

Une région métropolisée polycentrique, des enjeux territoriaux complexes

L'approche de la géohistoire urbaine va nous aider, dans ce premier chapitre, à comprendre pour quelles raisons objectives les bailleurs de fonds internationaux ont choisi la région littorale du sud-Bénin pour expérimenter la mise en place de systèmes d'informations géographiques et principalement les *registres fonciers urbains* qui, au milieu des années 1990 étaient des projets pionniers destinés à faciliter la décentralisation. Nous pensons qu'au sein d'une aire littorale ouest-africaine en forte croissance et soumise à une forte acuité des problèmes de gestion foncière et environnementale, la structuration de la région urbaine sud-béninoise a pu y jouer un rôle déterminant. Ce chapitre est mené sous la forme d'une description des structures géographiques du sud-Bénin à plusieurs échelles. On observera d'abord une organisation urbaine marquée par plusieurs centralités et par diverses formes d'extensions et de contacts avec les espaces ruraux. On discutera ensuite des impacts et des enjeux de cette urbanisation de plus en plus extensive.

1.1 Des processus d'urbanisation à différentes échelles du territoire

Le territoire étudié, la région littorale du sud-Bénin, se situe en Afrique de l'Ouest et, à une échelle plus petite, dans la région du Golfe de Guinée et dans le pays Bénin. Le premier développement de ce chapitre va s'intéresser à la mise en perspective des grandes caractéristiques liées à cette situation et ce site singuliers.

1.1.1 Une région d'Afrique avec de fortes dynamiques d'urbanisation

Le sud-Bénin est intégré dans une vaste région du continent africain, l'Afrique de l'Ouest, qui trouve une unité d'approche notamment à partir d'évènements historiques anciens (autour de grands royaumes) et plus récents (colonisations européennes) et l'organisation d'institutions politiques supranationales avec la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA). C'est sur la base géographique de cette région africaine subsaharienne qu'ont été menés deux grands travaux sur la population : l'étude *West Africa Long-term Perspectives Study* (WALTPS) lancée en 1991 et *Africapolis* en 2009. Ces deux travaux, qui ont été financés par des bailleurs de fonds internationaux², tendent à révéler l'intérêt particulier de la communauté internationale pour la compréhension des évolutions dans cette sous-région du continent africain. Outils précieux, ces deux grandes études offrent une approche quantitative, qualitative et prospective de la structuration et de l'organisation spatiale de la population régionale depuis 1950³.

² le Canada, les États-Unis, la France, les Pays-Bas, la Belgique, la Commission Européenne, la Banque Mondiale et la BAD pour l'une et l'Agence Française de Développement pour l'autre.

³ Notons que les deux travaux n'ont pas concerné exactement la même zone d'étude. Les travaux de WALTPS concernaient le territoire de la CEDEAO incluant la Mauritanie, le Tchad, la République de Centre-Afrique et le Cameroun. Les travaux menés par le projet Africapolis ont été limités au territoire de la CEDEAO et de la Mauritanie.

- Les travaux WALTPS, élaborés par une équipe multidisciplinaire d'experts africains et internationaux sous l'égide du Club du Sahel (OCDE), se sont appuyés exclusivement sur l'utilisation et la compilation des données démographiques des recensements nationaux donc à partir des découpages administratifs en vigueur dans chaque pays et des définitions nationale de l'urbain [COUR J-M. et SNRECH S. 1998].

- Les travaux Africapolis, menés sous l'impulsion du SEDET (CNRS/Université Paris Diderot) sous la direction scientifique de F. Moriconi-Ebrard, sont principalement axés sur l'étude de l'urbanisation. Ils ont adopté une définition morphologique et harmonisée de l'urbain au niveau de l'ensemble de la région sur la base d'un travail d'interprétation de photographie aérienne et d'évaluation des densités de population [Africapolis, 2009].

Conçus à partir de méthodologies différentes, les références alternées à ces deux travaux permettent de varier les angles d'approches des évolutions de peuplement en cours dans la région soit en s'appuyant sur le découpage administratif en vigueur et les définitions locales de l'urbain soit par rapport à l'aspect d'agglomération et de « tâche urbaine ». Ces deux travaux ont donné lieu à plusieurs rapports [ARNAUD M.1993, BOSSARD L. 1994, GABAS J-J. POSTEL M. et KALASA B. 1993, Club du Sahel/OCDE 1998, COUR J-M. 1993 et 1994, COUR J-M et NAUDET D. 1994, IGUE J-O. et SOULE B-G. 1993, KALASA B.1993, NAUDET J-D.1993 a, b et c 1992, NINNIN B. 1994, PONS R.1994, SNRECH S. 1994, Africapolis 2009 a, b et c], des cartes de synthèse et des données chiffrées En exploitant cette importante source d'informations produite et à partir d'éléments démographiques et historiques propres au Bénin, nous allons présenter ici les principales dynamiques de peuplement et de développement économique et spatiale de la région littorale du sud-Bénin, notre terrain d'étude.

a) En Afrique de l'Ouest, une importante augmentation de la population et un développement général de l'urbanisation depuis 50 ans

Avec une population évaluée par les travaux d'Africapolis à 294 millions d'habitants, l'espace ouest-africain (défini ici comme celui de la CEDEAO et de la Mauritanie) présentait en 2010 une population à peu près équivalente à celle des États-Unis sur une superficie d'un tiers inférieur et sur un territoire constitué d'un tiers environ de zones arides ou désertiques.

La grande spécificité du peuplement de l'Afrique de l'Ouest est sa forte augmentation au cours de ces 60 dernières années : entre 1950 et 2010, le nombre d'habitants de la région a été multiplié par 4,8 (Tableau 1). Par ces taux de croissance, l'Afrique de l'Ouest est, depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, l'une des régions du monde les plus dynamiques sur un plan démographique (Tableau 2). Ce dynamisme démographique régional depuis 1950 a particulièrement touché le fait urbain sans pour autant vider les campagnes. Dans le détail de la croissance démographique, la population urbaine a été multipliée par plus de 21 entre 1950 et 2010 passant de 4,6 millions à 98,9 millions d'habitants. Sur la même période la population rurale qui a évolué de 56,7 à 195,9 millions n'a été multipliée que par 3,5. Le nombre d'urbains, sur cette période de 60 ans, a augmenté 4,5 fois plus vite que la population totale de la région et 6,2 fois plus vite que la population rurale (Figure 5).

Tableau 1 : Évolution depuis 1950 du nombre d'habitants des pays de l'Afrique de l'Ouest

	Nombre habitants 1950	Nombre habitants 2010	Multipliateur nombre habitants 1950-2010
Bénin	1 523 800	8 873 360	5,8
Burkina	3 154 945	14 904 473	4,7
Cap Vert	149 984	514 346	3,4
Côte d'Ivoire	2 675 000	21 116 147	7,9
Ghana	4 448 984	22 624 271	5,1
Gambie	243 202	1 660 414	6,8
Guinée	2 680 000	8 967 032	3,3
Guinée Bissau	508 970	1 497 436	2,9
Liberia	820 000	3 290 757	4,0
Mali	3 448 880	13 210 463	3,8
Mauritanie	471 120	3 125 943	6,6
Niger	2 273 320	13 221 182	5,8
Nigeria	33 900 000	158 313 000	4,7
Sénégal	1 977 167	12 134 081	6,1
Sierre Léone	1 907 968	5 498 681	2,9
Togo	1 139 888	5 892 650	5,2
16 pays	61 323 228	294 844 236	4,8

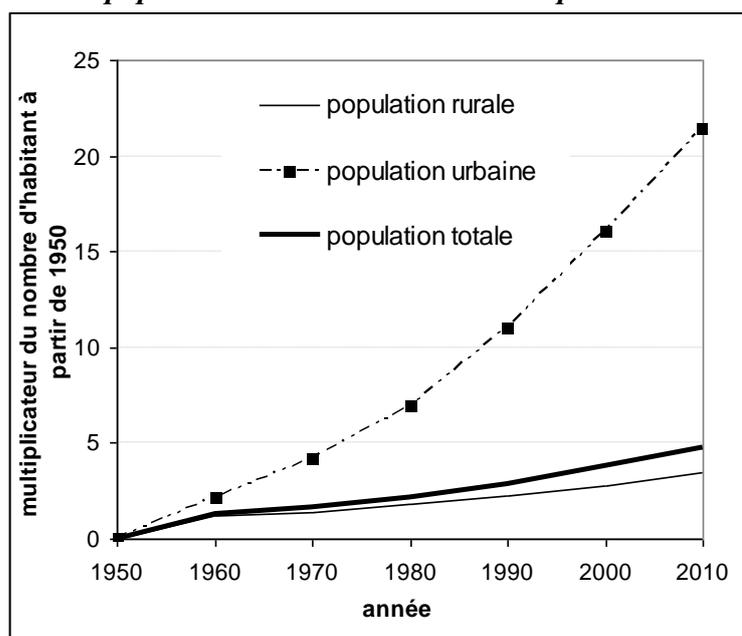
Source : Base de données Africapolis, estimations 2009.

Tableau 2 : Multipliateur du nombre d'habitants par région du monde entre 1950 et 2005

Afrique du Nord	4,1	Asie de l'Est	2,3	Océanie	2,6
Afrique de l'Est	4,5	Asie du Sud	3,2		
Afrique Centrale	4,3	Aise du Sud-Est	3,1		
Afrique Australe	3,5	Asie de l'Ouest	4,2		
Afrique de l'Ouest	4,3				
Europe de l'Est	1,4	Caraïbes	0,0		
Europe du Nord	1,2	Amérique Centrale	3,8		
Europe du Sud	1,4	Amérique du Sud	3,3		
Europe de l'Ouest	1,3	Amérique du Nord	1,9		

Source : United Nations 2007, World Population Prospects 2006 Revision.

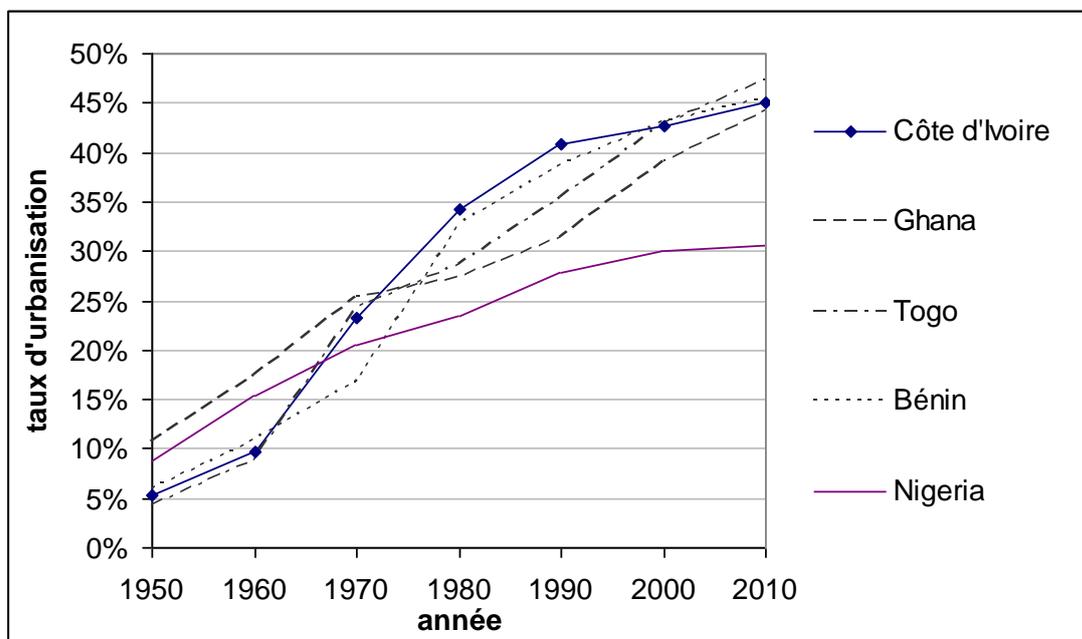
Figure 5 : Evolution des populations rurales et urbaines depuis 1950 en Afrique de l'Ouest



Source : Base de données Africapolis, estimations 2009. Construction : Charles-Dominé J., 2012.

Cette forte augmentation de la population urbaine s'est accompagnée d'une croissance du taux d'urbanisation. Largement minoritaire dans les années 1950, la population urbaine pour l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest concernait, en 2010, aux alentours de 34% de la population régionale. Pour plusieurs pays de la région dont le Bénin, elle tendait, d'après les estimations des travaux Africapolis, vers une parité avec la population rurale (Figure 6)

Figure 6 : Évolution du taux d'urbanisation depuis 60 ans dans le Golfe de Guinée



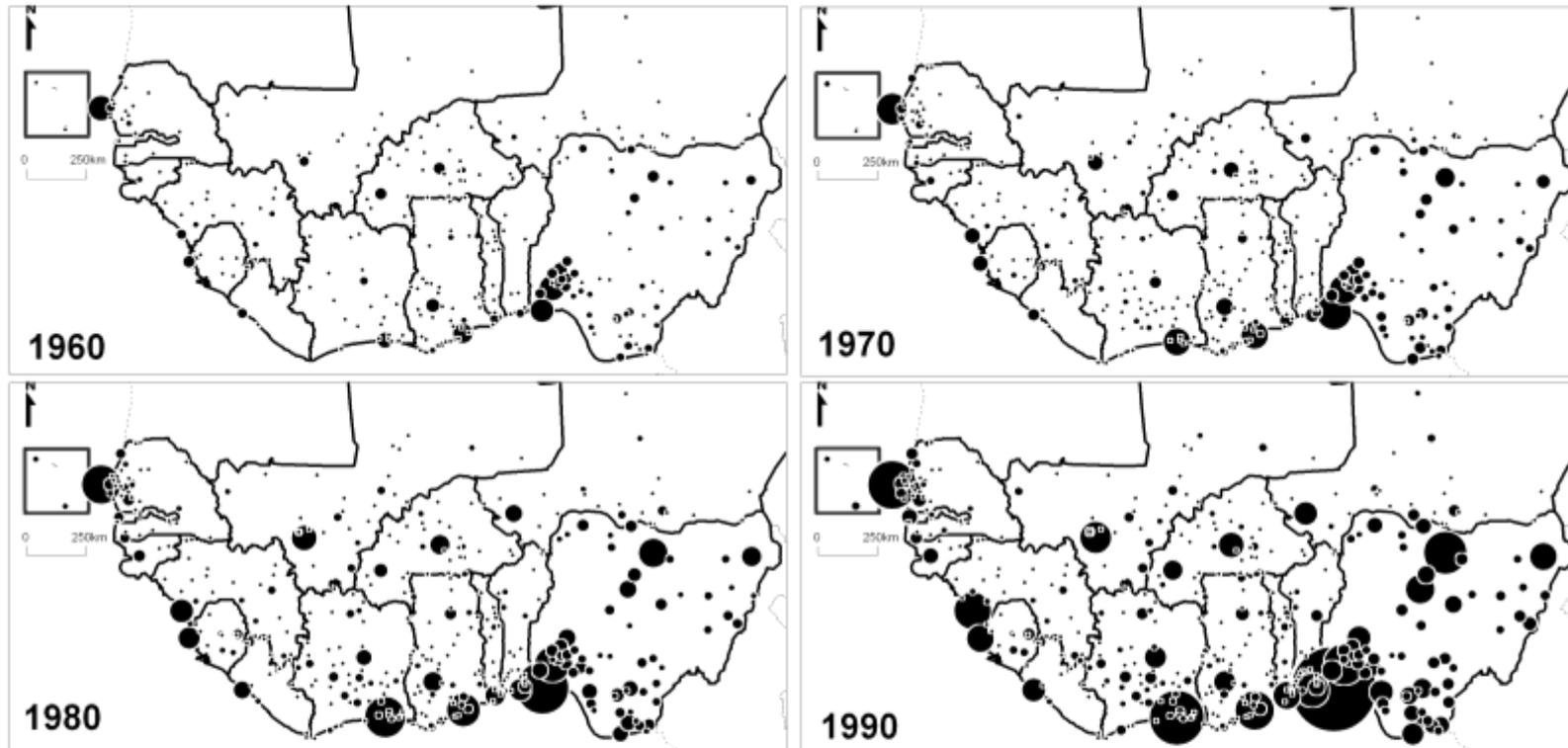
Source : Base de données Africapolis, estimations 2009.

Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Ce processus d'urbanisation de la région s'est effectué selon plusieurs modalités. Les données produites par les travaux WALTPS et Africapolis convergent pour montrer une augmentation historique simultanée du nombre de petites et moyennes villes et des effectifs des habitants des grandes villes (Figure 7).

La figure 7 ci-contre a été construite à partir du traitement des données de recensement produites par l'étude WALTPS. Elle est issue d'un travail entrepris pour la mission que j'ai menée au sein du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM). L'accès à cette base de données a été possible par cette intégration au sein du PDM et l'utilisation de cette base de données par cette institution pour les études ECOFILOC (Chapitre 3) et le *Programme de relance des politiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest*. Ce document cartographique provient d'un travail d'exploitation d'un fichier Excel qui listait pour chaque pays de la région et pour les années 1960, 1970, 1980 et 1990 les villes de plus de 5 000 habitants et d'un travail de géo-référencement de ces différents centres urbains dans un logiciel de Système d'Information Géographique.

Figure 7 : Évolution du réseau des villes de plus de 5 000 habitants en 1960, 1970, 1980 et 1990 en Afrique de l'Ouest



Ville
(nombre d'habitants)



Année	Nombre d'habitants/				
	entre 5 000 et 10 000	entre 10 000 et 50 000	entre 50 000 et 100 000	entre 100 000 et 1 million	Plus d'un million
1960	98	132	18	19	0
1970	120	173	28	28	0
1980	98	203	42	39	3
1990	34	250	54	59	6

Source : Base de données WALTPS, 1991. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Africapolis, dont l'approche scientifique privilégie la notion d'agglomération urbaine, fait le même constat de pluralité des modalités de développement de l'urbanisation au cours des 50 dernières années. Selon ses analyses, le nombre d'agglomérations de moins de 20 000 habitants a été multiplié par 10 entre 1960 et 2010. Alors que la région était dépourvue d'agglomération millionnaire en 1960, il y en avait 16 en 2010. D'après les prévisions faites par l'équipe universitaire du SEDET, l'Afrique de l'Ouest comptera en 2020 autant d'agglomérations que l'Amérique du Nord [DENIS E. et MORICONI-EBRARD F. 2009].

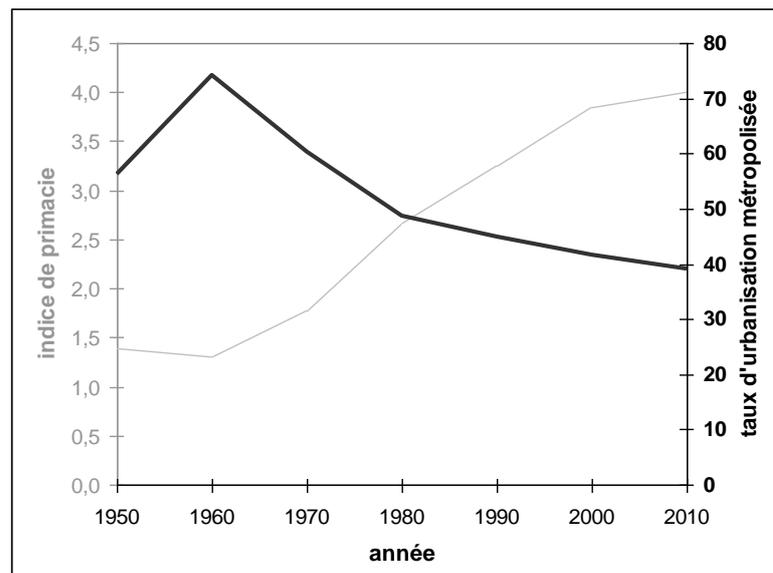
Les travaux Africapolis ont montré que les petites villes se sont développées dans trois types d'espaces géographiques : dans les espaces ruraux, à la périphérie des grandes villes et sur les axes routiers [Africapolis 2009 a].

- Dans l'espace rural, le développement de la ville a été favorisé par la combinaison d'un fort accroissement naturel et par la distribution faiblement hiérarchisée du peuplement rural. Ce mécanisme a été décrit comme « d'urbanisation in situ » pour renforcer l'idée du caractère endogène du mécanisme de production de l'agglomération urbaine.

