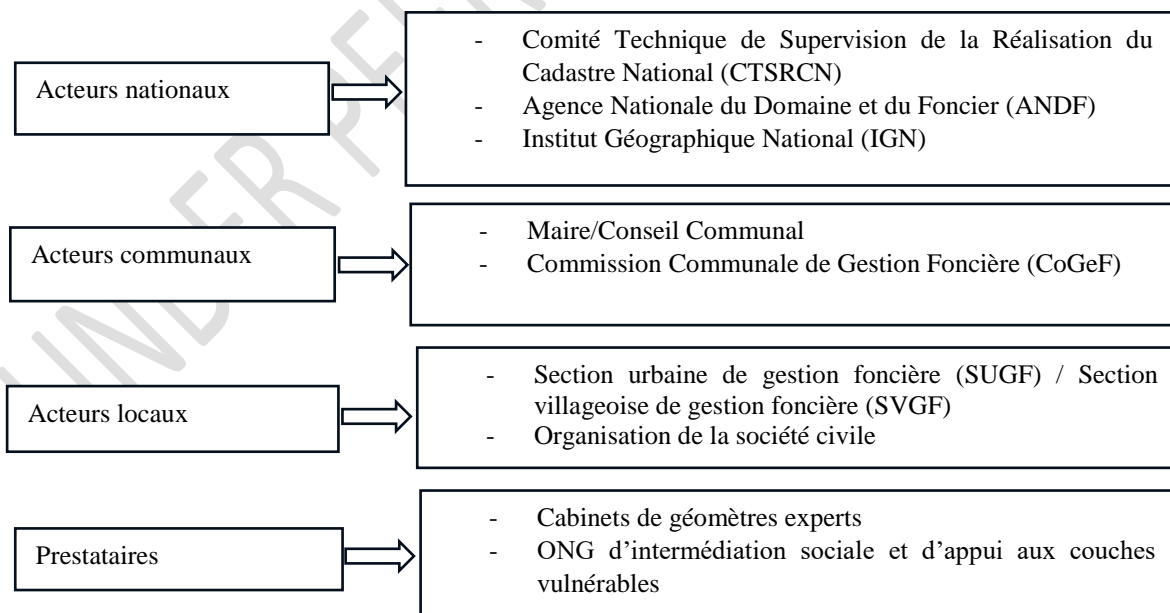
99 Dans les espaces urbains comme Cotonou, la réalisation d'un cadastre apparaît comme un
100 outil indispensable pour organiser et réguler les propriétés foncières, réduire les conflits
101 fonciers et améliorer la gestion des ressources foncières. Au lieu de bénéficier d'une
102 mobilisation citoyenne, cette logique étatique sous-jacente à la mise en œuvre du cadastre
103 bute paradoxalement à des obstacles dans la ville de Cotonou. Partant du postulat que les
104 propriétaires de parcelles ont des perceptions qui fragilisent leur adhésion effective aux
105 opérations du cadastre, cet article ambitionne de les décrire à partir des discours produits par
106 les différents acteurs. Pour y parvenir, une démarche méthodologique empruntée aux sciences
107 de l'homme et de la société a été adoptée ; ce qui a permis de collecter des données analysées
108 et confrontées aux théories socio-anthropologiques.

109 1. Démarche méthodologique et théorie mobilisée

110 1.1. Démarche méthodologique

111 Pour collecter les perceptions liées au cadastre, la démarche qualitative en sciences humaines
112 et sociales a été adoptée. Relativement à cette option méthodologique, l'entretien semi-directif
113 et l'observation participante ont été utilisés. Si la première technique permet de faire des
114 discussions approfondies à l'aide d'un guide d'entretien avec les différents participants à la
115 recherche, la deuxième, dont l'utilisation nécessite la fabrication d'une grille d'observation,
116 complète et consolide les informations issues des entretiens. L'observation a permis de décrire
117 de l'intérieur les perceptions et pratiques qui structurent la mise en œuvre du cadastre. Selon
118 les exigences des méthodes qualitatives d'échantillonnage, 21 acteurs ont été sélectionnés au
119 moyen du choix raisonné. Ils interviennent dans le processus de mise en place du cadastre
120 national et sont classés en acteurs nationaux, communaux, locaux et prestataires comme
121 l'indique la figure 1 :

122 **Figure 1** : Cartographie des acteurs du cadastre



134 **Source** : Manuel de procédure de collecte et d'actualisation des données cadastrales, 2020.

135 La triangulation et l'analyse de contenu ont servi à l'analyse des données collectées. Le
136 croisement et la confrontation des données empiriques à la théorie mobilisée ont été facilités

137 par la première méthode tandis que la catégorisation des informations a été assurée grâce à la
138 deuxième.

139 **1.2.Modèle théorique d'analyse**

140 Décrire les perceptions que les différentes catégories sociales ont du cadastre dans la ville de
141 Cotonou, c'est entamer un voyage dans leur univers imaginaire (C. T. Togbé, 2024, p. 79).Un
142 tel exercice de pénétration de la pensée des bénéficiaires finaux des opérations du cadastre
143 peut être soigneusement réalisé avec la théorie des représentations sociales développée par
144 Serge Moscovici et Robert Farr en 1984. Cette théorie est très importante« [...] quand on
145 essaie de décrire et de comprendre [...] ce qui nous est inconnu, par l'intermédiaire de la
146 mémoire, le passé, l'image [...] » (N. Groult, 2010, p.439-440). Elle permet de faire de la
147 lumière sur « [...] un phénomène mental qui correspond à un ensemble plus ou moins
148 conscient[...] d'éléments cognitifs[...] du domaine des valeurs concernant un objet
149 particulier appréhendé par un sujet [...] » (C. Garnier et L. Sauvé, 1999, p. 66). A partir de
150 ces sens donnés à la théorie des représentations sociales, son articulation avec les perceptions
151 que les différents acteurs ont du cadastre dans la ville de Cotonou peut être aisément établie.
152 Tout ce qui peut limiter l'adhésion des populations à la mise en œuvre de la politique foncière
153 du cadastre est d'abord mentalement conçu avant d'être culturellement ou socialement
154 construit. La théorie des représentations sociales convient pour la mise en perspective
155 théorique des résultats de la recherche.