- Le second type de ville résulte du processus d'« orbanisation » des grandes agglomérations, processus qui concerne particulièrement la région urbaine du sud-est du Bénin. Le terme de « orbanisation », qu'Africapolis emprunte aux travaux de J-P. Hubert [HUBERT J-P. 1998], est utilisé pour désigner ce qui est en dehors de l'agglomération centrale tout en appartenant à sa sphère d'influence. Ce processus résulte d'une transformation récente des stratégies résidentielles des ménages qui choisissent la mobilité quotidienne plutôt que la mobilité résidentielle qui était auparavant le moteur de la croissance des grandes agglomérations. On retrouve ce type d'agglomération le long des grands axes de communication radiaux jusqu'à des distances de l'ordre de 60 à 100 kilomètres en dehors du centre.

- Le troisième type de petites agglomérations est issu du principe d'« axialisation » du peuplement sur les grands axes de circulation.

Figure 8 : Évolution entre 1950-2010 des formes de l'urbanisation au Bénin (primatie et métropolisation)



Source : Africapolis, estimations 2009. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

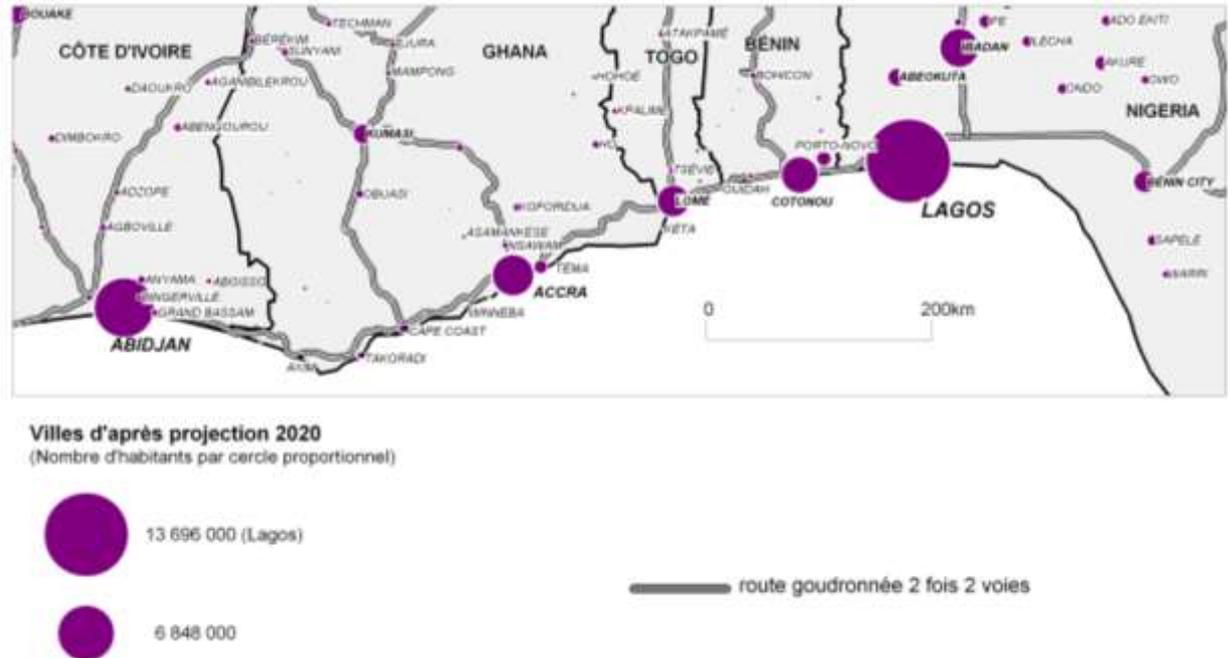
Dans la description des dynamiques urbaines en cours en Afrique de l'Ouest, les travaux Africapolis ont mis en avant un mécanisme original de renforcement du critère de primatie (rapport de la plus grande agglomération sur celle de la seconde) qui s'accompagne d'une baisse du taux d'urbanisation métropolisée au profit de l'urbanisation des villes secondaires. Cette évolution est particulièrement bien perceptible au Bénin (Graphique 3). Il a été ainsi décrit un mécanisme de «métropolisation par le haut » relayé par une « urbanisation par le bas ». Cette « urbanisation par le bas » est le résultat d'une croissance structurelle des villages et bourgs dans un contexte de baisse des migrations résidentielles vers les grandes villes.

b) L'organisation d'un chapelet de villes imbriquées les unes aux autres par un axe routier performant le long du littoral du Golfe de Guinée

En zoomant sur la région du Golfe de Guinée, le sud-Bénin prend place dans une armature urbaine dense le long du littoral qui s'étend de la Côte d'Ivoire au Nigeria sur environ 600 kilomètres. Les situations des villes de Ouidah, Cotonou et Porto-Novo montrent un ancrage dans une organisation de villes côtières dans laquelle s'inscrivent plusieurs villes multimillionnaires (Abidjan, Accra et Lagos) et des cités de plusieurs centaines de milliers d'habitants (Figure 7).

A l'échelle du Golfe de Guinée, et en particulier dans la région urbanisée du sud-Bénin qui nous intéresse, des formes variées d'urbanité sont bien antérieures à la colonisation européenne. Les premières villes connues dans la région se sont développées avec les royaumes côtiers, mais en retrait dans les terres. Moins puissants que les empires du Ghana, du Mali ou du Sonhaï dans la région soudano-sahélienne, ces royaumes avaient permis, dans leur phase d'expansion économique, la création de quelques cités dynamiques. Étroitement liés à la guerre, ces royaumes avaient mis en place un système d'organisation urbaine pour magnifier et pérenniser leur dynastie. L'empire d'Oyo autour de la cité d'Ifé-Ifé, centre religieux traditionnel et berceau des Yoruba, a été à l'origine, sur le principe des conquêtes et avec l'avantage des armes en fer, de l'édification d'une armature urbaine dans le sud du Nigeria autour du 9^e siècle avec Ketu, Sabe, Owu, Bénin-City et Old Oyo [CAMARA C. 1971]. Abomey, située à 90 kilomètres du littoral dans l'actuel Bénin, a figuré, aussi, comme la matérialisation d'un pouvoir absolu, celui des Alladahonnou à travers le Royaume du Danxomè. La cité s'était organisée à partir d'un système de maîtrise de l'espace particulier avec la construction de palais-résidence pour les différents princes héritiers instaurant de véritables quartiers fonctionnels. Le territoire de la ville se distinguait par la présence de muraille et d'un fossé qui entouraient partiellement la cité et une demi-douzaine de portes d'accès [ANIGNIKIN S. in COQUERY-VIDROVITCH C. 1988]. La prospérité d'Abomey et son influence s'exprimait sur un plan religieux et social, par exemple, à travers l'organisation de la *fête des Coutumes* [COQUERY-VIDROVITCH C. 1964] et par une stratégie de peuplement et d'assimilation d'une vaste région environnante. Au Ghana, l'État Ashanti a permis l'édification de la cité de Koumassi située à 200 kilomètres du littoral. À la fin du XVIII^e siècle, cette ville comptait entre 12 000 et 15 000 habitants [VENNETIER P. 1991 b].

Figure 9 : Organisation d'un chapelet de villes le long du littoral de Golfe de Guinée entre Abidjan et Lagos



Source : Base de données WALTPS 1991. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

La traite des esclaves initiée au 17^e siècle par quelques nations européennes et avec l'adhésion de certains royaumes côtiers est à l'origine du déploiement et la création de quelques infrastructures le long du littoral. Ces implantations côtières se sont organisées autour de comptoirs et de forts. La révolution industrielle en Europe et sa recherche de matières premières et de nouveaux marchés ont développé, par la suite, l'aspect marchand de certaines localités littorales avec l'édification de maisons de commerce et la mise en place d'un système de production avec leur arrière pays. Au Ghana, les activités portuaires du site Accra vont connaître un essor important avec le cacao. Pour les villes du Bénin, ce sera avec le palmier à huile (Chapitre 1.1.2.c).

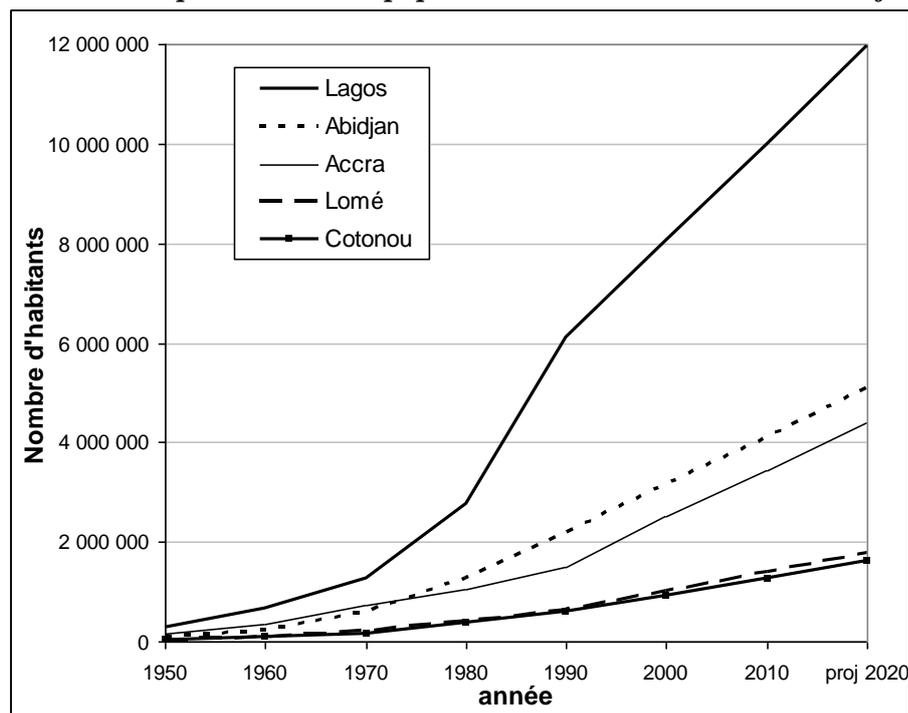
La période de la colonisation a eu des impacts importants sur le développement des villes littorales. Le gouvernement direct à la française, à la différence de la colonisation britannique qui dans son « Indirect Rule » a eu tendance à respecter les villes traditionnelles, va créer de nouvelles cités en privilégiant, pour les pays côtiers de sa fédération, une localisation littorale. Ces nouveaux établissements correspondaient à la fois à la volonté de favoriser le commerce à travers l'édification d'un port et un désir de contrôler un territoire à l'abri des structures coutumières. Cette période coloniale correspond, pour la Confédération d'Afrique Occidentale Française, au déclin des anciens centres urbains (Abomey) au profit de nouvelles localités (Cotonou). Ces créations *ex nihilo* (ou à partir d'un lieu habité modeste) renvoient directement à une logique presque exclusivement coloniale : implantation administrative et militaire dictée par le déroulement de la conquête et les partages entre puissances européennes, implantation économique et drainage des ressources vers un point d'évacuation. A partir de la Seconde Guerre Mondiale, plusieurs facteurs sont à l'origine d'un renforcement des centres urbains du littoral : multiplication des travaux d'intérêt public et privé, renforcement très marqué de l'encadrement administratif, création de nombreuses entreprises

commerciales et industrielles et importants crédits accordés par les métropoles en vue d'une mise en valeur plus poussée des territoires. Dans les colonies françaises, cette période s'est accompagnée de l'institution du Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social (FIDES - compte de la Caisse centrale créé en avril 1946 provenant jusqu'en 1954 partiellement du plan Marshall pour permettre une meilleure gestion des fonds octroyés à l'Outre-mer). Ce fonds va permettre de nombreux investissements dans les villes en les dotant de quelques grandes infrastructures.

Les Indépendances, à partir des années 1960, favorisent une forte croissance démographique de certaines villes côtières. Les principales raisons sont : abandon par les autorités nationales de toutes mesures de contrôle de l'immigration urbaine, appel de la part des hommes politiques au pouvoir à une « clientèle » à base ethnique, africanisation des cadres et recrutement massif pour l'organisation d'une administration nationale. Dans la majorité des cas, les nouveaux pouvoirs ont privilégié les capitales coloniales existantes.

Dans ce processus historique résumé de peuplement urbain, les villes du littoral ont connu une très forte augmentation de leur nombre d'habitants depuis les années 1950 comme nous le montrent les évaluations tentées par l'étude Africapolis : la population de Lagos a été multipliée par 34, celle d'Abidjan par 46, de Lomé par 36, de Cotonou par 60 (Figure 10).

Figure 10 : Évolution depuis 1950 de la population des villes littorales du Golfe de Guinée

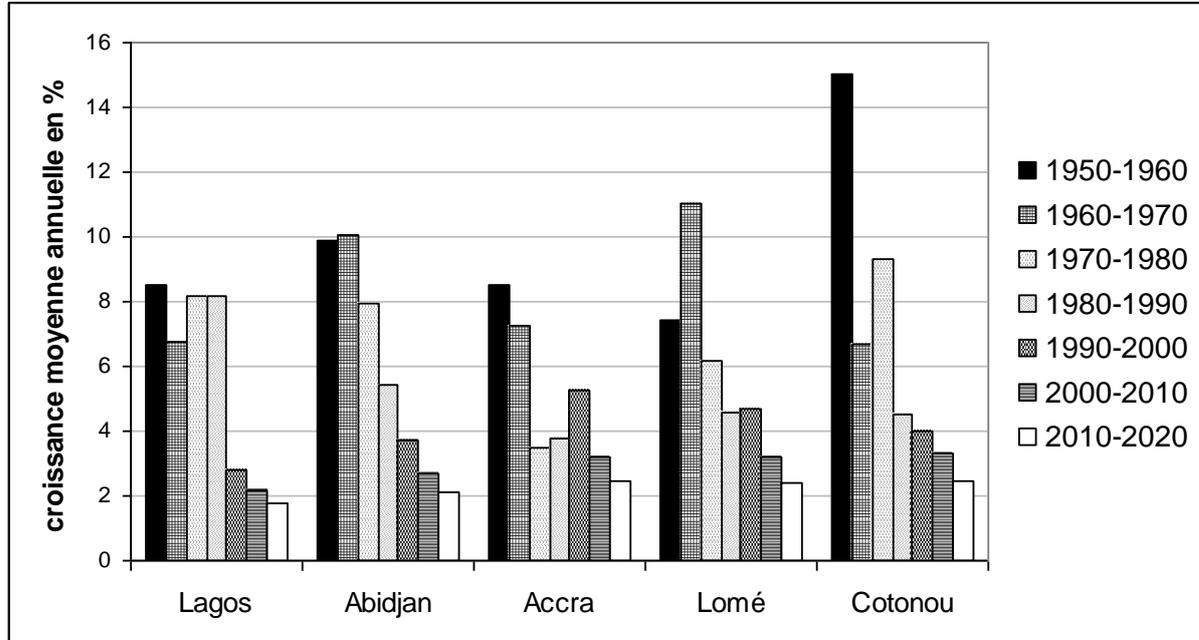


Source : Africapolis, estimations 2009. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Par rapport à l'armature urbaine régionale, Lagos a depuis 1950 conservé et consolidé son statut de plus grande ville de la région (Figure 10). Les projections d'Africapolis prévoient que la capitale économique nigériane, qui se situe à moins de 100 kilomètres de notre région d'étude, comptera en 2020 presque 12 millions d'habitants ce qui la hissera parmi les grandes villes du monde.

La mise en perspective des taux de croissance moyenne annuelle de la population des grandes villes du littoral du Golfe de Guinée entre 1950 et 2010 montre un ralentissement général de l'ampleur du développement démographique. Avec des taux de croissance toujours élevés, ces villes ne présentent plus des évolutions de peuplement aussi fortes et spectaculaires que durant la période 1950-1970 (Figure 11).

Figure 11 : Évolution de 1950 à 2020 (projection) de la croissance démographique des grandes villes du littoral du Golfe de Guinée



Source : Base de données Africapolis, estimations 2009.
Construction : Charles-Dominé J., 2012.

On pourrait émettre l'hypothèse que cette nouvelle conjoncture devrait favoriser, par rapport aux périodes précédentes, un meilleur accompagnement par les puissances publiques de la gestion et de la planification urbaines. Mais il est probable que ce ralentissement du rythme de croissance démographique des villes continue à s'accompagner d'un étalement spatial et de formes de croissance périphérique éloignée le long des axes de communication, d'imbrications urbain-rural liées aux mobilités quotidiennes, bref, de formes nouvelles qui nécessiteront des outils d'encadrement adaptés (intercommunalités, structuration en « pays », outils partagés de connaissance de l'occupation du sol etc.).

Dans son opération de catégorisation des territoires d'Afrique de l'Ouest, les travaux WALTPS ont identifié la région du sud-Bénin dans une zone 1 qui correspond à une grande zone de peuplement. Cette zone, qui rassemble plusieurs espaces des pays côtiers, se caractérise par une forte densité (une moyenne de 124 habitants par km²), une concentration de la population (41% de la population de région pour 8% de la superficie totale) et par un niveau élevé d'urbanisation (55% en 1990). C'est une zone de forte attractivité des populations des régions moins dynamiques des autres pays côtiers (zone 2) et des pays sahéliens (zones 3 et 4). Entre 1960 et 1990, les statistiques compilées par l'étude ont révélé

dans cette zone 1 un flux d'immigration de 8,3 millions de personnes soit un taux d'immigration de 0,41% par an [COUR J-M. et SNRECH S. 1998, pages 44 et 43].

Les travaux WALTPS ont identifié également cette région du sud-Bénin avec les caractéristiques d'espaces ruraux « *fortement connectés au marché* »⁴. Dans la pratique du territoire, les modalités de l'urbanisation se sont traduites par d'importantes mutations économiques et sociales sur le milieu rural. Les répercussions s'y appréhendent à l'échelle du coût des transactions et du travail, de l'accès à la terre, de la productivité agricole et des densités de population [COUR J-M. et SNRECH S. 1998, page 53].

Dans une autre classification des travaux WALTPS, le Bénin fait partie « *des pays du Golfe de Guinée autour du Nigeria* » qui va d'Abidjan en Côte d'Ivoire à Yaoundé au Cameroun sur une bande côtière de faible profondeur. Cette région regroupait, en 1990, 81% du Produit Intérieur Brut (PIB) de l'Afrique de l'Ouest. Avec 71% de la population de la région pour cette année de référence, ce territoire polarisait l'essentiel du marché ouest-africain et présentait le plus grand potentiel d'échanges [COUR J-M. et SNRECH S. 1998, page 69]. Les études prospectives de WALTPS font état que le Bénin, par l'exiguïté de son territoire, offre peu de faculté de développement endogène faute d'un important marché. Sa petite taille ou surface limite par contre les contraintes de gestion et d'aménagement du territoire. D'après les recommandations émises, en terme de potentiel de développement, cette dernière caractéristique confère au Bénin, par rapport aux grands pays de la région de l'Afrique de l'Ouest, une marge de souplesse importante qui doit être valorisée dans le cadre du commerce transnational [COUR J-M. et SNRECH S. 1998, page 72].

c) La région sud-Bénin, un territoire densément urbanisé

Des sources socio-démographiques fiables

Il est important de mentionner, en avant-propos, que le Bénin est l'un des rares pays d'Afrique subsaharienne à disposer à intervalles réguliers, depuis 1979, de recensements nationaux fiables et précis à des échelles fines qui offrent la possibilité de suivre l'évolution du peuplement. Par ailleurs, malgré le caractère plutôt récent de la production statistique (une trentaine d'années), A. Mondjannagni rapporte dans son doctorat l'intérêt ancien pour la constitution de données pouvant informer sur le nombre et l'état de la population dans la région du sud-Bénin. Le Géographe fait référence, pour illustration, aux interventions des rois d'Abomey à l'époque précoloniale. Des délégués royaux installés dans les campagnes étaient alors chargés de rendre des comptes de façon périodique de l'état de la population à leur administration [MONDJANNAGNI A. 1977, page 92]. Ces exercices de recensement étaient

⁴ Pour évaluer les interactions villes-campagnes et l'intensité du signal émis par les villes en direction de l'espace rural, les experts de l'étude WALTPS ont développé l'indicateur de « tension de marché ». Dans cet exercice, il a été identifié 3 régions par rapport à l'intensité de leur connexion : fortement, modérément et très peu. Cet indice est évalué selon 5 critères : - le poids des différents marchés et l'éloignement de ces marchés, - l'hétérogénéité du coût de franchissement des distances due aux infrastructures, au relief, à l'hydrographie, - les conditions de l'offre du surplus agricoles, - les effets de concurrence entre les différents marchés dans l'allocation de ces surplus, - les éventuels effets de « clapet » qui limitent les tensions de marché à un certain niveau, au-delà duquel les produits importés deviennent plus compétitifs.