156 **2. Résultats**

157 Les résultats s'articulent autour de deux points essentiels : rôles des acteurs et processus de
158 mis en œuvre du cadastre (1) et les différentes perceptions des acteurs du cadastre (2).

159 **2.1.Rôles des acteurs et Processus de mise en œuvre du cadastre**

160 La mise en place du cadastre a nécessité la répartition des rôles aux parties prenantes et la
161 définition d'un processus précis. La présentation du rôle des acteurs et du processus qui
162 encadre cette politique foncière constitue un détour pouvant élucider sa réceptivité.

163 **2.1.1. Rôles des acteurs de la mise en place du cadastre**

164 Les différents acteurs intervenant dans l'opérationnalisation du cadastre jouent des rôles
165 diversifiés présentés ainsi qu'il suit :

- 166 - **le Comité Technique de Supervision et de la Réalisation du cadastre National** :
167 placé sous la tutelle du Ministre des Finances, ce comité est composé des acteurs
168 nationaux clés (Ministère du cadre de vie, Direction Générale du Développement
169 Urbain, Ministère de l'Agriculture, Association Nationale des Communes du Bénin,
170 Université, etc.). Il a pour rôles principaux d'assurer la supervision et la coordination
171 du processus de réalisation du cadastre, la facilitation de la collaboration entre les
172 différents acteurs de la chaîne, l'appui à la résolution des différends entre les acteurs,
173 l'appui à l'aménagement du cadre légal ;
- 174 - **l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)** :acteur central dans la mise
175 en place du cadastre national, l'ANDF coordonne le processus de collecte des données
176 cadastrales, gère et met à jour la base de données cadastrales, fournit les services aux
177 tiers sur la base des informations contenues dans le cadastre national ;
- 178 - **l'Institut Géographique National (IGN)** :il accompagne l'ANDF et assure
179 principalement le contrôle qualité des données collectées sur le terrain avant leur
180 intégration dans la base de données. L'IGN apporte également une assistance
181 technique aux prestataires engagés dans le processus pour assurer une bonne qualité
182 des données collectées sur le terrain. Par ailleurs, il a également la charge de renforcer

183 le réseau géodésique pour garantir une qualité optimale aux données collectées par les
184 opérateurs sur le terrain ;

185 - **les Communes** : dans la mise en place du cadastre, les Communes jouent un rôle
186 déterminant. Elles ont la responsabilité d'accompagner les prestataires sur le terrain à
187 travers leurs différents organes en charge du foncier (Commission Communale de
188 Gestion Foncière, Direction des Affaires Domaniales et Environnementale, Sections
189 Villageoises de Gestion Foncière, etc.). Les communes à travers ses différentes
190 structures assurent la mobilisation des ayants-droits, la conduite de la publicité
191 foncière, l'appui à la gestion des litiges, l'appui à la prise en compte des intérêts de
192 groupes défavorisés ;

193 - **les prestataires de services** : les prestataires de services sont les acteurs directement
194 engagés sur le terrain pour la collecte des données. Ce sont des cabinets de géomètres
195 experts en combinaison avec des ONG d'intermédiation sociale. Ces structures ont
196 pour principales missions d'assurer la mobilisation des ayants-droits, la collecte des
197 données sur le terrain, le traitement des données collectées, l'organisation de la
198 publicité foncière ; la finalisation et la transmission des données collectées à l'ANDF.

199 Ces différents acteurs combinent leurs efforts pour produire des données de qualité au profit
200 des populations qui sont les principales bénéficiaires.

201 - **Les populations** : dans le cas d'espèce, elles renvoient d'abord et avant tout aux
202 *propriétaires* de parcelles. Ce sont ces propriétaires qui sont directement impliqués
203 dans le processus pour la sécurisation de leurs droits fonciers. Ils ont pour rôle de
204 participer aux opérations du cadastre en se rendant disponible, de s'assurer de la
205 présence des propriétaires limitrophes à leurs parcelles pendant l'enregistrement de
206 leurs droits fonciers, de vérifier les informations collectées une fois affichées lors des
207 publicités foncières. En espace de ville où plusieurs maisons sont mises en location et
208 dont les propriétaires résident ailleurs, les *locataires*, pour faciliter les opérations du
209 cadastre, ont pour rôle d'informer leurs propriétaires. Les *groupes vulnérables*
210 (femmes, jeunes, personne en situation de handicap, migrants, etc.), relevant des
211 populations, méritent une attention particulière en vue de leur inclusion dans le
212 processus du cadastre.

213 Il est une évidence certaine que les acteurs intervenant dans la réalisation du cadastre ont des
214 rôles précis et diversifiés. Ces rôles ne sauraient être appréciés en dehors du processus de
215 mise en œuvre du cadastre.

216 **2.1.2. Processus de mise en place du cadastre**

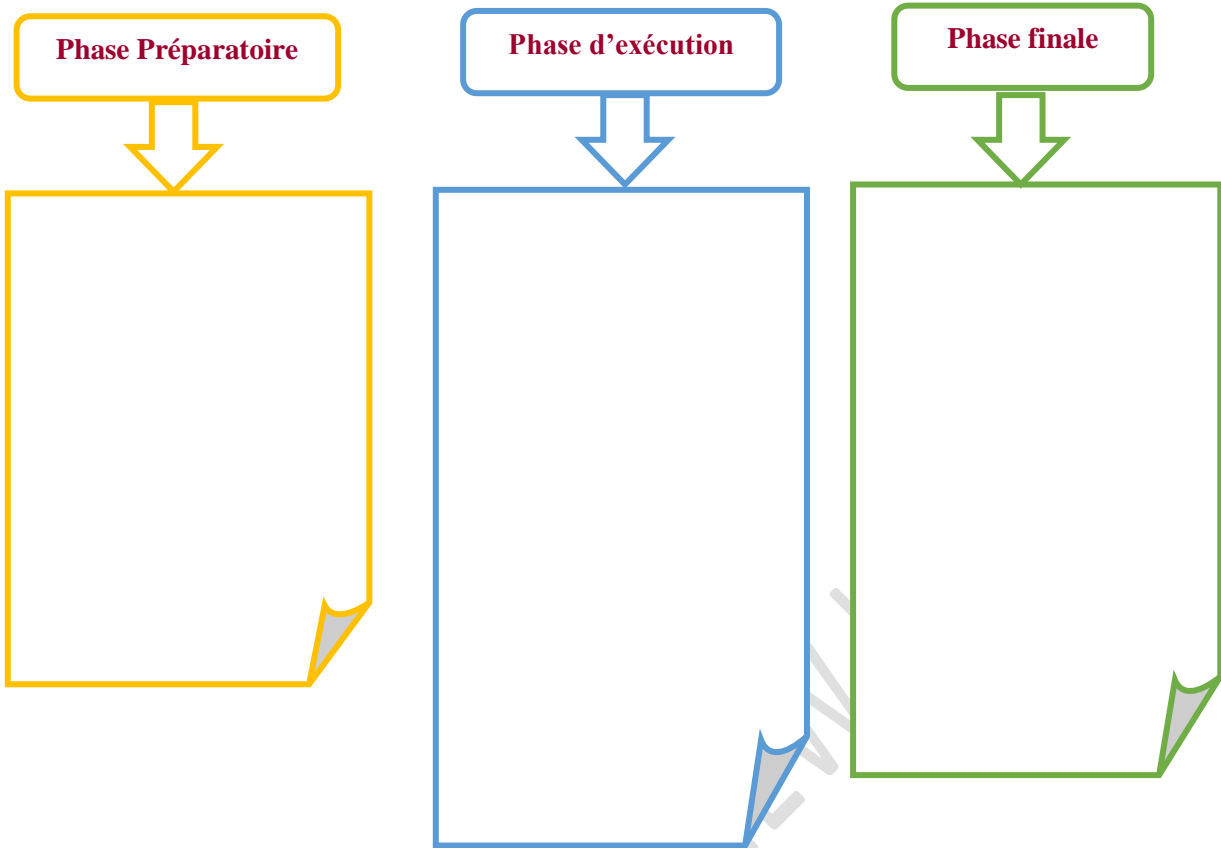
217 L'approche retenue par le gouvernement pour la mise en place du cadastre est centrée sur les
218 opérations d'enregistrement collectif de données. La plus petite entité administrative retenue
219 pour collecter les données dans le cadastre à travers une opération collective est
220 l'arrondissement. A côté de cette option prioritaire, le gouvernement a prévu une voie
221 alternative pour des propriétaires de parcelles ne figurant pas dans des zones prises en compte
222 par les opérations collectives. C'est l'enregistrement individuel d'une parcelle au cadastre.

223 Le processus d'enregistrement collectif est structuré en trois phases fondamentales : la phase
224 préparatoire (1), la phase d'exécution (2) et la phase finale (3). La figure 2 présente ces
225 différentes phases.

226 **Figure 2** : Processus de réalisation du cadastre

227

228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252



Source : Manuel de procédure de collecte et d'actualisation des données cadastrales, 2020.

253
254
255
256
257
258
259
260
261

La première étape du processus d'enregistrement collectif des données cadastrales est la phase préparatoire. Au cours de cette phase, les prestataires de service recrutés informent, sensibilisent et mobilisent les populations. Ils renforcent les capacités des acteurs locaux qui seront impliqués dans la collecte et l'analyse des informations existantes et utiles pour la réalisation de la mission. Au cours de cette phase, le découpage du périmètre du travail en secteurs cohérents de travail est également réalisé. Cette phase s'achève par la prise de l'arrêté d'ouverture des opérations de réalisation du cadastre par le Maire. A la fin de la phase préparatoire, les acteurs institutionnels, les acteurs communaux et les populations sont informés et préparés à accompagner le processus.

262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273

La phase d'exécution est l'étape au cours de laquelle les opérations de terrain sont réalisées. A travers une approche publique et contradictoire, toutes les parcelles du périmètre concerné sont relevées et les droits attachés à ces parcelles sont enregistrés. Une fois l'enregistrement de terrain achevé, les données relevées sont transférées sur la plateforme nationale de gestion du cadastre e-Foncier Bénin et entrent dans un processus automatisé de contrôle et de traitement. Les résultats du contrôle et du traitement sont partagés avec les prestataires qui font les corrections nécessaires autant de fois que nécessaire pour que les données soient jugées d'une qualité recevable pour la suite processus. Pendant toute la phase d'exécution, un processus d'appui au règlement des litiges fonciers est déclenché sous la responsabilité des instances locales de gestion foncière. Un processus d'appui à la prise en compte des droits fonciers des groupes vulnérables est également enclenché pour assurer une prise en compte effective des droits des minorités dans le cadastre national.

274
275
276

Lorsque les données sont jugées correctes par le système de contrôle automatisé développé, la plateforme produit et envoie aux prestataires les données (plans et répertoires) pour la publicité foncière. Cette étape marque la fin de la phase d'exécution.