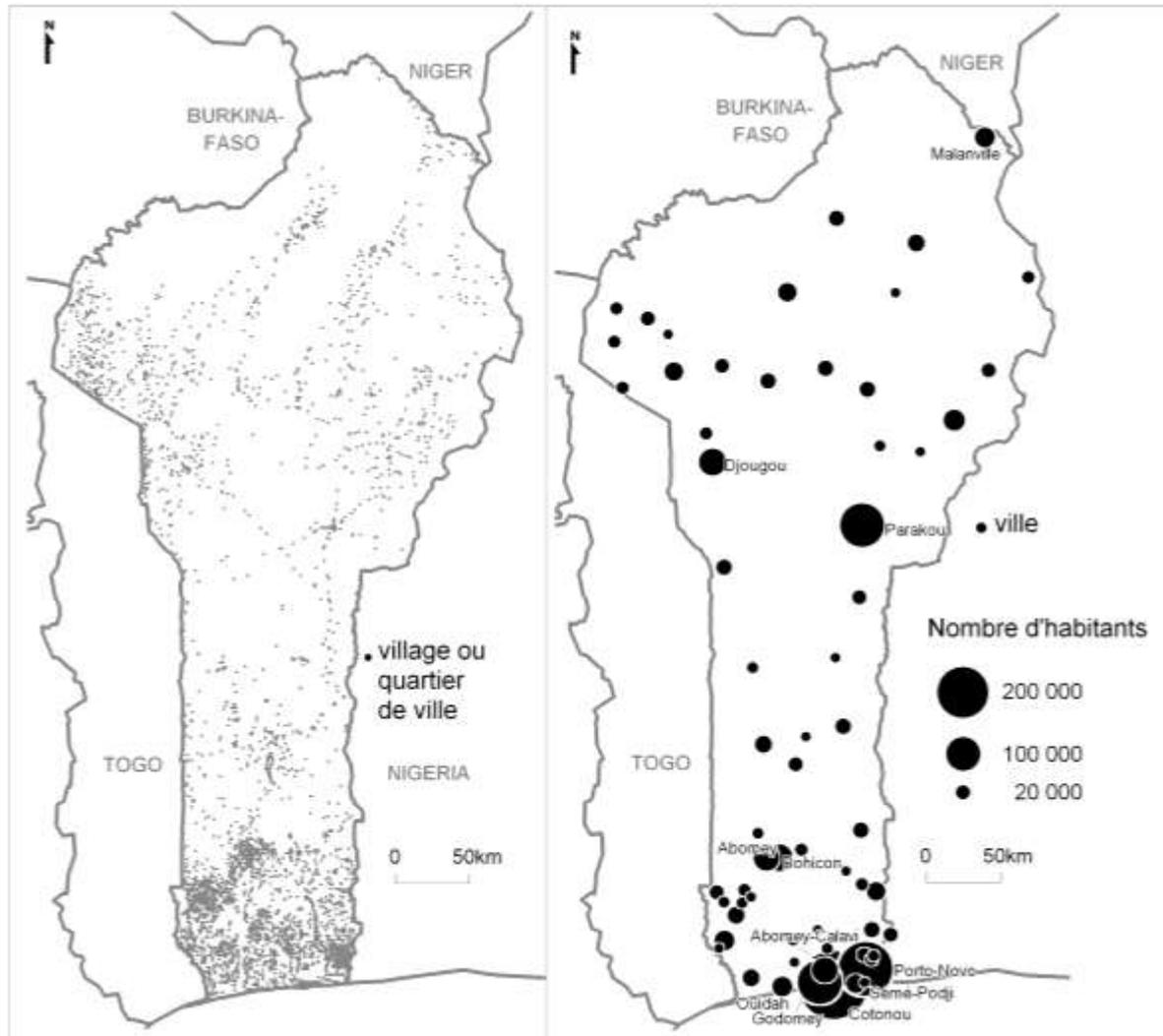
également entrepris lors d'évènements de rassemblement festif. L'administration coloniale s'était aussi par la suite attelée à produire des documents sur l'état de la population dans les cercles et de leurs subdivisions sous la forme de monographie. A. Mondjannagni indique, à l'époque de la rédaction de son travail dans les années 1970, qu'il était possible de consulter certains de ces rapports coloniaux aux Archives Nationales de Porto-Novo [MONDJANNAGNI A. 1977, page 93]. Avant le recensement de 1979 (RGPH 1), qui est un des plus tardifs de l'Afrique en l'Ouest (Burkina-Faso 1975, Côte d'Ivoire 1975, Mali 1976 [Africapolis b, 2009]), un premier exercice avait eu lieu en 1961 avec des résultats publiés en 1962. Ce projet de recensement de population s'était inscrit, alors, dans un travail entrepris dans la plupart des pays d'Afrique francophone juste après les Indépendances : Burkina-Faso 1960-1961, Guinée 1954-1955, Mali 1960 [Africapolis b 2009] et avait été assuré par les services de la Coopération française. La base de données issue de ce premier travail de 1961 avait été constituée à partir d'une méthodologie sur le sondage menée sur l'ensemble du territoire national (10% des villages du pays avaient été alors enquêtés). Les données statistiques des trois recensements généraux de la population (RGPH) ont été produites par l'*Institut National de la Statistique et de l'Activité Economique* (INSAE-Bénin). En 2011, il s'agissait d'un établissement public à caractère scientifique placé sous la tutelle du ministère chargé de la planification et de la prospective, doté d'une personnalité morale et d'une autonomie financière [Référence Internet INSAE]. Le recensement de 2002 a été mené avec les aides financières et techniques de plusieurs bailleurs de fonds notamment le Fonds des Nations unies pour la population (FUNAP), la Coopération suisse, l'UNICEF, la Banque mondiale, l'USAID et le Port Autonome de Cotonou [Référence Internet INSAE].

Les données détaillées des recensements que nous utilisons ici ne sont pas mises à disposition des communes. Les publications et analyses de l'INSAE-Bénin s'arrêtent à l'échelle des départements et des communes. Toutes les cartes d'échelle infra-urbaine sur Porto-Novo, Cotonou et son aire métropolitaine publiées dans le présent document ont été spécialement réalisées dans le cadre des programmes scientifiques du LPED (CAMPUS, IDEM, VILLENDÉV). Les données ont été acquises à l'état brut sous forme de fichiers Excel qu'il a fallu entièrement restructurer pour les cartographier. Les limites des communes, des arrondissements et des quartiers sont des approximations construites à partir du regroupement de différentes documentations d'institutions nationales et de travaux de terrain. **De ce fait, le découpage administratif de l'ensemble des cartes présentées dans cette thèse n'a pas de valeur officielle.** Notons que les pouvoirs locaux ne disposent pas de ces outils de connaissance fine de leur démographie que nous révélons ici pour montrer les dynamiques de transformations urbaines et de redéploiement du peuplement au sein de la région urbaine du sud-Bénin.

Les deux cartes ci-après présentent la distribution des villages (ou leur équivalent les quartiers de ville) et des villes du Bénin. Ce document a été construit à partir d'un listing numérique obtenu auprès des services nationaux de la statistique. Ce fichier contenait 3 760 enregistrements correspondant à l'effectif total du nombre de villages et quartiers de ville sur le territoire et pour lesquels étaient produits des données de recensement. Le point d'ancrage de chaque village et quartier de ville sur le fond cartographique du Bénin provient du

traitement, dans une configuration de Système d'Information Géographique, d'informations sur les coordonnées en longitude et latitude, informations qui étaient disponibles au niveau de chaque enregistrement dans le listing recueilli.

Figure 12 : Le sud-Bénin prédominant dans les implantations de peuplement au Bénin



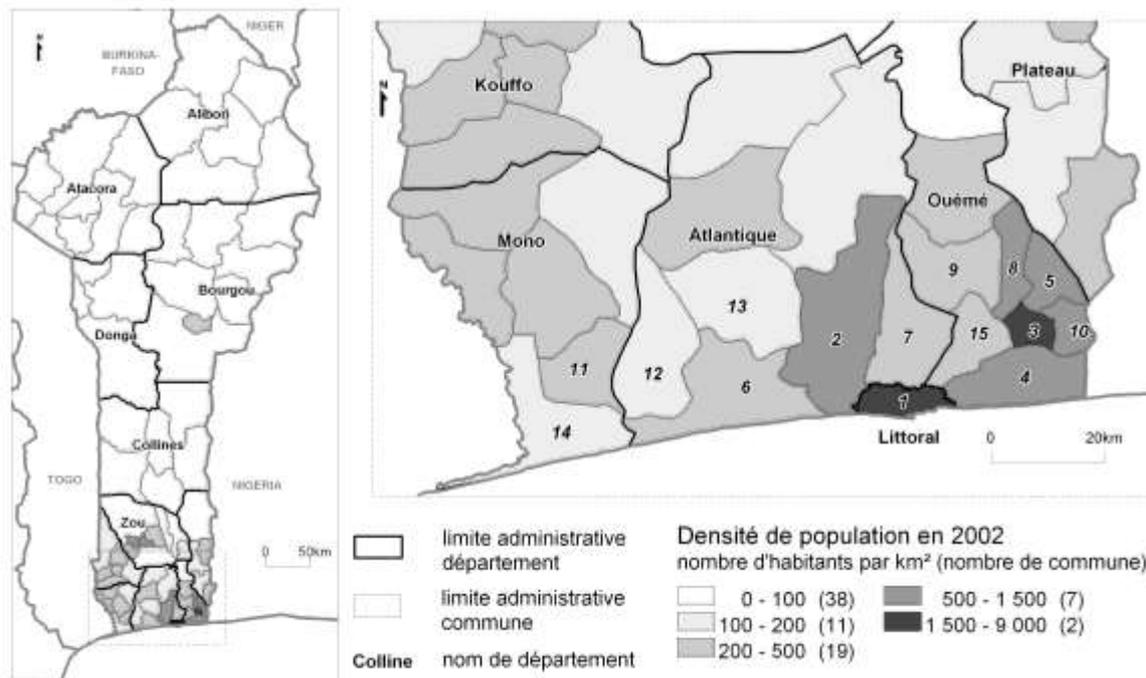
NB : Les services nationaux de la statistique considéraient, en 2002, comme ville, tout chef-lieu de commune ayant un minimum de 10 000 habitants et au moins une des infrastructures tel qu'un bureau de Postes et Télécommunications (PTT), un bureau de Recette-Perception du Trésor Public, un système d'adduction d'eau et d'électricité, un centre de santé ou un collège d'enseignement général avec un 2^e cycle et tout arrondissement ayant au moins quatre des infrastructures énumérées ci-dessus et au moins 10 000 habitants.

Source : RGPH 3, INSAE, Bénin, 2002. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Le document montre des disparités régionales importantes du peuplement sur le territoire national avec de très fortes densités de villages dans la partie méridionale. Pour les villes, on a à affaire à une plus grande régularité du semis sur le territoire mais le quart sud-est du pays est doté des établissements aux effectifs de population les plus forts. Selon les critères des services de la statistique, le Bénin comptait, en 2002, 64 villes. Sur les 77 communes, 61 avaient des chefs lieux classés d'urbains. Les autres villes non chefs-lieux de commune étaient toutes situées à la périphérie de Cotonou. Il s'agissait de Godomey et de Zinvié dans la

commune d'Abomey-Calavi et d'Ekpé à Sémé-Podji. Le partage des fonctions économiques et politiques entre Porto-Novo, capitale politique du pays, et Cotonou qui concentre une grande partie du secteur privé moderne a, dans une certaine mesure, limité le phénomène fréquent de macrocéphalie urbaine.

Figure 13 : Les densités de population au Bénin et la singularité de la région littorale



NB. Les chiffres indiqués sur la carte renvoient au tableau ci-dessous. Discretisation par seuil symbolique. Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Tableau 3 : Population de la région littorale sud-Bénin et son importance dans le Bénin

Commune	Population totale	Population urbaine	% de population urbaine	Superficie en km ²	Densité de population (hab/km ²)
1- Cotonou	665 100	665 100	100	78,6	8 462
2- Abomey-Calavi	307 745	228 109	74,1	446,3	690
3- Porto-Novo	223 552	223 552	100	46	4 860
4- Sémé-Podji	115 238	47 499	41,2	212,2	543
5- Avrankou	80 402	13 734	17,1	78,5	1 024
6- Ouidah	76 556	37 647	49,2	337,7	227
7- So-Ava	76 315	0	0	252,4	302
8- Akpro-Misséréte	72 652	50 161	69,0	80,6	901
9- Dangbo	66 055	8 408	12,7	211,6	312
10- Adjarra	60 112	16 255	27,0	66,8	900
11- Come	58 396	29 069	49,8	173,1	337
12- Kpomassè	57 190	0	0,0	293,3	195
13-Tori-Bossito	44 569	12 481	28,0	388,9	115
14- Grand-Popo	40 335	0	0	250,1	161
15- Aguégues	26 650	0	0	123,4	216
Total région littorale / moyenne	1 970 867	1 332 015	37,9	3 039,47	648,4
Bénin	6 769 914	2 630 133	38,9	115 326,50	58,7
Région littorale en % du Bénin	29,1	50,6		2,6	

Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin.

Le document cartographique 13 souligne les fortes densités de la population des communes du sud-est du pays au recensement de 2002. Les données de cette région rompent de façon prononcée avec l'organisation assez homogène des densités de population du pays qui se situent en moyenne autour de 100 habitants au kilomètre carré. Dans le Bénin littoral, les densités de population par commune présentent toutes des valeurs supérieures à 200 habitants par kilomètre carré. Six communes ont des densités supérieures à 500 habitants. Pour comparaison en France, il s'agit de chiffres observés dans les départements qui constituent la grande couronne de Paris (Val d'Oise 929hab/km², Yvelines 611hab/km², Essonne 664hab/km²) [Référence Internet INSEE]. Dans le détail des données produites par les services béninois de la statistique, les 15 communes (unités administratives numérotées sur la carte et classées par nombre d'habitants) qui constituent la région littorale représentent en superficie seulement 2,6% du Bénin mais regroupent 29,1% de sa population. Avec un chiffre moyen de 648,4 habitants par kilomètre sur les 15 communes, cette région a une densité de population 11 fois supérieure à la moyenne nationale.

Ces fortes concentrations humaines dans la région littorale du Bénin résultent de plusieurs facteurs géo-historiques. A. Mondjannagni, dans sa thèse de doctorat datant de 1977, où il relatait déjà les fortes densités de population de la région « *dans une Afrique Noire généralement sous-peuplée* », apporte plusieurs explications [MONDJANNAGNI A. 1977, page 95]. Il évoque un milieu géographique et des potentiels agronomiques variés favorables à une grande diversité d'activités rurales, des immenses étendues de plateaux de terre de barre fertiles et propices à de fortes densités de peuplement et aux cultures commerciales introduites à l'époque coloniale (palmeraie), des plans d'eau lacustres et lagunaires qui ont historiquement joué un rôle de refuge lors de conflits internes (guerres et captures menées par le royaume d'Abomey, peuplement par migrations venues de l'Ouest, d'origine Adja, sans doute vers le 17^e siècle).

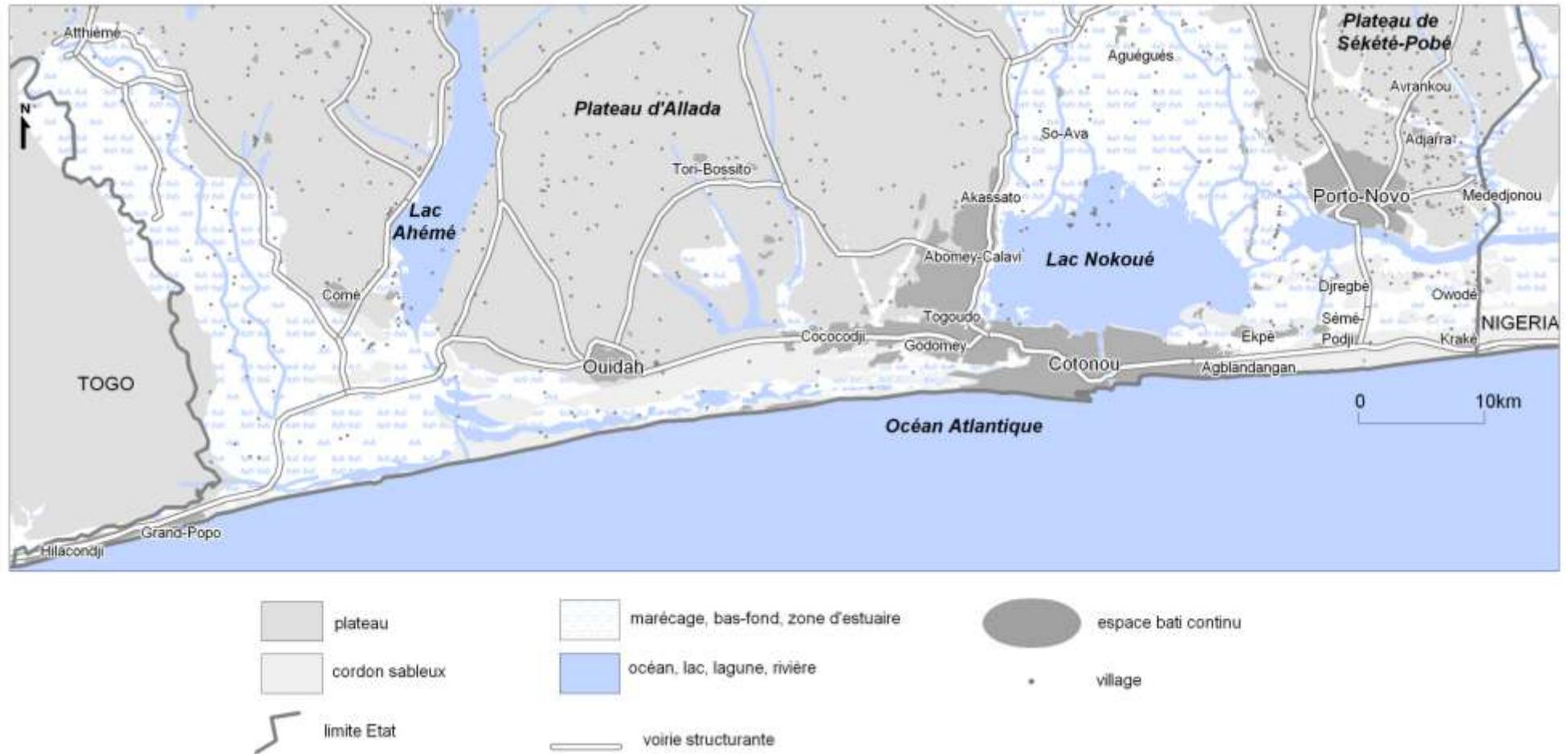
1.1.2 Le sud-Bénin, un fait urbain multiforme et multi-origine

La région du sud-Bénin est un carrefour ancien de différentes civilisations, d'échanges et de relations qui ont favorisé une dense occupation rurale et une urbanisation précoce. La figure 14 qui met en relation espace bâti et milieux naturels montre la configuration de différentes formes de peuplement aggloméré. Hiérarchiquement se distinguent tout d'abord les centres de Cotonou, Porto-Novo et Ouidah, ensuite une diversité de bourgs de taille plus ou moins grande et, enfin, des établissements singuliers au niveau des limites frontalières inter-État. Nous allons ici présenter les modalités d'émergence de ces différents pôles de peuplement à partir, d'une part, de leur fondement historique et, d'autre part, de leur insertion dans l'organisation socio-économique régionale.

a) Trois centralités urbaines distinctes sur une courte distance

L'armature urbaine du sud-Bénin est structurée autour de trois villes sur une distance de moins de 60 kilomètres qui sont, d'ouest en est, Ouidah, Cotonou et Porto-Novo. Bien que rapprochées, ces trois villes présentent d'importantes différences dans leur processus de développement, leurs traits culturels et leur attractivité économique et résidentielle.

Figure 14 : Site et peuplement de la région du littoral du Bénin



Source : MONDJANNAGNI A. 1977, cartes topographiques 1/50 000 Porto-Novo, Cotonou et Ouidah, IGN-Bénin, 2001 et 2002.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Historiquement, la ville de Ouidah serait l'organisation de peuplement la plus ancienne. Elle serait apparue au 16^e siècle avec le royaume de Houéda de Sahé autour de Savi situé à 8 kilomètres [SINOUE A. dir. 1995]. À la même époque, Porto-Novo n'était qu'un simple village d'agriculteurs et de pêcheurs *yoruba*. Selon les mythes de création de la ville relatés par plusieurs historiens [AKINDELE A. et AGUESSY C. 1953 - PERSON Y. 1975 - PINEAU-JAMOUS M-J. 1986 - OLOUDE B. et SINOUE A. 1988], c'est l'arrivée de Té Agbanlin, fils d'un roi de la région d'Allada à la suite de nombreuses recompositions politiques durant le 17^e siècle dans l'ère culturelle *adja* entraînant des migrations, qui va permettre la création d'une cité aux abords du village *yoruba* et l'édification du royaume d'Hogbonou.