277 Avec l'appui des acteurs locaux, le prestataire organise la publicité foncière sur le terrain pour
278 recueillir les observations et oppositions des populations sur les données collectées pendant
279 un mois (30 jours). C'est le début de la phase finale. Les observations et oppositions des
280 populations sont traitées et les résultats finaux sont présentés et validés en assemblée générale
281 publique. Les données finales issues de cette réunion sont à nouveau envoyées sur la
282 plateforme et un autre processus de contrôle et de validation est entamé. Lorsque les données
283 finales sont validées, e-Foncier Bénin attribue à chaque parcelle un numéro unique parcellaire
284 (NUP) et génère automatiquement les certificats d'enregistrement au cadastre qui sont
285 envoyés au prestataire pour distribution sur le terrain.

286 La phase finale s'achève avec la prise de l'arrêté de clôture par le Maire et les données du
287 cadastre de cette zone sont rendues disponibles pour les transactions foncières (ventes, fusion,
288 morcellement, héritage, etc.), également gérées systématiquement à partir de e-Foncier Bénin
289 qui est la plateforme numérique de gestion des données du cadastre national.

290 La principale innovation de la mise en place du cadastre national est le développement de la
291 plateforme de gestion des données cadastrales e-Foncier Bénin. Cette plateforme a une double
292 fonction : l'enregistrement et la gestion des données cadastrales. Le portail d'enregistrement
293 des données cadastrales développées sur e-foncier Bénin également permet aux professionnels
294 agréés par l'ANDF d'enregistrer en toute sécurité des parcelles et des droits dans le cadastre
295 national à travers des opérations collectives ou des opérations individuelles. Le portail de
296 gestion des données développées sur e-Foncier Bénin permet aux professionnels autorisés
297 (communes, notaires, géomètres experts, ANDF) de faire diverses sortes d'opérations (vente,
298 morcellement, fusion, demande de titre foncier, mutation de titre foncier, corrections
299 géométriques, etc.) sur les parcelles précédemment enregistrées dans le souci de garder la
300 base de données à jour de manière systématique. Par ailleurs, e-Foncier Bénin offre au
301 citoyen, un portail pour consulter toutes les données du cadastre en fonction des accès
302 obtenus, de suivre les opérations en cours sur ses parcelles et de faire des demandes de
303 services fonciers directement en ligne.

304 Les rôles distribués aux différents segments sociaux dans la réalisation du cadastre et la
305 démarche processuelle d'implémentation de cette politique foncière devraient convaincre les
306 populations de la ville de Cotonou à une mobilisation citoyenne. Mais, il est observé une
307 hésitation à l'adhésion à la politique du cadastre dont l'élucidation appelle à une exploration
308 des perceptions des acteurs concernés.

309 **2.2.Perceptions des acteurs sur le cadastre**

310 Les perceptions positives nourrissant l'adhésion des acteurs au cadastre et celles négatives
311 mettant à mal leur participation aux opérations du cadastre ont été identifiées à partir des
312 données empiriques.

313 **2.2.1. Perceptions positives du cadastre**

314 Des informations collectées auprès des différentes parties prenantes à la recherche, il est
315 identifié trois perceptions positives structurant la réceptivité des opérations du cadastre dans
316 la ville de Cotonou.

317 **- *Le cadastre vu comme un véritable outil de sécurisation foncière durable***

318 Le cadastre permet de lever toute ambiguïté sur la délimitation précise des parcelles (limites,
319 superficie et emplacement exact). Grâce au plan cadastral, chaque parcelle est géo-
320 référencée ; ce qui permet d'attribuer un numéro unique au terrain (identifiant cadastral) et
321 d'éviter les confusions entre deux parcelles similaires. Cette opération atteste matériellement
322 de l'existence d'une parcelle dans une zone donnée, contribuant ainsi à une sécurisation en

323 matière foncière. Le cadastre est donc vu comme une bonne politique foncière dans l'espace
324 d'investigation. Un informateur abonde dans ce sens lorsqu'il déclare ce qui suit :

325 Il y a des problèmes fonciers qui se posent au Bénin entre acheteurs et vendeurs de parcelles.
326 Mais avec le cadastre, vous êtes sûr que le terrain vous appartient. Ça vous allège la procédure
327 pour l'obtention du titre foncier. C'est une bonne chose qui vient mettre la lumière sur votre
328 propriété et vous met en sécurité. Le cadastre est gratuit.(V. A. M., 71 ans, Cotonou, le
329 27/03/2026).

330 Cet interlocuteur met en avant les avantages du cadastre. Pour lui, cette opération foncière
331 permet non seulement de sécuriser les parcelles mais également elle facilite la demande du
332 Titre Foncier (TF) qui, *a priori*, évite au propriétaire la remise en cause de sa propriété.
333 Actuellement, les opérations du cadastre sont gratuites dans les zones couvertes par le Projet
334 PPMEC. C'est dire que les populations bénéficiaires, ne déboursent pas de l'argent avant
335 d'enregistrer leurs domaines au cadastre. Pour certains interlocuteurs, le cadastre est important
336 car, à la longue, il deviendra un outil de sécurisation foncière indispensable pour les
337 transactions foncières. Cette réflexion est faite par un propriétaire qui mentionne :

338 Le cadastre est une bonne politique en matière de gestion et de la sécurisation des terres au Bénin.
339 C'est très important de participer aux travaux du cadastre. A la fin, si tu n'es pas dans la base
340 cadastrale, tu ne pourras pas liquider ta parcelle. Il n'y aura plus de transaction hors cadastre. Il
341 limite les citoyens. Il n'y aura plus de vente multiple de parcelle au Bénin. (A. C., 49 ans,
342 Cotonou, le 29/03/2026).

343 Les propos de ce propriétaire terrien montrent que l'adhésion à la politique du cadastre est une
344 nécessité. Faisant une analyse relative à l'avenir de la gestion foncière au Bénin, il estime que
345 dans le futur, les parcelles qui ne sont pas enregistrées dans les registres du cadastre ne
346 pourront pas être objet de transactions foncières. Les propos de cet interlocuteur incitent
347 directement ou indirectement les populations à participer aux opérations du cadastre vu comme
348 un instrument de sécurisation foncière et aussi comme un outil de réduction des conflits
349 fonciers.

350 - ***Le cadastre perçu comme une politique de limitation et de gestion des conflits***
351 ***fonciers***

352 Le cadastre constitue une politique de limitation des conflits fonciers, car il agit sur trois
353 leviers que sont la transparence (assainissement de l'arène foncière), la matérialité et la
354 traçabilité. Par l'entremise du Numéro Unique Parcellaire (NUP), il neutralise la pratique des
355 ventes multiples (souvent source de conflits fonciers) en liant véritablement un propriétaire à
356 une coordonnée géographique précise dans une base de données centralisée. Par le biais du
357 géo-référencement et de l'identification unique de chaque parcelle, le cadastre rend "lisible" le
358 terrain à l'administration et au citoyen, supprimant ainsi la cause principale des litiges de
359 voisinage : l'imprécision des frontières physiques. Dans un système cadastré, l'information
360 foncière devient publique et opposable, ce qui limite les malversations foncières qui
361 nourrissent les conflits fonciers comme l'indique un interlocuteur : « [...] *le cadastre permet*
362 *de lutter véritablement contre l'escroquerie foncière qui crée souvent des tensions entre*
363 *l'acheteur et le vendeur* » (B. T., 51 ans, Cotonou, le 28/03/2026). En clair, il permet non
364 seulement de prévenir les conflits fonciers, mais aussi et surtout de mettre de la lumière sur
365 des contentieux en matière foncière en fournissant aux professionnels de la justice une base de
366 référence objective, transformant des conflits émotionnels ou mémoriels en débats techniques
367 arbitrables. Dans cette perspective, le cadastre s'affirme comme un instrument de transparence
368 et de garantie des droits essentiel à la paix et à la cohésion sociale. Le cadastre offre aux
369 magistrats un support de décision objectif et juridique qui décourage les prédateurs fonciers et
370 restaure la confiance des investisseurs et des citoyens dans la gestion foncière.

371 En plus d'être un outil de limitation et de gestion efficace des conflits fonciers, le cadastre a
372 une dimension inclusive.

373 - ***Le cadastre vu comme une politique foncière inclusive***

374 Le cadastre, à l'opérationnel, est perçu comme une politique inclusive. Il brise le dualisme
375 entre le foncier moderne ou formel (réservé aux élites urbaines) et le foncier informel (subi
376 par la majorité). Par le truchement du cadastre, l'Etat procède à une reconnaissance
377 systématique des droits, transformant des droits oraux en droits réels et à la dématérialisation
378 des titres. Cette approche est inclusive car elle sécurise prioritairement les femmes et les petits
379 exploitants agricoles, dont les droits coutumiers étaient souvent fragiles face à l'accaparement
380 des terres. En abaissant les barrières administratives et géographiques via les guichets de
381 l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) et le portail e-foncier, le cadastre offre
382 aux citoyens vulnérables une visibilité juridique. Dans la mise en œuvre du cadastre en
383 République du Bénin, les catégories sociales en situation de vulnérabilité sont prises en
384 compte. Cet aspect qui traverse la plupart des projets de développement en Afrique est mis en
385 exergue par un informateur qui affirme : « Avec PPMEC, toutes les couches ont accès. C'est
386 une politique inclusive. Toutes les couches peuvent bénéficier. Il n'y a pas et il n'y aura pas
387 de privilégiés » (A. C., 49 ans Cotonou, le 28/03/2026). Ce verbatim montre qu'aucune
388 catégorie sociale n'est exclue de la mise en œuvre du cadastre. Tous les propriétaires terriens
389 peuvent en bénéficier quel que soit leur statut social. Cependant, cette politique en matière
390 foncière est négativement perçue par certains acteurs.

391 **2.2.2. Perceptions négatives du cadastre**

392 Des perceptions (03) mettant à mal la réceptivité du cadastre sont enregistrées lors des travaux
393 de terrains.

394 - ***Le cadastre, un dispositif foncier dont il faut se méfier***

395 Loin d'être un simple inventaire technique neutre, le cadastre agit comme un dispositif de
396 pouvoir qui structure et alimente la méfiance des populations envers l'autorité centrale. Cette
397 méfiance prend racine dans la fonction originelle du cadastre : la « mise en lisibilité » du
398 territoire à des fins de contrôle fiscal et de surveillance. Pour la population, être inscrit au
399 cadastre signifie d'abord sortir de l'anonymat protecteur de l'informel pour devenir une unité
400 taxable. Cette lecture du cadastre est faite par un informateur lorsqu'il déclare que :

401 40% de la population n'adhèrent pas au cadastre. Ils sont méfiants. Dans leur tête, la première
402 chose, c'est l'imposition, c'est la taxation. La deuxième chose est que ça sera numérisé. Si la
403 parcelle porte mon nom, l'Etat aura une idée de toute ma propriété. Il peut me les arracher (G.,
404 T., 52 ans Cotonou, le 1^{er} avril 2026).

405 Ces propos montrent que le cadastre est perçu comme une intrusion de l'Etat dans l'économie
406 domestique, où la mesure physique du terrain peut devenir un instrument de ponction
407 financière future ou même une stratégie d'expropriation dans l'avenir. Cette situation crée la
408 méfiance auprès de certaines catégories sociales qui voient à travers le cadastre des
409 possibilités inavouées de dépossession par les acteurs étatiques. Dans ce sens, le cadastre est
410 vu comme un dispositif de vulnérabilité et non de protection, exposant les populations à
411 l'expropriation, à la taxation ou à la spoliation. Cette situation conforte leur non-adhésion au
412 cadastre repose sur une méfiance relativement justifiée.