Dans l'activité du commerce triangulaire, les Européens établissent le long de la côte du Golfe de Guinée de petits établissements sous la forme de fortins. Durant quelques décennies, Ouidah fait figure d'un des plus importants ports négriers de la région [SINOUE A. dir. 1995]. Au début du 18^e siècle, Porto-Novo devient également un centre d'approvisionnement d'esclaves d'importance. Cependant, autant pour les deux cités, la période de traite ne va être une phase de construction d'infrastructures et d'organisation d'un urbanisme particulier : l'investissement des Européens est saisonnier et aléatoire à l'image de l'activité [SINOUE A. dir. 1995 - GAYIBOR N. in COQUERY-VIDROVITCH C. 1988]. L'intérêt du site de Cotonou est aussi étroitement lié au commerce des esclaves et particulièrement au moment de son interdiction par les puissances européennes en 1815 et le Brésil en 1822. La ville de Ouidah est dorénavant soumise à des contrôles fréquents des navires européens et le site singulier de Cotonou permettait d'y continuer l'activité de façon clandestine. Le Roi d'Abomey va charger alors un commerçant d'y poursuivre le commerce. Ce dernier nommé *Yovogan* (ministre du roi d'Abomey chargé des rapports avec les Européens) s'installe avec sa famille et fonde un petit village *fon*. L'activité de la traite perdure ainsi sur le site de Cotonou quelques temps malgré son interdiction officielle.

L'abandon de la traite des esclaves réoriente progressivement l'économie de la région du sud-Bénin vers l'exploitation du palmier à huile en profitant de la manne que représente la main d'œuvre des esclaves invendus. Sa culture et son exploitation vont connaître un développement important. À Porto-Novo, la palmeraie va s'étendre alors tout autour de la ville et fera de sa région immédiate l'un des plus grands sites de production d'huile de palme de l'Afrique de l'Ouest [BRASSEUR-MARION P. et BRASSEUR G. 1953]. Quelques maisons de commerce européennes s'implantent à Ouidah à partir des années 1850 où les forts sont reconvertis en lieu de stockage des fûts d'huile [SINOUE A. dir. 1995]. À Cotonou, cette nouvelle activité va permettre la première grande vocation commerciale de la ville. À la même époque, Ouidah et Porto-Novo vont commencer à accueillir des esclaves affranchis du Brésil qui diffusent une architecture et des modes de vie citadins qui vont être qualifiés couramment d'« afro-brésiliens ». Au niveau de l'habitat, il va s'agir de bâtisses massives sur un ou deux niveaux proches des standards occidentaux et qui se singularisent par de nombreux éléments décoratifs [KOWALSKI B. 2007].

À la suite d'incidents avec le gouvernement de Lagos, le roi de Porto-Novo réclame le protectorat de la France qui lui est accordé en 1863. En 1868, le roi du Royaume du Danxomé cède officiellement la plage de Cotonou à la France par un traité suivi d'un second en 1878.

Des maisons de commerce européennes implantées à Ouidah installent alors des succursales à Cotonou. En 1884, Cotonou devient le premier commandement officiel des établissements français du Golfe du Bénin. En 1890, à la suite d'incidents entre le Royaume d'Abomey et les Français, le roi Béhanzin reconnaît à la France le droit d'occuper indéfiniment le site. Jusqu'à la fin du 19^e siècle, Cotonou se développe peu : la colonie du Dahomey n'intéresse pas au prime abord la métropole française. Ce n'est qu'en 1895 qu'un premier plan de lotissement est dessiné [CORNEVIN R. 1981 - MARION-BRASSEUR P. 1953 - SOTINDJO S. 2010].

En 1894, Porto-Novo devient la capitale de la colonie du Dahomey au détriment de Cotonou. Cette décision est motivée par le fait que Porto-Novo présente un site plus attrayant et les Français ont développé certaines affinités depuis plusieurs années avec le Roi Toffa [OLOUDE B. et SINOU A. 1988]. Avec l'opiniâtreté du Roi Behanzin, le Royaume d'Abomey accorde le protectorat de Ouidah à la France la même année. La cité devient, dans cette nouvelle organisation, le chef-lieu d'un cercle regroupant plusieurs cantons. Dans ce rôle administratif secondaire, elle accueille alors quelques infrastructures coloniales et bénéficie d'aménagements urbains et d'un renforcement du réseau des transports [SINOU A. dir. 1995]. Mais la cité va perdre de son dynamisme avec le développement des deux autres villes qui ont les faveurs de la métropole française.

Lorsque le Dahomey intègre, en 1904, la fédération de l'Afrique Occidentale Française (siège à Dakar), Porto-Novo est choisie comme chef lieu du territoire du Dahomey et un lieutenant-gouverneur y est affecté. Porto-Novo s'inscrit alors dans la dynamique coloniale du 19^e siècle celle de l'installation dans la longue durée des Européens dans un but tant politique qu'économique selon la formule « il est tout aussi important de marquer la présence française que de favoriser le développement économique local » [POINSOT J., SINOU A. et STERNADEL J. 1989, page 69]. L'État colonial, avec l'installation d'une administration, va favoriser ainsi plusieurs grands chantiers dans la ville. À Cotonou, à la même époque de nouvelles infrastructures de transports permettent un essor des activités commerciales et l'ouverture de plusieurs maisons de commerce. Il s'agit, entre autres, du creusement du chenal qui permet le raccordement du Lac Nokoué à l'Océan Atlantique et atténue la récurrence des inondations, de l'édification d'un wharf qui permet le déchargement des navires sans devoir franchir la barre marine, et de plusieurs lignes de chemin. Avec le raccordement en 1930 à la ligne de Porto-Novo - Sakété (qui dessert la palmeraie), Cotonou devient le centre névralgique d'un réseau de transport ferroviaire du sud du Bénin. L'ensemble de ces infrastructures permet à la cité de jouer pleinement son rôle de ville de pénétration et d'évacuation des produits entre la colonie et la métropole française. Le développement des activités portuaires demande une main d'œuvre importante sur place. La circulation aisée entre Cotonou et son arrière pays et la concentration d'infrastructures économiques suscitent alors un essor des activités marchandes instituant une concurrence directe avec Porto-Novo et son port lagunaire [MARION-BRASSEUR P. 1953]. Jusqu'aux années 1954-55, la croissance de Cotonou est lente mais certaine. Le développement spatial de la ville obéit alors à un plan directeur (1951) qui a organisé selon les quartiers et huit grandes zones de peuplement et d'activités. Le lancement de plusieurs grands chantiers dans le cadre de la nouvelle politique keynésienne de la France dans ses colonies avec les plans du Fonds d'Investissement et de Développement économique et social (FIDES) et la construction de nombreux logements

économiques s'intégrant dans les travaux de l'Office de l'Habitation Economique (OHE) contribuent à attirer une nouvelle population vers la ville. Après la Seconde Guerre Mondiale, Porto-Novo bénéficie aussi de crédits d'équipement dans le cadre du FIDES. Avec ces nouveaux moyens et des formes budgétaires plus souples, des équipements socio-économiques sont programmés et un plan directeur y est ébauché.

A l'indépendance du pays en 1960, Porto-Novo devient la capitale politique et administrative de la République du Dahomey. Suite à plusieurs coups d'État et des rivalités entre leaders régionaux, le premier président du pays indépendant décide cependant d'installer son gouvernement à Cotonou au détriment de Porto-Novo. Une partie de l'administration et des instances du pouvoir est transférée à Cotonou qui se présente alors comme plus neutre sur les plans politiques et ethniques. En 1967, la Présidence s'y installe définitivement. Avec l'instauration de la République Populaire en 1972, ce sont la quasi-totalité des ministères qui s'y implanteront progressivement. Au niveau économique, avec l'Indépendance, les Européens qui bénéficiaient à Porto-Novo de la protection de l'appareil administratif perdent leurs privilèges et les compagnies qu'ils dirigeaient sont concurrencées par d'autres réseaux. Le boom pétrolier des années 1970 permet un enrichissement de *Yorubas* liés au Nigéria qui investissent dans l'immobilier. Porto-Novo devient, avec sa situation géographique, un lieu de transit des échanges en forte expansion entre le Bénin et le Nigeria. Mais la construction de la route directe Cotonou-Nigeria par la commune de Sémé-Podji inaugurée en 1977 va mettre à mal, rapidement, cette fonction en émergence [OLOUDE B. et SINOU A. 1988].

Cotonou, de son côté, bénéficie de nouveau, au lendemain de l'Indépendance, de différents plans de développement économique et social (1962-1966, 1966-1970). Les nombreux chantiers nécessitent une main d'œuvre abondante. La ville capte beaucoup de fonctionnaires par l'implantation progressive sur son territoire de la plupart des ministères. Le développement du commerce autour du port (dorénavant avec une infrastructure en eau profonde) et du marché de Tokpa et d'une petite industrie dans la zone est de la ville attire également une population nombreuse en recherche d'affaires. La période 1956-1975 va coïncider avec le rapatriement de Béninois dispersés en Afrique de l'Ouest et du Centre. Ces rapatriés vont s'installer, dans leur grande majorité, à Cotonou, leur premier point de chute dans le pays [GUINGNIDO GAYE J. 1992]. La période du régime marxiste léniniste de Kérékou et sa politique d'étatisation de l'économie dans les années 1970 va renforcer la dynamique de représente Cotonou dans les migrations nationales. La ville offre des possibilités de travail importantes notamment pour les jeunes diplômés qui vont être recrutés presque systématiquement dans l'administration et pour les populations rurales qui ne trouvent plus d'activités chez elles. Les nouvelles orientations politiques engagées par l'État béninois à partir de 1990 vont encore renforcer l'attrait de la ville. Avec la privatisation du secteur de production, Cotonou offre des possibilités nombreuses d'embauches salariales et de petits emplois informels autour de son port et de son grand marché.

En 2002, Ouidah se classait, avec 37 647 habitants, à la 8^e place des villes du Bénin pour sa population. Au sein de la région du sud-Bénin, la ville se présente toujours comme un élément structurant situé à mi-chemin entre la frontière avec le Togo et Cotonou. Mais la construction de la route de contournement au début des années 1990 et l'amélioration des moyens de transport n'en font plus une étape systématique d'escale. Sur le plan des dynamiques de

peuplement, la ville reste peu attractive. La présence de nombreux temples et d'autels vodouns y serait à l'origine d'un sentiment de crainte de la ville à la fois pour les jeunes générations et les retraités qui ne sont pas incités à y retourner [SINOUE A. dir. 1995]. La ville s'est inscrite comme un haut lieu de mémoire liées à cette époque notamment avec l'organisation du premier festival des arts et de la culture du voodoo « Ouidah 92 » et avec la construction sur la plage de *la Porte du Non Retour* [VIGNONDE J-N. 2002]. Un dossier a été constitué auprès de l'UNESCO, appuyé par les autorités locales et le ministère de la Culture, pour la classification de *la Route des esclaves* dans le patrimoine de l'humanité. Le Festival Quintessence (festival international de cinéma), certains habitants charismatiques (Pierre Verger, Famille Jah), l'élection comme maire en 2008 d'un homme d'affaire très influent sur le continent africain (Séverin Adjovi) et un grand centre universitaire moderne sont à l'origine d'un nouveau rayonnement culturel de la ville et en particulier dans la région du sud-Bénin.

Après la Conférence nationale et la démocratisation, les années 1990 correspondent pour Porto-Novo à un léger regain d'activité et de perspectives de développement. La Constitution de 1990 réaffirme d'abord sa fonction de capitale politique et administrative. Le *Programme Spécial de Réhabilitation de Porto-Novo* (PSRPN), projet lié aux alliances et engagements électoraux de Kérékou, est lancé en 1996 par une décision de la présidence de la République. Il prévoit un retour d'un certain nombre d'institutions supra-gouvernementales à fortes charges symbolique comme la Cour suprême et la Cellule de moralisation de la vie publique, la construction d'une Assemblée Nationale et le renforcement de sa fonction universitaire. En novembre 2006, un forum intitulé *Quelle capitale pour le Bénin ?* conduit par le Président Yahi et auquel de nombreux bailleurs de fonds ont participé, apporte un nouvel élan politique et économique à la ville. En août 2010, dans le cadre de la commémoration du cinquantenaire de l'accession à l'Indépendance du pays, Porto-Novo est choisi pour être le haut-lieu des festivités ce qui lui permet de lancer plusieurs gros chantiers urbains. La ville, par son évolution historique mettant en jeu sur deux siècles des acteurs d'origines extrêmement variées, constitue un témoignage fort de superpositions et d'imbrications culturelles [SINOUE A. 2012]. Cet aspect fait de Porto-Novo, même si elle ne dispose pas de grands monuments d'architecture unique et exceptionnelle, un territoire urbain singulier dégageant des potentiels touristiques. Porto-Novo se distingue, également, comme une « ville d'opposition à la réputation frondeuse, foyer d'intellectuels viscéralement attachés à leur cité » [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N. et TAFURI C. 2009 a]. Dans les dynamiques de la région, la ville est cependant considérée encore comme une « cité-dortoir » où une partie de la population travaille à Cotonou et l'autre fait du commerce à Lagos [AGOSSOU N. 2011].

b) Des bourgs proches des villes, avec de fortes identités territoriales

A côté des villes de Ouidah, Cotonou et Porto-Novo, la figure 14 montre la présence de localités sous la forme de gros villages ou de petits bourgs agglomérés comme Ekpé, Tohoue, Godomey, Abomey-Calavi et Adjarra. Sur le terrain, ces localités se présentent comme des entités avec des noyaux initiaux de vieux quartiers, des places publiques et des constructions de taille modeste entre lesquelles serpentent des sentiers pour piétons et cyclistes. L'organisation de ces localités est généralement ancienne. Leur développement a été marqué

par une ou plusieurs périodes particulières de l'histoire de la région dans ses fonctions politiques, économiques et administratives.

- Ekpé était le chef-lieu de Royaume de Houla construit à partir de migrations d'Allada. Ce royaume était antérieur à celui qui a été à l'origine du développement de la ville de Porto-Novo (le Royaume d'Hogbonou) [VIDEGLA M. 1999]. Dans le commerce des esclaves, dès le milieu du 17^e siècle, Ekpé va servir de port maritime de Porto-Novo et un comptoir portugais y sera édifié.

- Tohoue, située également dans la commune de Sémé-Podji, était le site du Royaume d'Apa. Au 17^e siècle, il s'agissait d'un centre commercial de premier choix dans la région. En 1653, ce royaume était cité comme place où les Hollandais achetaient des tissus de fabrication locale pour les revendre sur la Côte de l'Or. Il était, également, un important centre du commerce des esclaves. Au 18^e siècle, les Français, attirés par cette situation, vont y construire un fort [VIDEGLA M. 1999].

- Godomey était à l'origine un village de pêcheurs constitué au 17^e siècle sous l'organisation d'un petit royaume côtier, le Royaume de Djêkin vassal d'Allada, dont il était le débouché naturel vers la mer. Avant d'être détruit par l'armée d'Abomey en 1729, la localité disposait de plusieurs forts de différentes nationalités européennes [N'BESSA B. in VENNETIER P., 1989].

- Le développement d'Abomey-Calavi s'inscrit dans la volonté des princes d'Abomey d'entretenir des bonnes relations avec les commerçants européens et de protéger leurs intérêts à travers l'installation de familles *fon*. Dans le cadre du statut administratif de cercle obtenu par Cotonou pendant la période coloniale, Abomey-Calavi va se présenter comme un centre d'encadrement administratif et commercial important [MONDJANNAGNI A. 1977].

- Adjarra située à dix kilomètres au nord de Porto-Novo, s'est construite autour du système monarchique du Royaume d'Adjala fondé au 18^e siècle. Ce royaume a évolué dans un contexte géopolitique que dominait alors le Royaume de Hogbonou [HOUNKPEVI A. 2003]. À la fin du 19^e siècle, la population de la capitale de ce royaume était l'une des plus denses de la région. Selon une source reprise par l'Historien M. Videgla, Adjala comptait déjà 50 000 habitants à cette époque alors que la ville de Porto-Novo n'était peuplée que de 40 000 habitants [VIDEGLA M. 1999, page 519].

Ces différentes localités se singularisent par des fortes consciences identitaires révélées dans des cultes coutumiers, la persistance d'institutions « royales » ou de chefferies traditionnelles respectées qui, avec le renouvellement démocratique, ont eu tendance à se renforcer [PERROT CI-H. et FAUVELLE-AYMAR F-X. dir. 2003 – BAKO-ARIFARI N. et LE MEUR P-Y. 2003]. A Adjarra, par exemple, cette conscience identitaire se manifeste par la présence de nombreuses associations d'habitants et de ressortissants de la localité qui ont un rôle social et patrimonial et présentent des actions en faveur de la conservation de lieu de mémoire, des manifestations autour du roi et sa famille et la promotion de la langue locale (le Sètogbé) [CHARLES-DOMINÉ J. 2003]. À l'initiative de quelques membres de ces associations, et avec les appuis de l'administration municipale, un travail de recensement et de répertoire des lieux du patrimoine culturel de la localité a été initié en 2005. En février 2010, sous la direction de l'artiste-plasticien Simonet Biokou, originaire d'Adjarra, a eu lieu

le *Premier festival international des musiques du monde et des cultures vivantes* organisé avec les appuis de nombreux mécènes étrangers. La même année, en août, a été inauguré, avec les financements de l'Ambassade de France à Cotonou et de l'École du Patrimoine Africain (EPA), le *Musée des Masques d'Adjarra* qui se veut le « carrefour des masques africains » et qui ambitionne de devenir un lieu touristique d'importance du sud-Bénin.

c) Des pôles stratégiques au niveau des frontières inter-État

Un autre type d'organisation de peuplement dense dans la région du sud-Bénin se trouve le long de la frontière avec le Nigeria. Ce type d'établissements humains concerne particulièrement les localités de Kraké, Owodé et Mededjonou.

A. Mondjannagni révélait déjà en 1963 l'existence de « dispositif de marchés gémellaires » de part et d'autre de la limite d'état [MONDJANNAGNI A. 1963]. J-O. Igue et B-G. Soule y ont décrit, dans les années 1990, un type d'espace particulier qu'ils ont nommé « périphérie nationale » et défini comme des espaces de moindre contrôle public et de fortes solidarités communautaires. Il s'agit, selon ces deux Géographes, de véritables enclaves qui s'imposent au sein des États-Nations par leurs fonctions économiques et sociales [IGUE J-O. et SOULE B-G. 1993 b]. K. Bennafla a identifié des formes de peuplement quasi-semblables en Afrique centrale à la frontière Cameroun-Nigeria [BENNAFLA K. 2002]. Pour le Bénin, ces localités s'inscrivent dans l'orientation prise par le pays d'être une base arrière commerciale de l'important marché nigérian⁵, un « État Entrepôt » [IGUE J-O. et SOULE B. 1992]. La localité de Kraké, située dans la commune de Sémé-Podji, est considérée comme un marché de première importance dans les transactions commerciales entre le Nigeria et le Bénin.

Ces territoires frontaliers se caractérisent, sur le terrain, par la présence de bâtiments administratifs autour d'une douane et de postes de police et de nombreux équipements commerciaux avec hangars, étals et grands entrepôts. Au-delà de la densité du bâti, ces différentes localités présentent des opportunités d'activités, à la fois dans le secteur formel et informel, qui contribuent à drainer des jeunes actifs. Dans le premier cas, il s'agit de l'ensemble de transactions commerciales qui résultent des différenciations monétaires (Naira et Franc CFA) et de production agricole et industrielle et de disponibilité de marchandises à partir des infrastructures portuaires nationales. Dans le secteur informel, on recense de très nombreuses activités qui gravitent autour des échanges officiels et celles du commerce non-réglementaires avec des hauts et des bas liés aux phases de contrôle public ou de relâchement de ce dernier. Ces activités concernent, par exemple, le change de monnaie pratiqué par des opérateurs économiques *yoruba* [MARTINEZ O. 2003] et le négoce d'essence de contrebande impliquant l'intervention de plusieurs acteurs de l'étape d'approvisionnement au point des réserves de pétrole ouest-nigériane à la vente directe aux populations [CHARLES-DOMINÉ J. 2002].

⁵ Selon des calculs effectués par E. Mjekiqi et G. Raballand, 1/6 des importations annuelles du Nigeria entreraient par le Bénin et, sur la base de données non-officielles, 75% des conteneurs débarqués au port de Cotonou seraient destinés au marché nigérian [MJEKIQI E. et RABALLAND G. 2009].

Planche photographique 1 : Activités économiques suscitées par la proximité du Nigeria



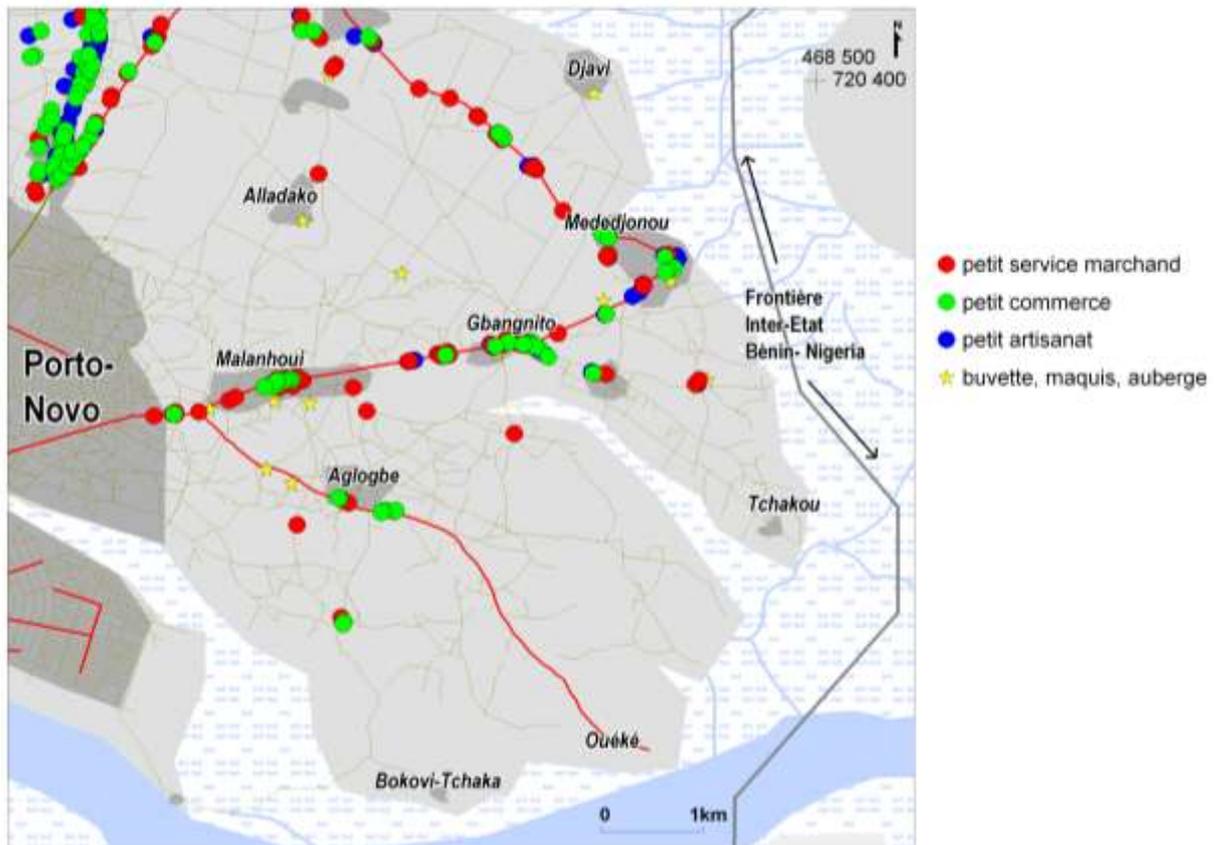
1-

2-

1- Localité de Mededjonou (commune d'Adjarra – 2002) : Densité des échanges de part et d'autre de la frontière. Les pirogues remplies de marchandise circulent à travers des voies navigables étroites dans une vaste zone marécageuse. Le milieu naturel singulier et sa vaste étendue permettent d'échapper au contrôle douanier et d'être taxé sur les marchandises. Ils permettent, également, de faire rentrer ou sortir dans les deux pays certains produits interdits d'importation.

2- Localité de Kraké (commune de Sémé-Podji – 2003) ressemble à un immense marché improvisé et une grande aire de stationnement pour des camions avec de gros chargement en attente de procédures de douane. (Clichés Charles-Dominé J.)

Figure 15 : Dynamiques de la frontière inter-État sur les implantations des activités dans l'espace périurbain est de Porto-Novo



Source : Carte topographique Porto-Novo 1/50 000, IGN-Bénin, 2001 et recensement projet CAMPUS 2002 et 2003. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

L'approche et l'évaluation quantitative et qualitative des dynamiques d'échanges avec le Nigeria et leurs répercussions socio-économiques au Bénin ont été au centre de plusieurs

travaux scientifiques. Elles ont fait, en tout premier lieu, l'objet du montage d'un observatoire, *l'Écho des Frontières*, mené entre 1995 et 2000 au sein du Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES – directeur J-O Igue) avec les financements de la Coopération française. Elles ont été, également, au cœur de l'axe de recherche du projet de coopération universitaire CAMPUS mené sous la direction scientifique d'E. Dorier. Pour ce dernier projet, il a été mené un travail de géo-localisation systématique des implantations de multiples petites activités économiques le long des voies reliant l'agglomération de Porto-Novo à la frontière nigériane (Figure 15). Ce travail d'équipe (auquel j'ai participé) a permis, avec des entretiens complémentaires passés sur le terrain, d'appréhender les dynamiques pionnières d'urbanisation dans la commune d'Adjarra en lien avec cette polarisation frontalière [CHARLES-DOMINÉ J. 2002].

Dans cette organisation socio-spatiale liée à la présence d'une frontière inter-État, le besoin d'informations géographiques s'inscrit dans plusieurs problématiques d'aménagement du territoire. Elles concernent, notamment, l'entretien des infrastructures de transport entre les deux pays, l'orientation de l'extension urbaine de Porto-Novo et la vigilance d'un équilibre économique et de l'emploi pour la région. L'administration béninoise a essayé, durant plusieurs années, de maîtriser l'urbanisation en direction de la frontière nigériane à travers l'élaboration de documents cadres d'aménagement du territoire. Une des principales orientations du Plan directeur d'urbanisme (PDU) de Porto-Novo de 1985 était ainsi le renforcement de l'urbanisation vers le nord et son ralentissement vers l'est en direction du Nigeria afin « *d'éviter que Porto-Novo ne devienne une ville frontière* ». La mise à jour de ce document en 2001, qui visait sur l'horizon de l'année 2009 « *à amener la ville à un niveau d'aménagement et d'équipement tel qu'elle puisse jouer pleinement son rôle de capitale du Bénin en plus de celui de chef-lieu de commune et de département* », prévoyait, dans la même logique, en dehors du projet d'implantation d'un campus universitaire de 100 hectares, le cantonnement de la commune frontalière d'Adjarra à des fonctions agricoles et stratégiques avec une zone militaire. On verra que ces préconisations sont vite devenues complètement obsolètes, rattrapées par la pression foncière, puis par les politiques locales de lotissement avec la décentralisation de 2002.

d) Des sites littoraux aujourd'hui contraignants et exposés aux risques

L'étalement urbain du sud-Bénin se réalise sur 3 types d'espaces étagés qui sont, de l'intérieur vers la côte, un relief de plateau, puis des zones humides (milieux lacustres et lagunaires, estuaire) et des cordons sableux parallèles au littoral (Figure 14). L'étude de ces milieux naturels a fait notamment l'objet d'une grande étude à travers le *Programme d'aménagement des zones humides* (PAZH) mené en 1997 par l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) et financée en partie par la coopération technique des Pays-Bas (CBDD).

- Dans cette organisation des milieux naturels, la ville de Ouidah est implantée dans une basse plaine marécageuse aux sols argileux issue du Plateau d'Allada qui est séparée de l'océan Atlantique par un étroit cordon sableux et des lagunes.

- Porto-Novo s'est développée sur un site de rebord de plateau (le Plateau Sakété-Pobé) façonné dans un matériau alluvial sablo-argileux (terre de barre) au niveau d'un

affaiblissement au bord d'une lagune (la Lagune de Porto-Novo), dans une situation d'abri et de position de contact qui s'explique par une longue histoire précoloniale.

- Cotonou se situe et continue à s'étendre sur une bande fragile de quelques kilomètres de large coincée entre le Lac Nokoué au nord et l'Océan Atlantique au sud constituée de plusieurs cordons sableux qui alternent avec des dépressions marécageuses. Le territoire de la ville présente un relief très plat, quasiment dépourvu de déclivité avec des côtes qui oscillent entre 1,02 et 6,52 mètres par rapport au zéro géographique [OKOU C. 1989].

Les différents milieux naturels du sud-Bénin soumis à un climat de type subéquatorial sont à l'origine de différents risques en lien avec l'urbanisation et la périurbanisation extensives et omniprésentes. Les terrains plats littoraux sont particulièrement mal drainés à cause de la faible altitude du site et à la nature sableuse du sol. Les espaces bâtis des zones humides marécageuses sont soumis à des épisodes récurrents d'inondation et impossibles à assainir même en saison sèche du fait de la présence de cette nappe phréatique sub-affleurante. À Cotonou, pendant les saisons des pluies, les crues du Fleuve Ouémé et de ses affluents provoquent de fortes variations du niveau de l'eau dans le Lac Nokoué. Ces variations sont à l'origine de remontées de la nappe phréatique par percolation particulièrement importantes dans certains quartiers de la zone basse de la ville. Une pratique constante du remblai pour la construction est ainsi nécessaire dans les zones de sols sableux et de vases d'origine fluvio-lagunaire. Le risque d'affaissement des bâtiments reste important sur ces substrats instables.

Planche photographique 2 : Risques environnementaux dans le territoire urbain de Cotonou



1- Sols détrempées (quartier Sègbèya-nord - Cotonou – 2010). 2- Inondation des rues (quartier Fidjrossè-centre - Cotonou – 2010). 3- Avancée de la ligne de rivage (quartier Donatin - Cotonou – 2010). 4- Abandon et effondrement d'habitation liés à l'érosion côtière (quartier Tokplégbé - Cotonou – 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)

L'importante vigueur du ressac (retour violent des vagues sur elles-mêmes) conjuguée à une activité d'extraction de sable dans la zone littorale d'Ekpé (commune de Sémé-Podji), qui vient à peine d'être stoppée en 2010, est à l'origine d'une forte érosion côtière dans la partie est de la capitale économique et d'un ensablement accéléré dans sa partie ouest [PRUDENCIO E-H., SINGH B. et ANDRE P. 2002]. Sur la base des plans parcellaires de la ville de Cotonou, j'ai pu estimer l'immersion totale de 340 parcelles de terrain (dont la grande majorité était bâtie) en l'espace de 4 années entre 2003 et 2007.

Dans ce contexte de proximité de trois grandes villes, Ouidah, Cotonou et Porto-Novo, de plusieurs bourgs secondaires intérieurs et de dynamiques d'urbanisation spontanée sur des milieux fragiles et en situation frontalière, la production d'informations géographiques géo-localisées peut constituer un appui précieux pour le contrôle territorial et l'aménagement, et d'autant plus dans le cadre du processus de municipalisation qui se met en place au tournant des années 2000 (Chapitre 3).

1.2 Sur le terrain, des dynamiques territoriales plurielles

A la suite de la présentation de l'organisation générale du peuplement du sud-Bénin, nous allons nous intéresser aux dynamiques territoriales de la région et ses effets sur l'aménagement et les pratiques habitantes. Par rapport à la problématique de la thèse, nous allons consacrer un plus large développement aux répercussions sur la donne foncière.

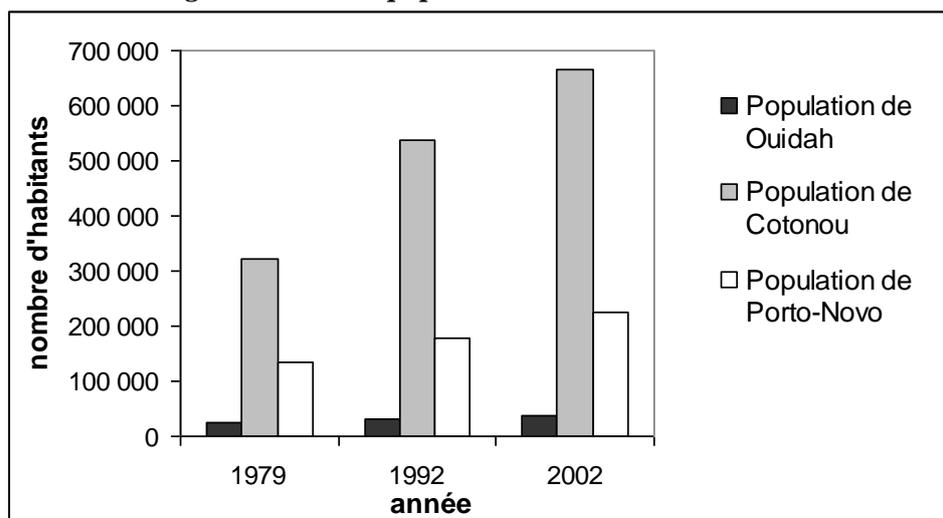
1.2.1 Une urbanisation qui s'exprime sous des formes originales

L'urbanisation du sud-Bénin, par rapport à la diversité du substrat historique, social et économique de la région, ne s'exprime pas de façon unilatérale sur tout le territoire. On peut mettre en évidence deux processus géographiques distincts. Il s'agit, d'une part, de l'effet polarisant de la ville de Cotonou et, d'autre part, de phénomènes d'étalement d'agglomération sur un territoire de plus en plus vaste.

a) Cotonou, grand capteur de l'activité démographique de la région sud-Bénin

Le graphique et le tableau ci-contre, qui mettent en perspective le nombre d'habitants de Cotonou, Porto-Novo et Ouidah et son évolution au cours des trois grands recensements nationaux, montrent que les trois principales villes de la région du sud-Bénin, bien qu'avec un léger tarissement dans l'intervalle des deux derniers recensements, ont connu une croissance générale de leur population entre 1979 et 2002. Le graphique et le tableau montrent également des évolutions avec des intensités différentes. Cotonou se démarque avec une croissance moyenne annuelle de sa population sur la période 1979-2002 largement supérieure à celles des deux autres villes. Sa population a plus que doublé entre le premier et le dernier recensement passant de 320 348 à 665 100 habitants. En 23 ans, la capitale économique béninoise n'a cessé de consolider sa suprématie dans l'armature urbaine régionale du sud-Bénin.

Figure 16 : Nombre d'habitants de Ouidah, Cotonou et Porto-Novo à la date des 3 recensements généraux de la population



Source : RGPH 1, RGPH 2 et RGPH 3, INSAE, 1979, 1992, 2002, Bénin.

Construction : Charles-Dominé J., 2012.

Tableau 4 : Croissance moyenne annuelle de la population des trois villes entre 1979 à 2002 (intercensitaire)

Période	Ouidah	Cotonou	Porto-Novo
Entre 1979 et 2002	1,70	3,23	2,28
Entre 1979 et 1992	1,88	4,24	2,31
Entre 1992 et 2002	1,47	2,17	2,24

Source : RGPH 1, RGPH 2 et RGPH 3, INSAE, 1979, 1992, 2002, Bénin.

L'attractivité migratoire de Cotonou dans le sud-Bénin peut être perçue à partir de plusieurs données démographiques produites par les services nationaux de la statistique (INSAE). C'est le cas pour les données sur le département de naissance des habitants (Tableau 5). En traitant ces informations, on remarque à l'échelle de la ville qu'une proportion élevée de la population (49,1%) qui n'y est pas née. Parmi cette frange de la population, plus de la moitié avait pour lieu de naissance une autre grande région du pays ou l'étranger. En comparaison, les villes de Ouidah et Porto-Novo ont une population d'origine beaucoup plus autochtone.

Tableau 5 : Répartition des populations des 3 grandes villes du sud-Bénin par rapport à leur lieu de naissance

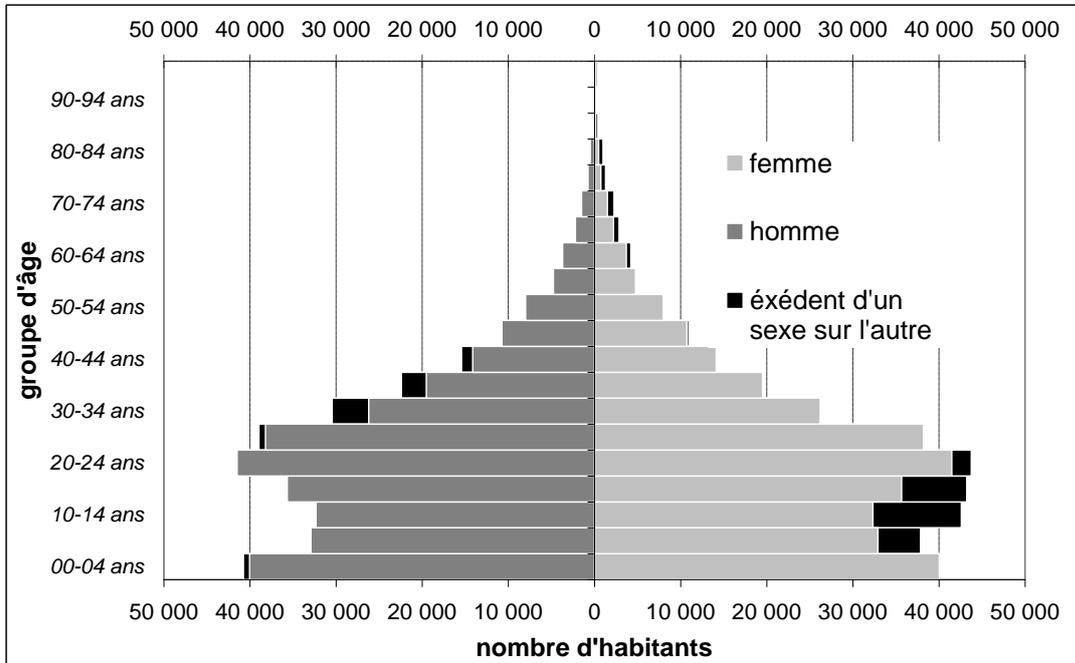
Ville	même département que ville de résidence	région du sud du Bénin (1)	répartition en % de la population née hors du département de résidence			
			Autres départements du sud	départements du centre (2)	départements du nord (3)	Etranger
Cotonou	50,9	75,0	49,2	20,5	7,1	23,2
Ouidah	77,6	91,0	59,9	16,4	4,9	18,8
Porto-Novo	79,9	97,0	53,1	17,9	7,5	21,5

(1) Atlantique, Littoral, Mono, Ouémé, Plateau. (2) Collines, Couffo, Zou. (3) Alibori, Atacora, Borgou, Donga.

Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin.

La pyramide des âges de la ville de Cotonou (Figure 17) montre également, avec de larges saillants au niveau des tranches d'âge 20 à 35 ans, qu'il s'agit d'un territoire avec une forte population active. La distinction de cette tranche d'âge par rapport aux autres groupes d'âge de population tend à mettre en évidence l'importante attractivité de la ville pour l'emploi.

Figure 17 : Pyramides des âges de la population de Cotonou en 2002



Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin. Construction : Charles-Dominé J., 2012.