413

414 - ***Le cadastre vu comme une politique au service des taxes foncières***

415 Le cadastre, avant d'être un instrument de sécurisation foncière durable, constitue un outil au
416 service de la fiscalité territoriale même si cet objectif est secondaire au Bénin. Il permet à

417 l'Etat central de structurer l'impôt par le truchement de la transformation des parcelles en une
418 base de données taxable. Même s'il n'est écrit nulle part que le cadastre servira de base de
419 taxation foncière, les populations se font déjà cette idée nourrie par les soupçons engendrés
420 par l'enregistrement des conventions de vente entamé par l'ANDF à l'avènement du
421 gouvernement de la rupture. Un acteur interrogé souligne que le cadastre est un outil de
422 taxation foncière lorsqu'il affirme : « [...] Cette affaire de cadastre a un objectif bien précis
423 pour l'Etat même s'il est gratuit. L'Etat ne fait rien sans rien attendre. Le cadastre c'est pour
424 mieux collecter les taxes foncières [...] » (F. D., 51 ans, le 4 avril 2026). Dans une certaine
425 mesure, on pourrait être tenté de donner raison à cet interlocuteur. En effet, dans le processus
426 du cadastre, chaque parcelle est enregistrée avec sa superficie et les informations liées au
427 propriétaire, des informations qui éveillent des soupçons d'imposition, de l'« identification
428 du redevable » ou du « sujet fiscal ». Par le truchement du cadastre, l'Etat pourra facilement
429 contrôler les parcelles en fixant réellement les taxes. En identifiant de manière permanente le
430 redevable derrière chaque numéro parcellaire, le cadastre assure la continuité des recettes
431 publiques et devient un outil de rendement économique. Si le cadastre sécurise le propriétaire,
432 il sécurise aussi les revenus de l'Etat central, faisant de la reconnaissance juridique de la
433 propriété la contrepartie directe de son assujettissement fiscal. C'est pourquoi, « [...] en
434 reliant de manière indéniable une parcelle à un nom, le cadastre permet à l'administration
435 fiscale d'émettre des avis d'imposition nominatifs (D.M., 49 ans Cotonou, le 4 avril 2026). Un
436 autre interlocuteur abonde dans le même sens quand il affirme :

437 La population est réticente au cadastre à cause des impôts. Ce n'est pas payant. Mais il n'y a pas
438 d'engouement pour le faire. Pour la majorité des gens, l'Etat veut tout contrôler à travers le
439 cadastre. Avec cet outil, on sait que la parcelle est au nom de Y ou de X. C'est vrai qu'on paie
440 l'impôt des fonciers bâti et non bâti. Mais, les gens arrivent toujours à dribler le système. Avec
441 cet outil qui permet de numériser les parcelles, il sera difficile d'échapper à l'impôt (A.C., 57
442 ans Cotonou, le 03 avril 2026).

443 Ces propos montrent clairement qu'en raison des impôts, les populations sont réticentes à
444 adhérer au processus du cadastre. Percevant le cadastre comme un obstacle à l'évasion fiscale
445 foncière, mieux, comme un instrument dont le contournement fiscal est impossible, certains
446 acteurs préfèrent de ne pas s'y engager et estiment que l'Etat entretient un flou autour de cette
447 politique foncière.

448 - *Le cadastre perçu comme une politique foncière floue*

449 S'il y a un argument qui est mis en avant par l'Etat central pour légitimer les opérations du
450 cadastre, c'est la sécurisation foncière durable. Certains aspects ne sont pas ouvertement
451 élucidés aux populations (les impôts par exemple). A Cotonou, le cadastre cristallise un
452 paradoxe urbain. Alors qu'il devrait être la boussole de la propriété foncière, il est vécu
453 comme une politique foncière floue. Le flou cadastral naît d'abord de la dualité entre le plan
454 et le droit. La sensibilisation n'a pas encore atteint le niveau qu'il faut. Dans la pratique
455 locale, posséder une parcelle recensée au cadastre est souvent confondu avec la détention d'un
456 titre de propriété définitif. Au Bénin, même si le cadastre est conçu pour clarifier les droits,
457 les sécuriser et passer de l'informel au formel en ce qui concerne la formalisation des
458 transactions, il est vu comme un instrument flou. Ce flou est nourri par les séquelles des
459 opérations de lotissement et de recasement qui ont marqué l'histoire urbaine de Cotonou. Les
460 écarts fréquents entre les plans initiaux, les levés topographiques réels et l'occupation
461 effective du sol ont généré des "zones d'ombre" cartographiques. Dans cette dynamique, le
462 cadastre est perçu comme une entité instable, capable de modifier les limites d'une parcelle ou
463 de déplacer des emprises de voies lors d'une mise à jour technique. Cette instabilité nourrit
464 une méfiance profonde. L'outil est perçu non pas comme une garantie de protection, mais
465 comme un instrument de régularisation *a posteriori* qui peut, à tout moment, invalider un

466 investissement de toute une vie au nom d'une norme cartographique nouvelle ou d'une erreur
467 de report, créant ainsi un manque de transparence ou une stratégie d'exclusion. Le cadastre
468 n'est pas vu comme un service public de sécurisation, mais comme une boîte noire
469 administrative dont on ne maîtrise ni les entrées, ni les sorties. Un interlocuteur abonde dans
470 ce sens lorsqu'il parle en ces termes : « [...] Cette affaire de cadastre, je ne sais pas vraiment
471 pas ce que cela va apporter. L'Etat seul sait pourquoi il parle encore de cadastre. Moi je ne
472 comprends pas grande chose. Ce n'est pas claire [...] » (B.T., 53 ans Cotonou, le 04 avril
473 2026).