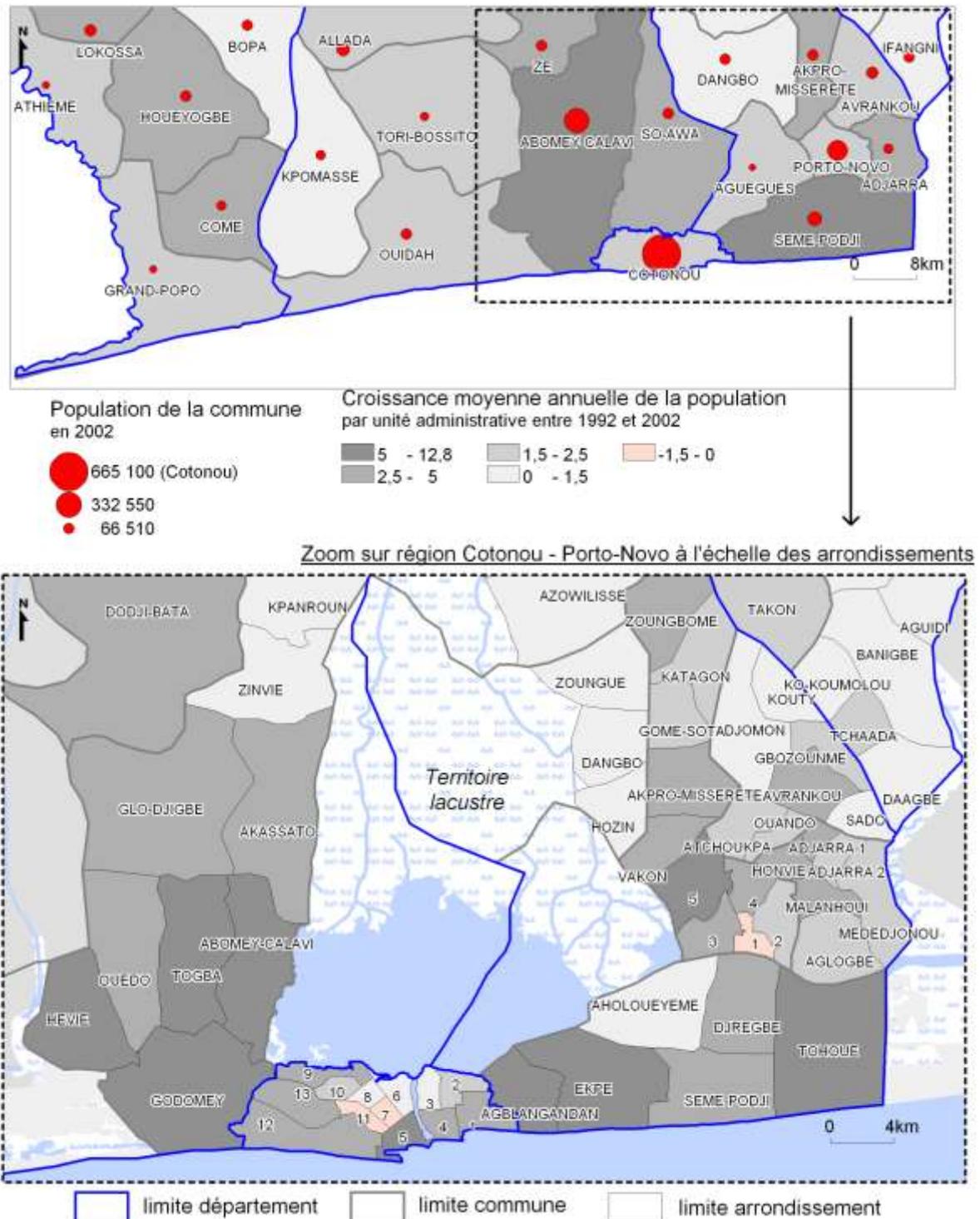
Dans le cadre du modèle démo-économique et spatial développé pour le programme Ecoloc (Chapitre 3.1.1 b), J-M. Cour a tenté d'évaluer la contribution de Cotonou dans la production nationale du Bénin [COUR J-M. 2007]. La ville portuaire aurait concentré, en 2005, 29% du Produit Intérieur Brut (PIB) total et environ 52 % du PIB urbain total.

Cette hypertrophie de Cotonou dans les dynamiques démographiques urbaines et économiques de son pays et de la région littorale béninoise est à l'origine de besoins pour les autorités en charge du développement de savoir où se situent les grands sites d'activités et de favoriser leur desserte en équipement de transport. Le profil géographique de Cotonou accentue aussi les préoccupations relatives au contrôle de l'expansion des zones résidentielles et au déploiement des réseaux d'assainissement et de communication. Mais, nous le verrons dans le deuxième chapitre, jusqu'au début des années 2000, les informations géographiques disponibles comme outil d'appui à l'aménagement du territoire et à la prospective demeuraient lacunaires, fragmentées et disparates, la cartographie obsolète, l'accès aux photographies aériennes difficile. Les premiers Systèmes d'Information Géographique installés au cours des années 90, d'abord confidentiels et confinés aux mains d'une agence (la SERHAU-SA) en position de quasi monopole puis rendus plus faciles d'accès grâce à la décentralisation (2003), vont peu à peu permettre de mieux approcher, en compilant différentes données produites au sein d'institutions et de projets, ces dynamiques socio-spatiales de l'agglomération cotonnoise dans le sud-Bénin et d'en projeter les potentialités et les risques pour l'aménagement du territoire régional.

b) Un double processus d'exurbanisation et de périurbanisation

A une autre échelle d'analyse que les documents précédents, la figure 18 montre une augmentation générale de la population pour l'ensemble des communes du sud-Bénin. Cette augmentation de la population est perceptible dans des localités différentes par leur situation et leur site (zone littorale, arrière pays, territoire lacustre).

Figure 18 : Croissance de la population dans le sud-Bénin entre 1992 et 2002



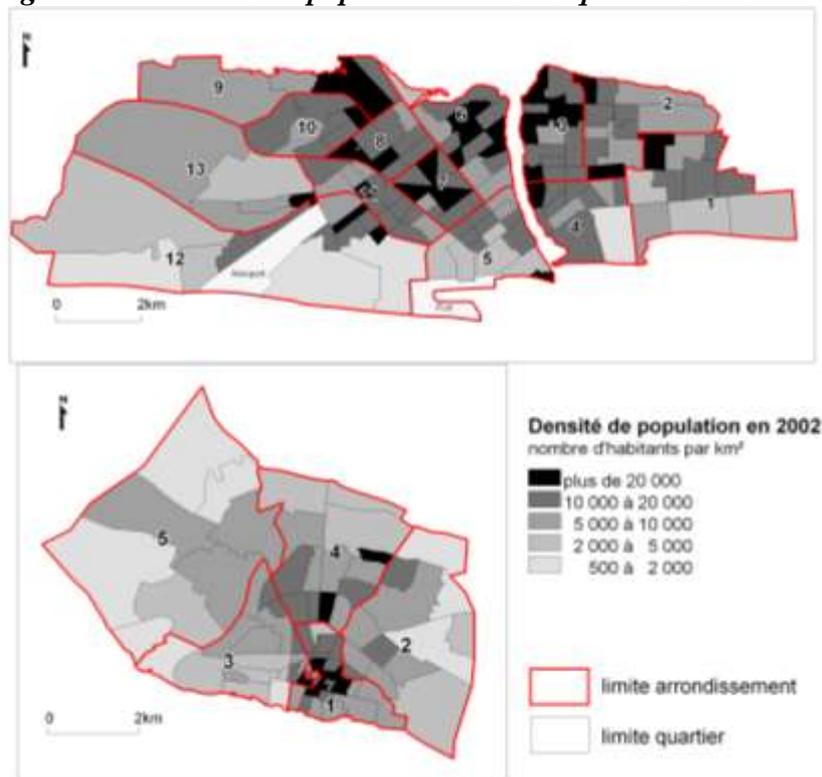
Discrétisation par cercle proportionnel et par seuil symbolique.

Source : Données des recensements généraux de la population RGPH 2 et RGPH 3, INSAE Bénin, 1992 et 2002. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Ce dernier document révèle également des dynamiques locales très singulières. Les communes d'Abomey-Calavi et de Sémé-Podji se présentent comme les territoires qui ont enregistré les plus fortes croissances de population. À partir du zoom sur la région de Cotonou et Porto-Novo et à un échelon administratif inférieur (celui des arrondissements), on peut voir une certaine logique dans la géographie des territoires avec les plus fortes croissances annuelles : ces arrondissements sont tous situés dans la périphérie immédiate de Cotonou. Le document cartographique montre aussi des entités administratives qui perdent des habitants au cours de la période 1992-2002. Il s'agit d'arrondissements centraux de Cotonou et de Porto-Novo (11^e et 7^e arrondissement de Cotonou et 1^{er} arrondissement de Porto-Novo). La distribution des données des taux de croissance dans la région littorale du sud-Bénin tend ainsi à mettre en évidence une tendance d'orientation domiciliaire des populations vers les périphéries immédiates des centralités urbaines, dynamique territoriale appelée couramment « exurbanisation ». Le traitement des données des recensements de la population complété d'études sociologiques permettent de dégager deux principaux facteurs de cette dynamique territoriale : des aspects économiques et sociaux dans le choix de domicile et différents avantages locaux liés au transport et à son faible coût.

La figure 19 ci-dessous permet de situer les espaces de Cotonou et Porto-Novo qui ont perdu de la population entre les deux recensements à savoir les 11^e et 7^e arrondissement de Cotonou et le 1^{er} arrondissement de Porto-Novo. Il s'agit en l'occurrence pour les deux villes des parties urbaines les plus densément peuplées.

Figure 19 : Densités de population dans les quartiers de Cotonou et Porto-Novo en 2002



Discrétisation par seuil symbolique.

Source : Données des recensements généraux de la population RGPH 3, INSAE Bénin, 2002.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

À Cotonou, la densité des quartiers historiques de développement de la ville, où siègent également le grand marché, le port, l'aéroport et les principaux ministères, les banques et les institutions internationales, est à l'origine d'une forte concurrence sur l'habitat résidentiel. Cette concentration élevée des infrastructures d'activités et de transport sur quelques quartiers tend, par une tension sur les prix des terrains et des locations, à déplacer les fonctions résidentielles dans une dynamique centripète de ces quartiers de la ville vers les périphéries urbaines.

Photographie 3 : Densité de l'habitat des premiers quartiers d'extension de Cotonou



Vue du 7^{ème} étage de l'immeuble Dina, quartier St-Michel (Cotonou – 2005).
(Cliché Charles-Dominé J.)

A Porto-Novo, E. Dorier, N. Agossou et C. Tafuri ont mis en évidence des dynamiques de dépeuplement des parties centrales et traditionnelles de la ville corrélées à une paupérisation [DORIER E., AGOSSOU N. et TAFURI. 2009]. Ces dynamiques sont liées à l'insalubrité de l'habitat traditionnel, au délabrement des équipements communautaires, qui datent pour la plupart de la période coloniale, et à la promiscuité du bâti souvent en statut d'indivision familiale qui ralentit les possibilités de rénovation. Les données statistiques de 2002 montrent également que ces quartiers centraux présentent une proportion particulièrement élevée de personnes âgées par rapport au reste de la ville. Les populations jeunes et plus aisées quittent ces quartiers anciens et denses à la fois pour trouver de meilleures conditions de confort dans les habitations de construction récente des quartiers périphériques lotis et pour s'émanciper de pesanteurs sociales que symbolisent les pratiques culturelles des « maisons-mères ».

Planche photographique 4 : Habitats dégradés du centre ancien de Porto-Novo



1- Rue du quartier Agbokomey - 2006. 2- Habitation aux toits et murs en état de décomposition avancée - Quartier Zinkimey – 2006. (Clichés Charles-Dominé J.)

A Ouidah, A. Sinou a également remarqué que l'orientation domiciliaire vers les périphéries urbaines est le choix à la fois des émigrants comme celui des habitants des vieux quartiers qui aspirent à vivre ailleurs que dans les concessions familiales, inconfortables et porteuses de pesanteurs sociales et dans lesquelles il est difficile d'affirmer sa propriété [SINOUE A. 1995, page 166].

Il n'existait pas au Bénin, du moins jusqu'en 2011 date de nos dernières enquêtes, des statistiques sur les prix des terrains et de l'immobilier. Les ventes de terrain entre particuliers faisaient l'objet d'un marché qui reposait quasi-essentiellement sur l'offre et la demande. Dans la pratique du territoire, il y avait cependant une logique évidente entre centralité urbaine et prix du foncier. En 2011, pour une parcelle de taille moyenne dans les quartiers résidentiels centraux de Cotonou il fallait déboursier environ 150 millions FCFA, pour une même parcelle dans les quartiers légèrement excentrés autour de 50 millions. Dans le secteur loti d'Abomey-Calavi, une même parcelle valait aux alentours de 10 millions FCFA. Le décret 12/MFE/SGM/DGID/DDET du 16 janvier 2002 qui fixe le prix de vente des terrains privés de l'État et des redevances d'occupation permet une approche de l'organisation des tarifs pratiqués sur une base non spéculative. Ce document administratif fait état d'une répartition géographique bien claire de la valeur du foncier par rapport à la centralité urbaine et l'accessibilité aux grands équipements. Pour Cotonou, les tarifs varient de 2 000 FCFA le mètre carré pour les zones d'habitation en cours de lotissement des quartiers de Minotchou, Gankpodo, Yenawa, Tchanhoun-Kpamè et Avotrou (zone 13) à 50 000 FCFA pour la zone portuaire (zone 3a) et à 20 000 FCFA pour les quartiers jouxtant l'aéroport (zone 4). À Porto-Novo, les mêmes écarts de prix sont constatés entre les quartiers centraux et périphériques. La zone 6 correspondant à celle des nouveaux lotissements de Tokpota et de Dowa est évaluée à 1 500 FCFA le mètre carré et la zone administrative et résidentielle de la ville (zone 1) à 4 000 FCFA. Sur la base de ces prix pratiqués, les populations avec des revenus moyens, qui n'ont de plus très peu accès au crédit immobilier, sont encouragées à orienter leurs recherches dans les périphéries où les prix de vente sont largement moins élevés.

Mais dans la région urbaine du sud-Bénin, la plupart des périphéries urbaines ne sont pas plus défavorisées socialement que les parties centrales des agglomérations. Une population citadine aux revenus plus élevés constitués de hauts fonctionnaires et d'opérateurs économiques s'oriente aussi vers ces territoires. Cette population trouve dans ces localités à la fois un éventail plus varié de produits à la vente et des surfaces moyennes de parcelle plus grandes. Cette population est attirée aussi par un cadre de vie rendu plus agréable qu'en milieu urbain par les cocotiers, les palmiers et la brise marine. Les territoires de PK10 dans l'arrondissement d'Ekpé à la sortie est de Cotonou et la zone de la ZOPAH à Abomey-Calavi sont les archétypes de ce genre de localité massivement investie par une population citadine à hauts revenus. Certaines zones ont même fait l'objet de projets immobiliers privés avec la possibilité d'acheter un logement sur plan pour une clientèle très privilégiée ou de nationaux expatriés [Référence Internet projet immobilier Arcon ville]. Les acquéreurs de parcelles ou de logement de ces nouveaux quartiers retrouvent une population de même catégorie sociale. Au fil des années de nombreux services de proximité à haute valeur sociale s'y sont édifiés comme des établissements scolaires internationaux, pressing, discothèques, salons de thé,

rendant ces territoires toujours plus attractifs pour des populations à haut revenu et exigeantes en terme de services urbains et de qualité de vie.

Planche photographique 5 : Zone d'habitat très aisé dans les territoires périurbains



1- Centre *Les Délices d'Andrée* : pâtisserie, piano-bar, restaurant gastronomique, cyber climatisé. Quartier ZOPAH- commune d'Abomey-Calavi - 2010. 2- Maison cossue avec recherche de style architectural. Quartier ZOPAH- commune d'Abomey-Calavi - 2010. (Clichés Charles-Dominé J.)

Dans le sud-Bénin, l'investissement dans les périphéries urbaines est également favorisé par l'organisation générale des transports. L'accessibilité automobile est bonne : les quartiers aisés de la ZOPAH et de PK10 Route de Porto-Novo ont comme point commun, par exemple, une proximité de desserte d'un axe de première catégorie (2 fois 4 voies goudronnées) dans la pénétration de Cotonou et de ses principaux centres d'activité (port, aéroport, marché de Dantokpa, centre d'affaire de Ganhi). L'ensemble des périphéries urbaines est surtout intensément desservi par l'activité des motos-taxis (les *zémidjans*). Leur omniprésence et le prix bas des carburants offrent à la population de ces territoires un coût de la mobilité relativement peu onéreux par rapport au service rendu [AGOSSOU N. 2003 et 2004].

Planche photographique 6 : Densité du trafic de la motocyclette au sud-Bénin



1- Centre ville de Cotonou, aux heures de pointe, les motos s'alignent sur plusieurs rangées aux feux rouges (Quartier Saint-Michel – Cotonou - 2010). 2- Zone périurbaine, circulation plus lâche mais toujours dense (Quartier Togodo - Abomey-Calavi - 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)

1.2.2 Le foncier, une donne stratégique et complexe dans un territoire en émergence

La diffusion de l'urbanisation touche à l'évidence une multitude de secteurs de la vie sociale et économique du territoire du sud-Bénin comme la santé, l'éducation, les transports, le religieux ou les activités économiques. Nous allons, ici, nous consacrer à la mise en

perspective des effets de la diffusion de l'urbanisation sur la donnée foncière et y appréhender par la même l'organisation d'une certaine documentation sur l'occupation des sols et de la propriété. Dans cette perspective d'étude, nous allons approcher trois données touchant le foncier particulièrement singulières et stratégiques en cours dans cette région africaine en émergence. Nous discuterons, dans un premier temps, de la pratique du lotissement. Nous aborderons ensuite la problématique de la pression foncière. Enfin, nous ferons état de la situation des statuts dans la propriété.

a) Le recours massif à la procédure de lotissement, des orientations irrémédiables d'aménagement urbain pour de vastes espaces

Le lotissement est une procédure d'aménagement urbaine ancienne au Bénin. Elle a été utilisée à Cotonou pour la première fois en 1895. Entre 1902 et 1958, la ville a connu 18 projets de lotissement [SOTINDJO S. 2010]. Cette procédure d'aménagement local a connu ensuite un regain de recours avec la création en 1978 par le gouvernement révolutionnaire de Kérékou de la *Société Nationale d'Aménagement et de Gestion Immobilière* (SONAGIM), institution qui avait pour fonction de créer et de gérer des logements publics (un projet initial de 1 000 logements [BOURDON D. et TONATO J. 1998]). Longtemps privilégiée dans les villes de Cotonou et Porto-Novo, la technique du lotissement a été appliquée à partir de la fin des années 1980 dans les arrondissements périphériques des centres urbains. À Porto-Novo, vers 1985, des projets vont être lancés dans des zones habitées jusque-là par des hameaux ruraux et des constructions éparses. Il s'agit, par exemple, des projets de lotissements *Les Palmiers* (575 hectares), de *Tokpota 1 et 2* (482 hectares) et de *Djégan-Daho* (351 hectares). À Ouidah, la décision de lotir les quartiers nord de la ville est prise en 1986 [SINOUE A. 1995]. Dans le territoire de la commune d'Abomey-Calavi, une première procédure a été menée en 1989 au niveau de la localité de Tokpa Zoungo. Dans la commune d'Adjarra, une première procédure est lancée en 1987 avec le projet *Adjarra tranche 1* sur une superficie de 154 hectares [CARLI J. 2001]. En février 2002, lors de mes premiers travaux de terrain, cette commune comptait une quinzaine de projets de lotissement sur son territoire. En 2010, l'ensemble du territoire de cette commune voisine de Porto-Novo était concerné par de tels projets qui étaient, selon les localités, à différents stades opérationnels. En fait avec la décentralisation à partir de 2003, le nombre deancements de projet de lotissement a très fortement cru. En devenant une compétence de maîtrise d'ouvrage des communes et à l'origine d'importants potentiels de ressources pour les budgets locaux, les nouvelles administrations municipales se sont lancées dans une véritable « course au lotissement » [DORIER-APRILL E. et DOMINGO E. 2004].

La procédure de lotissement au Bénin consiste, d'après les textes officiels portant sur le sujet (une circulaire de 1938, un décret de 1955 et un arrêté de 1996), en une « *opération de création volontaire d'un tissu parcellaire. Il consiste à diviser un terrain en plusieurs parcelles destinées à la construction* ». Dans la pratique, sociologiquement et économiquement, il s'agit d'une action d'aménagement *a posteriori* dans des zones plus ou moins déjà construites, sur un principe de remembrement-restructuration, et financée en grande partie par les « *présomés propriétaires* » qui versent une somme unitaire par parcelle

au maître d'ouvrage de l'opération. Par ailleurs, bien que théoriquement le lotissement ne puisse se faire que sur un terrain immatriculé au nom de l'État, dans les faits c'est très rarement le cas.

Jusqu'en 2012 du moins, la procédure de lotissement n'était pas réglementée. Elle faisait l'objet d'une pratique administrative régie essentiellement par l'usage. Une tentative de définition des prescriptions minimales à observer en matière de lotissement a été seulement entreprise en 1996 par un arrêté : l'arrêté n° 0023 MEHU/DC/DU du 22 Octobre 1996 mais ce document n'a jamais fait l'objet d'un décret d'application. La procédure de lotissement comporte généralement trois étapes techniques. La première étape consiste en un état des lieux de la zone avec l'identification des propriétaires et de leur propriété foncière. La seconde étape est celle de l'élaboration d'un plan de voirie, d'assainissement et des futures réserves d'équipements appelé plan d'urbanisme. Ce travail engendre le calcul d'un « coefficient de réduction » qui est la portion que chaque parcelle de terrain doit céder pour la réalisation de la voirie et des équipements de proximité dans la zone. La dernière étape correspond à l'élaboration du plan de recasement et son implantation sur le terrain [SERHAU 2000]. Ces trois différentes étapes de la procédure du lotissement vont donner lieu à plusieurs productions précieuses et stratégiques d'informations géographiques que nous allons analysées en détail plus loin dans le chapitre 2 ainsi que leurs acteurs. Notons, qu'entre chacune des trois étapes, il y a des périodes appelées *commodo in commodo*. Il s'agit d'une confrontation des travaux à enquête publique. Durant cette période, les propriétaires fonciers de la zone doivent vérifier que leur nom est présent dans les listes élaborées et que leur parcelle de terrain est bien matérialisée sur les plans. À l'issue des périodes *commodo in commodo*, les travaux sont validés par l'administration et c'est sur la foi des documents établis et corrigés que sont dorénavant délivrés les nouveaux actes administratifs.

L'application d'un lotissement dans une localité a des effets directs sur le développement des constructions. Dans la réglementation ancienne de 1955 sur les lotissements toujours en vigueur en 2011 (Décret n°55-635 du 20 mai 1955 relatif aux groupes d'habitations et aux lotissements dans les territoires relevant de l'autorité du ministère de la France d'Outre-Mer, la Nouvelle Calédonie et dépendances exceptés), il est indiqué que la procédure est « *consenti(e) en vue de l'habitation, ou d'usages commerciaux ou industriels* » (article 1). Les projets de lotissement prévoient aussi généralement l'édification d'infrastructures d'équipements. L'article 18 du décret mentionné au-dessus en stipule même la règle : « *obligation est faite au maître d'ouvrage d'effectuer un minimum de viabilisation par l'ouverture de voies et l'apport en eau potable et électricité* ». Par exemple au terme du lotissement de *Godomey-Centre*, opération pilote menée dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale et l'État béninois entre 1995 et 1997 sur une zone sur 108 hectares à la périphérie immédiate du territoire de Cotonou, il a été construit 2 000 mètres linéaires de voies pavées et drainées, 3 000 mètres linéaires de voies en terre et 2 000 mètres linéaires d'ouvrage de drainage [OLOUDE B. 1999]. Dans la pratique locale d'aménagement urbain, les sociétés concessionnaires d'eau, d'électricité et de téléphonie fixe attendent très souvent l'application d'un lotissement pour effectuer l'extension de leurs réseaux dans un quartier ou en définissent une condition préalable à tout investissement de leur part.

Document 1 : Projet de lotissement et effets sur les paysages



Source : Plan de lotissement du quartier de la ZOPAH (commune d'Abomey-Calavi) établi par le cabinet d'urbaniste Planurba et Orthophotographie 1/30 000 Abomey-Calavi, IGN-Bénin, 2006, à la même échelle.

Planche photographique 7 : Illustrations des conséquences des projets de lotissement



1-

1- Opération de bornage sur le terrain : Dans la cour d'un cabinet de géomètre, préparation de petits plots de béton qui vont servir à délimiter les parcelles (Porto-Novo - 2005).



2-

2 et 3 – « Paysage de murs » des périphéries urbaines - Territoire sud-ouest de la commune de Cotonou (Quartier Afacodji – 2011).

4 et 5 – Opérations de casse pour l'application du lotissement – 4- Avis de destruction d'un bâtiment dans l'application du plan de lotissement (Abomey-Calavi - 2011). 5- Casse d'un mur pour définir le passage d'une servitude identifiée par le plan de lotissement (Sémé-Podji - 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)



3-



4-



5-

Un lotissement sur le terrain crée, au niveau de l'habitat et de la structuration du bâti, une organisation sous forme d'îlots rectangulaires et d'une voirie orthogonale. La diffusion des projets de lotissement assure par ce fait une certaine continuité du bâti des centres urbains à leur périphérie où elle devient de plus en plus lâche et, en conséquence, une certaine homogénéité des paysages dans une grande partie du territoire du sud-Bénin (Document 1 et planche photographique 7).

Dans leur mise en œuvre, les lotissements impliquent aussi des destructions partielles ou totales d'établissement. Dans la pratique courante béninoise, les propriétaires de ces constructions ne réclament pas d'indemnisation par rapport aux dommages engendrés estimant que c'est le prix à payer pour la régulation foncière [BOURDON T. et TONATO J. 1998 - OLOUDE B. 1999]. En effet, un projet de lotissement permet dans une localité où il est appliqué une plus grande sécurisation foncière par rapport à une situation antérieure. A l'issue de la procédure, les propriétaires fonciers peuvent, après constitution d'un dossier avec l'attestation de recasement délivrée par le comité de lotissement (groupement de présumés propriétaires élus et de représentants de l'administration locale créé *ad hoc*), obtenir un *permis d'habiter* de l'administration locale (le permis d'habiter est défini plus loin dans le chapitre). Par ailleurs, du fait des pièces administratives demandées pour avoir un permis d'habiter (notamment une convention de vente), la procédure de lotissement suscite un recours populaire à la légalisation administrative de différents documents sur la propriété foncière. Sur le terrain avec le lotissement, les parcelles recasées sont matérialisées par des petits plots en ciment coulés par alignement à partir des bornes de tête d'îlots. Cette procédure opérationnelle tend à définir les limites entre les propriétés foncières sur la base d'éléments matériels et durables. Ainsi, les zones qui ont bénéficié d'un lotissement tendent à être moins sujettes à des contestations entre propriétaires fonciers voisins sur les emprises de leur bien.

b) Pressions sur les terres encore disponibles : mutations fonctionnelles des espaces périurbains

La pression foncière au sud-Bénin s'explique par la combinaison des fortes densités de population de la région (aspect vu plus haut dans le chapitre) et des aspirations individuelles à être propriétaire foncier. Cette volonté de posséder son propre bien, « sa parcelle », est un grand classique des travaux sur les sociologies urbaines africaines [PIERMAY J-L. 1993 - TRIBILLON J-F. 2002]. Elle est particulièrement forte au Bénin où ont été soulevés à la fois des aspects de positionnement de l'individu dans la société [MONDJANNAGNI A. 1977, page 394 et LASSISSI S-A. 2006, page 31] et une conjoncture sociale et économique singulière avec, entre autres, la polygamie, le souci de transmission d'un héritage aux enfants, la faible confiance dans le système bancaire, la nécessité de prévoyance pour la retraite et la constitution de bas de laine [LE BRIS E. 1993 b - BOURDON D. et TONATO J. 1998 - GRISONI-NIAKI J-C. 2000 - AGOSSOU N. 2011]. Cette recherche effrénée d'acquisition individuelle de la terre est un fait relativement ancien au Bénin malgré la prégnance de traditions de modes de propriété à usages collectifs (point développé plus bas). A. Mondjannagni rapporte que les premières possessions privées ont été constatées lors du règne des rois [MONDJANNAGNI A. 1977, page 168]. Elles se sont développées ensuite avec la densification du peuplement et l'essor de l'exploitation du palmier à huile dans

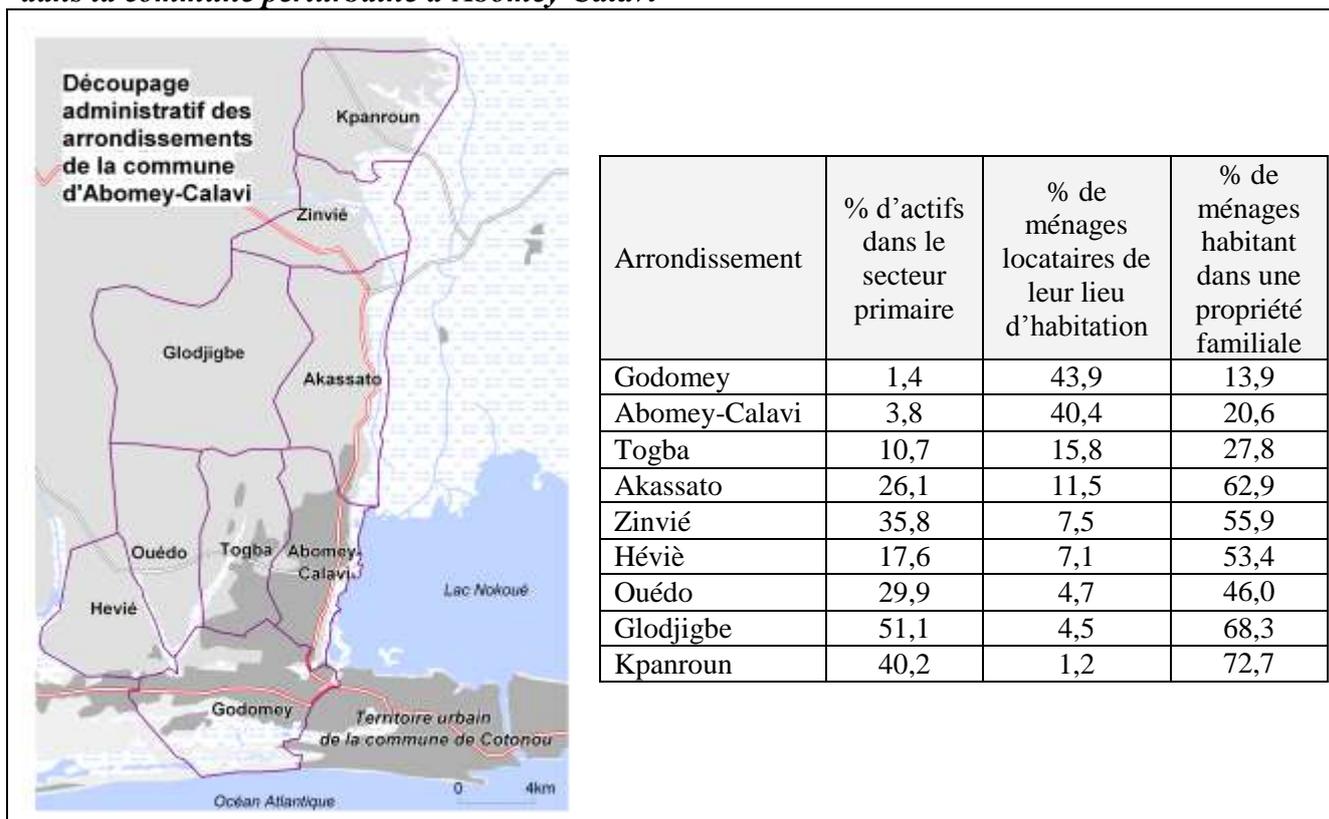
l'ensemble de la région au milieu 19^e siècle. La colonisation a eu également comme effet de consolider cette modalité d'appropriation personnelle avec l'organisation d'un véritable statut juridique par le *Titre Foncier* (statut présenté plus loin dans le chapitre). La pression foncière, c'est-à-dire une concurrence vive sur les terrains encore disponibles, date ainsi dans la région d'étude depuis plusieurs décennies. Les travaux de P. Brasseur-Marion et G. Brasseur du début des années 1950 en révélaient déjà l'existence à Porto-Novo : « *Les citadins habitués à voir monter les prix de la terre dans le périmètre urbain commencent à spéculer sur celle-ci et dans la toute proche banlieue à offrir une somme d'argent en contrepartie de la cession d'un champ.* » [BRASSEUR-MARION P. et BRASSEUR G. 1953, page 76].

Cet aspect de la sociologie locale à devenir coûte que coûte propriétaire foncier combiné à la densité de peuplement de la région se traduit à l'échelle du territoire du sud-Bénin, avec le développement des constructions, par une mutation progressive à la fois des modalités d'occupation des sols et de l'activité agricole et rurale. Des données produites par les services de la statistique (INSEA) lors des recensements de la population et par les cabinets de géomètres durant les travaux de lotissement permettent, en les mettant en relation avec une cartographie, d'en apprécier l'ampleur.

Le document ci-contre met en perspective la proportion de ménages vivant sous un statut de locataire, ces ménages pouvant être perçus comme autant de populations qui n'arrivent pas ou ont des difficultés à accéder à la propriété. A travers le cas de la commune d'Abomey-Calavi, le document montre une très forte proportion de ménages locataires dans les arrondissements d'Abomey-Calavi et Godomey, les deux arrondissements les plus proches géographiquement de la commune de Cotonou où ils constituent plus de 40% de la population. Plus nous nous éloignons en distance du centre urbain de Cotonou, moins le nombre de ménages locataires est élevé. On voit également une proportion de locataires non négligeable dans les arrondissements de Togba et Akassato encore voués aux activités agricoles il y a quelques années. A partir de la distribution géographique de ces données de peuplement, on peut établir une corrélation entre la part des activités liées à la ruralité (pourcentage d'actifs dans le secteur primaire) et la minorité des ménages locataires. Cette dynamique territoriale identifiée tend à démontrer une pression foncière crescendo avec l'urbanisation des localités : les actifs agricoles résidants sont généralement membres de *collectivités familiales* (statut foncier présenté plus loin dans le chapitre) et propriétaires par héritage. Les 59,8% pour Kpanroun et 48,9% pour Glodjigbe d'actifs non agricoles peuvent être partiellement des citadins en accession à la propriété dans ces zones périphériques.

Abomey-Calavi est une commune de grande superficie qui s'étend sur 39 kilomètres à partir du littoral. La configuration géographique de cette commune en fait un espace privilégié de développement de l'aire urbaine de Cotonou à l'étroit sur son site. Avec un territoire constitué en partie d'un plateau, elle présente un cadre naturel propice à l'habitat dense. Sa dotation de grandes infrastructures de transport (la route inter-État Lomé-Cotonou et la route de desserte de la région du septentrion et des pays sahéliens) en fait un territoire particulièrement attrayant pour les populations urbaines actives de Cotonou en quête de lieu de résidence.

Document 2 : Corrélation entre statut de locataire dans l'habitat et état d'urbanisation dans la commune périurbaine d'Abomey-Calavi



Source : RGPH 3, INSAE, 2002, Bénin.

Pour se rendre compte des modalités de transfert de terres agricoles vers des usages résidentiels, les registres d'état des lieux des travaux de lotissement offrent une source d'analyses particulièrement riche. Les données collectées dans cette documentation ne sont pas exhaustives ni complètes sur toutes les propriétés foncières mais elles sont assez nombreuses pour pouvoir dégager des orientations. Le contenu et les modalités de construction de cette documentation sont présentés en détail dans le chapitre 2. En résumé, ces registres élaborés par un cabinet de géomètre correspondent à la transcription du recensement des « présumés propriétaires » de parcelles de terrain dans une zone définie pour bénéficier d'un aménagement de lotissement. En plus de l'identité des propriétaires terriens présumés, les fichiers construits fournissent également des informations sur le lieu de domicile de ces derniers et sur leur profession. Notons que cette source mobilisée ici dans le cadre de notre recherche est potentiellement utile à la connaissance et à la maîtrise de leur territoire par les collectivités locales mais, jusqu'à ces dernières années, les maîtres d'œuvre (les géomètres) les conservaient par devers eux (Chapitre 2.2.2). C'est au fur et à mesure de la mise en place des *registres fonciers urbains numériques* (RFU - Chapitre 3) que cette source d'information a été intégrée à la documentation municipale avec le montage de Système d'Information Géographique basé sur l'unité foncière « parcelle ».

Le document 3 ci-après, récapitulant les données produites dans le registre d'état des lieux du projet de lotissement d'Aglogbé (territoire situé dans la commune d'Adjarra dans la zone périurbaine large de Porto-Novo), montre qu'un nombre important de terrains sont détenus par des personnes qui n'habitent pas (ou plus) la localité. 116 parcelles au moins sont la

possession de personnes qui déclarent leur adresse de contact à Porto-Novo, donc de populations urbaines. Nuançons bien qu'il ne s'agit pas systématiquement d'une population étrangère à la zone car elle peut y avoir des liens de parenté ou en être originaire, un travail approfondi sur l'origine ethno-géographique des noms de famille des propriétaires fonciers pourrait permettre d'apprécier cet aspect d'extériorité primaire de la localité. Le document révèle également qu'une grande part des propriétaires fonciers de la localité prise en considération n'a pas une activité liée à l'exploitation lucrative de la terre. On peut ainsi décrire la configuration d'un territoire dont les choix de mise en valeur de l'espace, avec la nouvelle donne démocratique impulsée par la municipalisation de janvier 2003 (Chapitre 3), dépend d'acteurs qui présentent un certain détachement à la terre par rapport à une source primaire de revenu.

Document 3 : Mise en perspective des profils des propriétaires fonciers dans un territoire périurbain de Porto-Novo à partir de l'exploitation de la documentation de lotissement

<p>Situation de la localité d'Aglogbe dans la région urbaine de Porto-Novo</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Nombre de parcelles recensées</th> <th>1045</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>- Sans information</td> <td>638</td> <td>59,4</td> </tr> <tr> <td>- Avec information</td> <td>436</td> <td>40,6</td> </tr> <tr> <td colspan="3">Occupation déclarée</td> </tr> <tr> <td>Agriculteur – cultivateur</td> <td>59</td> <td>13,5</td> </tr> <tr> <td>Artisan – service marchand</td> <td>217</td> <td>49,8</td> </tr> <tr> <td>Commerçant</td> <td>49</td> <td>11,2</td> </tr> <tr> <td>Fonctionnaire – employé</td> <td>49</td> <td>11,2</td> </tr> <tr> <td>Conducteur</td> <td>37</td> <td>8,5</td> </tr> <tr> <td>Retraité</td> <td>6</td> <td>1,4</td> </tr> <tr> <td>Elève</td> <td>10</td> <td>2,3</td> </tr> <tr> <td>Ménagère</td> <td>9</td> <td>2,1</td> </tr> </tbody> </table>		Nombre de parcelles recensées	1045	Pourcentage	- Sans information	638	59,4	- Avec information	436	40,6	Occupation déclarée			Agriculteur – cultivateur	59	13,5	Artisan – service marchand	217	49,8	Commerçant	49	11,2	Fonctionnaire – employé	49	11,2	Conducteur	37	8,5	Retraité	6	1,4	Elève	10	2,3	Ménagère	9	2,1
	Nombre de parcelles recensées	1045	Pourcentage																																			
	- Sans information	638	59,4																																			
	- Avec information	436	40,6																																			
	Occupation déclarée																																					
	Agriculteur – cultivateur	59	13,5																																			
	Artisan – service marchand	217	49,8																																			
	Commerçant	49	11,2																																			
	Fonctionnaire – employé	49	11,2																																			
	Conducteur	37	8,5																																			
	Retraité	6	1,4																																			
	Elève	10	2,3																																			
	Ménagère	9	2,1																																			
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Nombre de parcelles recensées</th> <th>1045</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>- Sans information</td> <td>437</td> <td>40,7</td> </tr> <tr> <td>- Avec information</td> <td>637</td> <td>59,3</td> </tr> <tr> <td colspan="3">Domicile déclaré</td> </tr> <tr> <td>Même village</td> <td>326</td> <td>51,2</td> </tr> <tr> <td>Autre localité dans la commune</td> <td>116</td> <td>18,2</td> </tr> <tr> <td>A Porto-Novo</td> <td>130</td> <td>20,4</td> </tr> <tr> <td>A Cotonou</td> <td>56</td> <td>8,8</td> </tr> <tr> <td>Autre au Bénin</td> <td>7</td> <td>1,1</td> </tr> <tr> <td>A l'étranger</td> <td>2</td> <td>0,3</td> </tr> </tbody> </table>		Nombre de parcelles recensées	1045	Pourcentage	- Sans information	437	40,7	- Avec information	637	59,3	Domicile déclaré			Même village	326	51,2	Autre localité dans la commune	116	18,2	A Porto-Novo	130	20,4	A Cotonou	56	8,8	Autre au Bénin	7	1,1	A l'étranger	2	0,3						
Nombre de parcelles recensées	1045	Pourcentage																																				
- Sans information	437	40,7																																				
- Avec information	637	59,3																																				
Domicile déclaré																																						
Même village	326	51,2																																				
Autre localité dans la commune	116	18,2																																				
A Porto-Novo	130	20,4																																				
A Cotonou	56	8,8																																				
Autre au Bénin	7	1,1																																				
A l'étranger	2	0,3																																				

Source : Travaux du projet de lotissement de la localité de Aglogbé (Commune d'Adjarra) menés par le Cabinet de géomètre Moussedikou en 2005.