474 Les différentes perceptions controversées du cadastre (dispositif foncier dont il faut se méfier,
475 politique foncière au service des taxes foncières, une politique foncière floue) amènent
476 certaines catégories sociales à ne pas y adhérer.

477 3. Discussion

478 En 2016, une nouvelle dynamique a été insufflée à la politique foncière et domaniale, axée
479 notamment sur l'accélération de la dématérialisation et la massification des opérations de
480 sécurisation foncière. Au centre de cette réforme foncière, se trouve le cadastre national
481 envisagé comme un instrument devant faciliter la mise en place d'une politique foncière et
482 domaniale particulièrement efficace. Le processus de mise en œuvre du cadastre est
483 clairement défini ainsi que les différentes parties-prenantes (l'Etat, les autorités locales et les
484 citoyens). Cet article a tenté d'expliquer comment ce programme public (cadastre) est
485 approprié (P. Lascoumes et P. Le Galès, 2018, p. 27) par les populations de la ville de
486 Cotonou à partir de leurs perceptions, lesquelles conditionnent sa réceptivité. Il est évident
487 que la non-implication des citoyens (propriétaires de parcelles) peut réduire leur appropriation
488 du cadastre et par ricochet empêcher leur adhésion. Conscient de cette réalité qui traverse la
489 plupart des projets de développement, il est prévu l'implication des citoyens (propriétaires de
490 parcelles) dans le processus de réalisation du cadastre. C'est fort de cela qu'il est pertinent
491 d'analyser l'adhésion ou non des populations au cadastre à partir des différentes perceptions
492 permettant de pénétrer leur univers imaginaire (C. T. Togbé, 2024, p. 79). Dans cette
493 perspective, la théorie des perceptions sociales permet de décrire et de comprendre (N. Groult,
494 2010) les rationalités locales qui sous-tendent la mobilisation citoyenne ou non autour du
495 cadastre, éclairant ainsi « [...] un phénomène mental qui correspond à un ensemble plus ou
496 moins conscient [...] d'éléments cognitifs [...] » (C. Garnier et L. Sauvé, 1999, p. 66).

497 La mobilisation citoyenne autour du cadastre repose sur les perceptions positives que les
498 différentes catégories sociales ont de cette politique foncière. Concrètement, le cadastre est
499 perçu par certains acteurs comme *un véritable outil de sécurisation foncière durable, une*
500 *politique de limitation et de gestion des conflits fonciers et une politique foncière inclusive.*
501 Dans ce contexte relativement favorable, il est évident que tous les acteurs qui fondent leur
502 réceptivité du cadastre sur ces perceptions ne peuvent s'empêcher d'y adhérer. Car, les
503 attitudes et pratiques d'acceptation et de contestation qui émergent au sein des communautés,
504 des organisations et des groupes sociaux en contexte de mise en œuvre d'une politique
505 publique de développement dépendent inéluctablement des idées qu'ils s'en font. Cette
506 analyse s'articule, dans une certaine mesure, avec une réflexion adaptée de C. Dupuy et C.
507 Halpern (2009) qui laissent autrement entendre qu'une politique publique peut être acceptée
508 par ses bénéficiaires si ces derniers la perçoivent positivement. C'est dire qu'une politique
509 publique peut faire face à la non-adhésion de ses bénéficiaires si elle est négativement perçue
510 comme l'exemple de la mise en œuvre du cadastre dans la ville de Cotonou.

511 La non-adhésion de certains acteurs à la mise en œuvre du cadastre à Cotonou est liée aux
512 perceptions controversées qu'ils ont de cette politique foncière. En effet, les données

513 empiriques montrent que le cadastre est considéré comme *un dispositif foncier dont il faut se*
514 *méfier, une politique foncière au service des taxes foncières et une politique foncière floue.*
515 S'agissant de la méfiance, il faut dire qu'en matière foncière, les populations croient de moins
516 en moins aux initiatives étatiques dans ce domaine. Cette méfiance trouve son fondement
517 dans une incitation silencieuse à la corruption (C. T. Togbé, 2021, p. 448), la mafia foncière,
518 les pratiques d'expropriation, etc. qui ont gangréné l'administration béninoise, laissant une
519 histoire foncière amère dans la conscience des populations. Pour une mobilisation citoyenne
520 autour du cadastre, il est important de construire une culture de développement qui structure :

521 [...] le remplacement de la méfiance ambiante de la société béninoise contemporaine par une
522 culture de la confiance [...]. Cette culture [...] revient à promouvoir sur son territoire en faisant
523 disparaître les cloisons qui emprisonnent et empoisonnent les initiatives porteuses de plus-
524 value » (I. Aboki, 2009 : 17).

525 Cette citation indique clairement qu'en redonnant confiance aux populations béninoises et
526 plus précisément celles de Cotonou en matière de gestion foncière, elles pourront adhérer
527 massivement au cadastre. La confiance, dans ce sens, est vue comme une norme sociale qui
528 garantit l'adhésion aux initiatives de l'Etat. Quant au cadastre vu comme une politique au
529 service des taxes foncières, il faut dire que la peur de payer des impôts constitue un
530 raisonnement local derrière lequel se réfugient certains acteurs qui refusent de participer aux
531 opérations du cadastre. Des citoyens craignent que la formalisation de leurs propriétés par le
532 truchement du cadastre n'entraîne une hausse des impôts fonciers. Cette peur est renforcée par
533 des expériences passées où il est clairement annoncé que l'enregistrement des droits fonciers
534 pourra entraîner des taxes foncières. Les populations perçoivent donc une injustice
535 économique enchâssée dans l'enregistrement de leurs parcelles au cadastre ; ce qui freine leur
536 participation. Cet élan de protestation contre une politique foncière impliquant des taxes
537 s'articule avec l'« économie morale » développée par J. Siméant-Germanos (2020) qui
538 postule une conception morale de l'injustice en matière économique. La mobilisation des
539 citoyens ne pourra être effective que si la peur liée au paiement des impôts est dissipée par
540 une meilleure explication du cadastre. D'ailleurs, le cadastre vu comme une *politique foncière*
541 *floue* renseigne sur sa faible explication aux populations. Les citoyens de Cotonou ne
542 comprennent pas vraiment les enjeux du cadastre. Cet aspect est pris en compte par la théorie
543 du flou qui renvoie à « [...] l'approximatif, l'absence d'explication des intérêts divergents
544 mais qui n'apparaissent pas comme tels tant qu'ils n'ont pas été exprimés [...] » (J.P. Jacob,
545 2009, p.184-185). Les responsables à charge de la mise en œuvre du cadastre ont comme
546 tâche d'expliquer différents enjeux liés à cette politique foncière.

547 Les différentes perceptions qui freinent l'adhésion des populations de la ville de Cotonou au
548 cadastre permettent non seulement de comprendre les contextes mais également d'adopter une
549 approche qui minimise les écueils et élucide certaines rationalités. Cette orientation
550 scientifique cristallise une démarche adaptée aux politiques de développement qui « [...] *suggère*
551 *[...] de s'intéresser à des contextes, [...] à des agencements particuliers d'éléments*
552 *localisés [...] »* (P. Périer, 2010, p.8) en vue d'une meilleure description et compréhension
553 des points de vue des acteurs. En s'intéressant aux différents acteurs, cet article a pu mettre en
554 exergue les rationalités locales qui favorisent ou empêchent leur participation au processus du
555 cadastre.

556

557 **Conclusion**

558 Le cadastre, une politique foncière entamée en République du Bénin, nourrit une réceptivité
559 mitigée qui se solde par une mobilisation citoyenne relative dont les raisons profondes
560 proviennent des perceptions des parties prenantes. Si cette politique foncière est perçue

561 comme un véritable outil de sécurisation foncière durable (1), une politique de limitation et de
562 gestion des conflits fonciers (2) et une politique foncière inclusive (3) ; elle est également vu
563 comme un dispositif foncier dont il faut se méfier (4), une politique au service des taxes
564 foncières (5) et une politique foncière floue (6). Tandis que les trois premières perceptions
565 favorisent l'adhésion des populations au cadastre, les trois dernières nourrissent une
566 démobilisation des citoyens contre cette politique foncière pourtant nécessaire.

567 Pour une mobilisation des citoyens au profit du cadastre dans la ville de Cotonou, il serait
568 intéressant que les acteurs chargés de sa mise en œuvre renforcent la sensibilisation et
569 l'information des populations via les médias communautaires et les leaders traditionnels.
570 Dans la même dynamique, L'Etat central devra œuvrer pour remplacer progressivement la
571 méfiance par la confiance en optant pour la transparence dans les opérations cadastrales. Cela
572 implique que des mécanismes de suivi citoyen et de contrôle indépendant soient mis en place
573 pour rassurer les populations sur l'absence de corruption et d'expropriations injustes. Dans une
574 perspective davantage inclusive, il serait intéressant de poursuivre, de façon continue, la
575 sensibilisation des populations.

576 **Références bibliographiques**

- 577 1. Aboki Innocent, 2009, *Comment promouvoir le développement local dans le contexte*
578 *de la décentralisation au Bénin ?* Cotonou, Ruisseaux d'Afrique.
- 579 2. Dupuy Claire et Halpern Charlotte, 2009, Les politiques publiques face à leurs
580 protestataires, *Presses de Sciences Po, Revue française de science politique*, vol 59,
581 n°4, pp. 701-722.
- 582 3. Garnier Catherine et Sauvé Lucie, 1999, "Apport de la théorie des représentations
583 sociales à l'éducation relative à l'environnement - Conditions pour un design de
584 recherche", *Education relative à l'environnement : Regards – Recherches –*
585 *Réflexions*, 1, pp.65-77.
- 586 4. Groult Noëlle, 2010, "L'évaluation en classe de FLE: les représentations sociales
587 qu'en ont certains professeurs au Mexique", <http://dx.doi.org/10.1051/cmlf/2010041>,
588 pp. 439-449.
- 589 5. Jacob Jean-Pierre, 2009, "Une brousse connue ne peut pas bouffer un fils de la terre.
590 Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de
591 sécurisation foncière (Ganzourgou, Burkina Faso)", In Colin J-P., Le Meur P.-Y. et
592 Léonard E. : *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux*
593 *pratiques locales*, Paris, Karthala : p.167-194.
- 594 6. Jean-Pierre Chauveau, 2006, *Les modes d'accès à la terre et la gouvernance foncière*
595 *en Afrique de l'Ouest*,
- 596 7. Moscovici Serge et Farr Robert, 1984, *Social Representations*, Cambridge, CUP.
- 597 8. Périer Pierre, 2010, *L'ordre scolaire négocié*, France, Presses Universitaires de
598 Rennes.
- 599 9. Siméant-Germanos Johanna, 2020, "Economie morale", In. *Dictionnaire des*
600 *mouvements sociaux*, 2^{ème} édition, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 205-209.
- 601 10. Togbé Codjo Timothée, 2021, "La fabrique du « flou » dans l'établissement des actes
602 fonciers a la mairie d'Abomey-Calavi", *Actes du colloque : Politiques publiques et*
603 *construction de l'Etat national en Afrique de l'Ouest francophone*, pp. 439-451.
- 604 11. Togbé Codjo Timothée, 2024, "Le lac Toho au Sud-ouest du Bénin : une ressource
605 naturelle enchâssée dans des mythes", *Géovision*, Vol 1, N°12, pp. 77-86.