Ces différentes identités et profils des propriétaires de parcelles dans les territoires de la région du sud-Bénin ont des conséquences facilement envisageables sur l'activité agricole et rurale. On peut avancer, sans prendre de grands risques, les dynamiques suivantes : évoluant parmi un effectif minoritaire au sein des propriétaires fonciers, les cultivateurs et agriculteurs ne constituent pas un groupe de pression assez important pour influencer les orientations d'aménagement dans les territoires notamment par rapport à la procédure du lotissement.

Financièrement, les cultivateurs et agriculteurs ne peuvent pas rivaliser avec les populations urbaines et certains groupes socio-professionnels nantis dans l'achat de parcelle. Cette population se trouve alors dans la difficulté à acquérir de nouvelles terres qui leur permettraient, en les mettant en valeur, d'augmenter leur revenu d'où une perte de l'attractivité économique du secteur primaire, voir des reconversions massives de la population. J'ai pu, dans le cadre de mes enquêtes dans la commune d'Adjarra sur le commerce transfrontalier, montrer ainsi qu'un grand nombre d'opérateurs économiques exerçant dans le transport de carburant de contrebande avec le Nigéria étaient des personnes aussi cultivatrices. Ces habitants pratiquaient cette activité de transport de bidons d'essence, souvent avec de grands risques, car le secteur primaire leur permettait de moins en moins de subvenir aux besoins de leur ménage [CHARLES-DOMINÉ J. 2002].

L'exploitation des données de recensement produites par l'INSAE en 1992 et 2002 sur les professions des habitants confirment les évolutions territoriales présagées au sein du sud-Bénin au niveau des modalités d'occupation des sols des espaces périurbains et leur tertiarisation en cours. Le tableau suivant met en perspective les données de trois grandes communes périurbaines de Cotonou et Porto-Novo avec Abomey-Calavi, Sémé-Podji et Adjarra. Pour ces trois communes, le nombre d'actifs d'agriculteurs, pêcheurs, chasseurs a baissé en effectif entre les deux recensements et le poids relatif de cette population par rapport aux autres catégories socioprofessionnelles (profession scientifique libérale, directeur et cadre administratif, personnel administratif et travailleurs assimilés, personnel commercial et vendeurs, travailleur spécialisé dans les services, ouvrier et manœuvre non agricole) a très fortement diminué.

Tableau 6 : Évolution de la population d'agriculteurs, pêcheurs et chasseurs entre 1992 et 2002 dans quelques communes périurbaines du sud-Bénin

Commune	Nombre d'actifs	Part dans la population en 2002	Évolution effectif brut entre 1992 et 2002	Évolution part par rapport aux autres catégories socio-professionnelles entre 1992 et 2002
Abomey-Calavi	12 516	10,4%	-1 952	- 66,7 %
Adjarra	1 698	6,2%	-1 850	- 62,5 %
Sémé-Podji	4 407	9,7%	-1 336	- 51,9 %

Source : RGPH 2, RGPH 3, INSAE, 1992 et 2002.

c) Différents statuts dans la propriété qui attisent, avec l'urbanisation, les conflits et litiges fonciers

Déoulant directement de pratiques coutumières plus ou moins anciennes et de l'évolution de la bureaucratie béninoise, il y a dans le sud-Bénin plusieurs statuts de propriétaire foncier s'appuyant sur des cadres de légitimité variés et offrant des protections différentes. Nous allons ici décrire ces statuts et appréhender quels sont les effets de leurs pratiques et de leur cohabitation dans le vécu et les travaux opérationnels de l'aménagement local du territoire. Nous verrons, dans la suite de la thèse, comment les outils informatiques de l'information géographique peuvent être sollicités pour gérer, voire encadrer, cette situation foncière complexe et aussi susciter des enjeux imprévus de la part des protagonistes (commanditaires, producteurs, gestionnaires) de l'information foncière.

Des terres sacrées et dédiées au culte Vodoun

A. Mondjannagni en avant propos de son travail sur le Bénin méridional rapporte que le Vodoun est une pièce maîtresse de la civilisation de la région : « *Aucune organisation de l'habitat, aucun calendrier agricole, aucun système de réseaux de marchés ne peut se comprendre en profondeur si l'on ne fait appel au fait religieux dans cette région.* » [MONDJANNAGNI A. 1977, page 11].

Le sud-Bénin présente toujours, 40 ans plus tard et malgré des dynamiques fortes d'urbanisation, une singularité par la persistance de pratiques culturelles relevant de la religion traditionnelle et qui parvient à cohabiter sans heurt avec d'autres pratiques habitantes plus modernes et urbaines [TALL E-K. 1995 - ELWERT-KRESTSHMER K. 1995 - MAYRARGUE C. 1997 - BARBIER J-C. et DORIER-APPRILL E. 2002]. Cet aspect de la civilisation ancienne de la région est de nos jours parfaitement intégré aux dynamiques contemporaines et est accepté. Si le régime monopartite de Kérékou avait cherché à brider et parfois interdire certains cultes traditionnels jugés « contre-révolutionnaires » en engageant, par exemple, des politiques d'abattage d'arbres sacrés, ceux-ci ont été reconnus et mêmes « officialisés », voire « patrimonialisés » (cérémonie de Ouidah 92, fête du vodoun chaque 10 janvier), avec le retour à la démocratie au début des années 1990 [SINOUE A., OLOUDE B., AGBO B., GNACADJA L., HOUNSINOUE A., BRATHIER M. et TALL E.-K. 1995 - BARBIER J-C. et DORIER-APPRILL E. 2002 - DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N. et TAFURI C. 2011 b].

Dans la hiérarchie des valeurs locales, la terre est un élément sacré qui peut, dans certaine situation, présenter des aspects divins. C'est par exemple le cas de la divinité inter-ethnique *Sakpata* chez les Adja-Fon et le *Tchakpana* chez les Yoruba. *Sakpata* nécessite de nombreuses cérémonies et de sacrifices [MONDJANNAGNI A. 1977, page 162, HENRY C. 2010]. Il s'agit en l'occurrence d'une divinité particulièrement redoutée qui n'admet pas de retard dans son culte et ses colères peuvent se manifester en épidémie de variole. Dans sa thèse de doctorat, A. Mondjannagni a établi une cartographie de ce Vodoun montrant sa forte récurrence dans le sud-Bénin [MONDJANNAGNI A. 1977, carte 10]. Le culte traditionnel marque aussi la donne foncière de cette région du sud-Bénin par l'existence de lieux sacrés qui accueillent des rituels. Cela concerne différents éléments naturels du paysage comme certains arbres, notamment les fromagers et les irokos, et mares. Dans la problématique de l'aménagement local des territoires, cet aspect cultuel et culturel propre à la région du sud-Bénin touche particulièrement les forêts qui sont vouées à des cérémonies et des initiations. La sacralité et les interdits qui les entourent sont à l'origine de leur conservation depuis plusieurs siècles, certaines seraient des « reliques de forêts primitives » [JUHE-BEAULATON D. et ROUSSEL B. 1998].

La décentralisation et surtout la démocratie locale peuvent offrir aux adeptes ou lignées responsables de cultes tout comme aux anciens chefs coutumiers ou « rois » l'opportunité de se poser en groupe de pression. L'exploitation des travaux de lotissement offre ici une démonstration convaincante. Une illustration est faite avec le document cartographique 37 situé en chapitre 5. Lors des *états des lieux* qui précèdent l'application matérielle des lotissements, et dont les plans désormais numériques peuvent être intégrés aux registres fonciers urbains (Chapitre 2), il est significatif, qu'en utilisant les outils les plus modernes, les

géomètres, qui sont contrôlés sur le terrain par les habitants et les chefs de village, intègrent des bois sacrés ou des sanctuaires alors que ces derniers sont dans leur majorité de très petite taille et sans intérêt architectural (il s'agit souvent de simples abris). Cette pratique singulière autour des travaux d'aménagement urbain des lotissements s'est, jusqu'à ces dernières années, toujours inscrite de manière totalement informelle et non mesurable.

Planche photographique 8 : Différents types d'empreinte du culte Vodoun dans les paysages de la région du sud-Bénin



1-



2-



3-

- 1- Petite case en dur abritant un Vodoun (Adjarra – 2003).
 - 2- Couvent vodoun (Abomey-Calavi – 2010).
 - 3- Forêt sacrée (Abomey-Calavi – 2010).
- (Clichés Charles-Dominé J.)

La persistance de gestion collective de propriété foncière relevant de la tradition locale

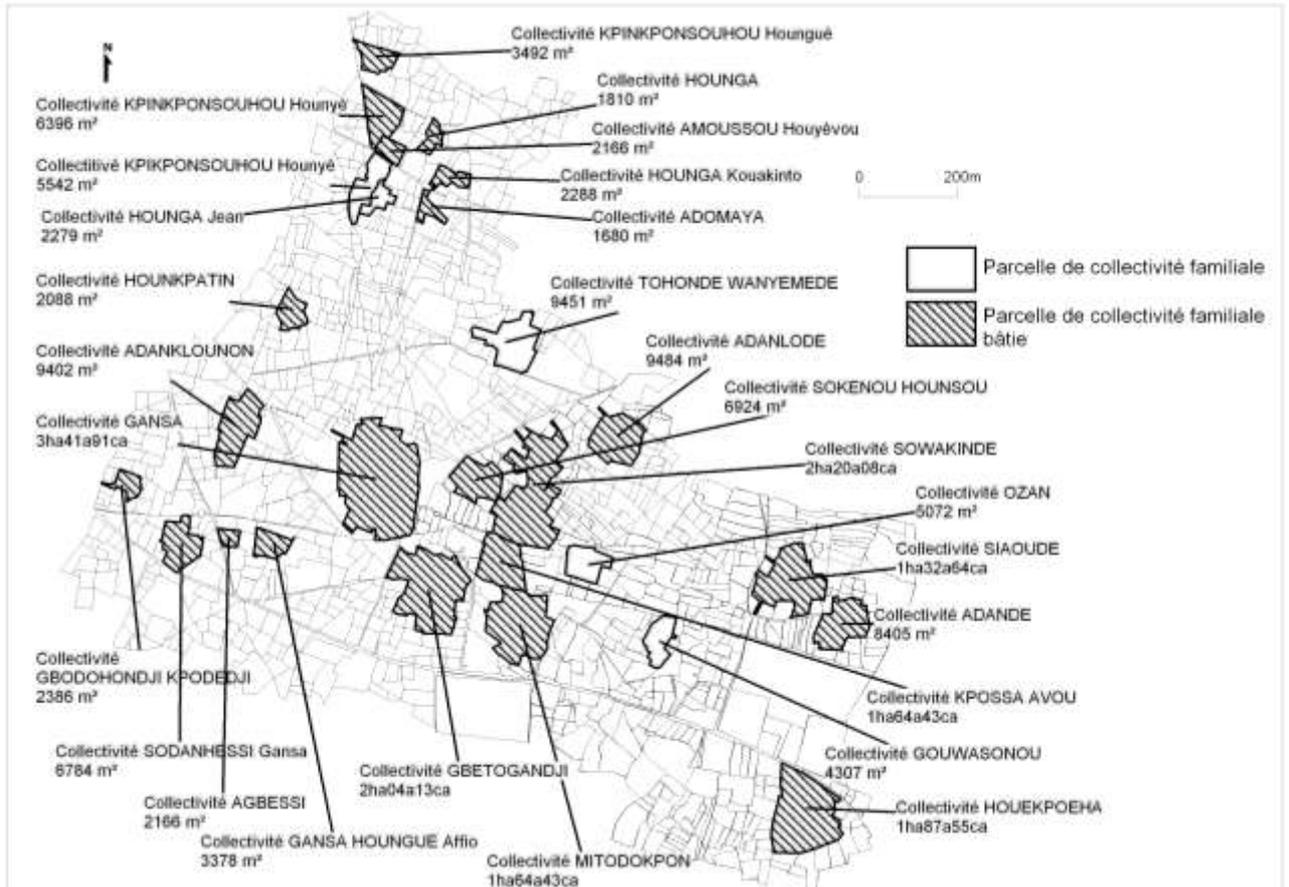
Nous présentons ici le statut des *collectivités familiales*. Ce statut foncier, issu de la période précoloniale, est différent d'une localité à l'autre au Bénin tout en entretenant beaucoup de similitudes [COMBY J. 1998]. Son fondement est résumé dans la section 5 du « *Coutumier du Dahomey* » datant de 1931, document qui continuait en 2011 de servir de référence dans les tribunaux pour le jugement d'un ensemble de coutumes locales. Ce statut foncier est défini comme un bien indivis qui ne peut être aliéné et qui se transmet de génération en génération. Le chef de famille n'est pas considéré ici comme un propriétaire mais comme un administrateur [Colonie du Dahomey 1933].

Ce statut foncier des *collectivités familiales* relève d'une pratique ancienne qui a, au fil des années, évolué. Traditionnellement, la terre dans le sud-Bénin appartenait à la communauté qui la cultivait pour ses besoins et, de façon périodique, les membres de celle-ci étaient tenus de revivifier le pacte d'alliance homme-terre en procédant à des cérémonies. La terre était dans cette organisation confiée à un « chef de terre » représentant l'ancêtre fondateur qui avait permis l'installation du groupe [MONDJANNAGNI A. 1977, page 164]. M. Videgla indique, dans son doctorat sur la fondation du royaume de Hogbonou (Porto-Novo), qu'en pays Gun

cette fonction de « propriétaire délégué » était détenue par les éléments *yoruba* considérés comme les premiers occupants du sol [VIDEGLA M. 1999, page 308]. Dans l'évolution politique des royaumes du sud-Bénin, le statut de chef de terre a été progressivement accaparé par les rois qui sont devenus à la fois maîtres de tous les hommes et des terres. M. Videgla relate que c'est dans cette évolution que le Roi Toffa est devenu le « propriétaire délégué de la terre » à Porto-Novo [VIDEGLA M. 1999, page 550]. Les premières formes de propriétés autour d'une famille ont pour fondement l'évolution de la terre collective et de sa segmentation en des structures claniques, ethniques, puis lignagères et enfin familiales. La terre se trouve alors encore gérée de façon collective et dans une relation privilégiée avec l'ancêtre fondateur, et le chef désigné a toujours autorité pour la distribuer et la mettre en valeur. Les transformations opérées se comprennent dans l'évolution du référent au fondateur historique qui s'organise dorénavant autour d'un chef plus proche. Par rapport à la situation initiale des collectivités foncières, il s'agit ainsi d'un changement d'échelle de la chefferie du groupe à un niveau plus étroit du lignage et de la famille.

Puisqu'elles étaient initialement établies pour subvenir aux besoins d'habitat et de production d'un groupe de population assez large, ces formes de propriété foncière collective sont généralement dotées de très grandes superficies comme le montre le document ci-dessous portant sur le parcellaire de la localité d'Aglobé (Situation de la localité Cf. Document 3).

Figure 20 : Emprise spatiale des formes de propriétés des collectivités familiales - Mise en perspective à partir d'un plan d'état des lieux d'une localité périurbaine de Porto-Novo



Source : Travaux du projet de lotissement de la localité de Aglobé (Commune d'Adjarra) menés par le Cabinet de géomètre Moussedikou en 2005. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Issu de l'exploitation de la documentation du lotissement d'Aglogbé, ce dernier document montre aussi le puissant outil de compréhension de certains modes de fonctionnement social que sont les travaux techniques des lotissements. En effet ce document présenté ne provient pas d'une enquête d'anthropologie foncière *ad hoc* mais tout simplement de l'exploitation d'un état des lieux de routine réalisé par un cabinet de géomètre pour le compte d'une commune.

Le grand nombre de *collectivités familiales* dans certaines localités du sud-Bénin (notamment dans la région urbaine de Porto-Novo – Cf. document présenté) peut susciter différentes préoccupations dans les opérations d'aménagement local. Celles-ci portent, entre autres, sur la prise en considération du potentiel « groupe de pression » que constituent ces familles propriétaires dans les projets d'urbanisation des quartiers. Ces attentions particulières portent aussi sur la manne financière que ce type de propriété foncière représente à cause de leur très grande superficie. Il s'agit d'un aspect sensible à considérer, dans le contexte du marché foncier élevé de la région, lors d'une opération de désignation d'un nouveau « chef de terre » après un décès ou encore lors d'une procédure d'indemnisation pour la construction d'infrastructures à usage public.

Des formes de propriétés foncières personnelles à la marge du droit officiel mais très répandues

Avec l'urbanisation s'est développée une sorte de « propriété coutumière moderne » ou « pratiques néo-coutumières » [DURAND-LASSERVE A., MATTINGLY M. et MOGALE T. 2004]. Ce type de propriété ne fonctionne plus selon la tradition coutumière mais il ne s'agit pas non plus d'une propriété au sens juridique dans la mesure où elle n'est pas reconnue par le droit positif et écrit comme le Titre Foncier (statut présenté plus bas). Le statut foncier décrit ici constitue cependant plus qu'une simple possession puisque il est possible d'y opérer des mutations. Les transactions opérées autour de ces terres sont ignorées par la loi mais elles ne sont pas interdites. Elles sont même authentifiées par certaines administrations ce qui permet aux propriétaires concernés de disposer de papiers qui attestent non pas d'un droit déterminé mais de « la légitimité du lien juridique nouvellement créé » établissant donc une sorte de capacité patrimoniale pleine et entière à ses détenteurs. Par sa modalité singulière de fonctionnement et d'organisation, la terminologie de coutumier ne correspond pas ainsi parfaitement à la réalité des pratiques autour de ces statuts fonciers. Pour A. Rochegude « *Elles ne sont pas légales, assurément, mais elles ne sont pas non plus informelles puisque l'administration en est sans ambiguïté partie prenante essentielle* » [ROCHEGUDE A. 2001]. D. Beke y identifie un « *troisième système juridique à côté du droit traditionnel et du droit formel moderne* » [BEKE D. 1996]. J-F. Tribillon utilise la formule de « pratiques populaires » [TRIBILLON J-F. 2002].

Les actes de vente de terrains d'origine « néo-coutumière » sont rédigés *sous seing privé* (entre particuliers et sans acte notarial) sur des formulaires de convention de vente que l'on trouve dans les communes. L'administration communale légalise les signatures des témoins de la vente moyennant le paiement de timbres fiscaux. Les actes effectués par l'administration se fondent en fait sur l'ancien droit colonial avec le décret du 24 juillet 1906 relatif à la constatation des conventions sanctionnant les mutations foncières. Ce décret permettait alors à

l'administration de « constater par écrit les conventions passées entre indigènes ». Avec cette convention de vente, l'administration peut délivrer un *certificat administratif* qui correspond à un acte par lequel l'autorité certifie que le bénéficiaire est le propriétaire de la parcelle. Ce *certificat administratif* peut permettre à la personne qui le détient d'engager par la suite une procédure d'immatriculation au Livre Foncier.

Le statut foncier ici décrit ne procure cependant qu'une faible sécurité de propriété terrienne à son détenteur. Dans l'ensemble de la documentation foncière délivrée par l'administration locale pour ce statut rien ne garantit que le vendeur est bien le propriétaire de ce qu'il vend et qu'il n'existe pas d'autres propriétaires dont les droits viendraient en concurrence avec les siens. Les formulaires utilisés donnent, par ailleurs, la place qu'à des indications très approximatives sur la forme, la surface et la situation de la parcelle en question.

Le permis d'habiter, un statut non-accompli de reconnaissance de droit de propriété géré par l'administration locale

En 2010, les *permis d'habiter* (PH) sont régis par la loi 60-20 du 13 juillet 1960 et par le décret d'application n°64-276/PC/MFAEP-EDT du 2 décembre 1964. D'après l'article 11 de la loi, ils ne procurent à leurs détenteurs qu'un droit personnel, précaire et révocable d'habiter sur un terrain appartenant à l'État ou à une collectivité territoriale. Dans les textes officiels, les titulaires d'un PH sont soumis à des obligations de mise en valeur : « dans un délai de trois mois, entourer la parcelle d'une clôture propre et infranchissable aux animaux », « assurer de façon permanente le nettoyage tant de la parcelle que de ses abords », « occuper de manière habituelle soit par lui-même, soit par un proche parent » (article 5 du décret). Les textes statuant les PH prévoient que la taille des parcelles attribuées est limitée aux besoins de l'habitation d'une famille et qu'il ne doit être accordé qu'un seul permis, exceptionnellement deux, par ménage (article 6 de la loi). N'étant pas des droits de propriété mais seulement des droits d'occupation d'un terrain public, les PH ne peuvent être hypothéqués, ils peuvent seulement mis en gage auprès d'un organisme de prêt à l'habitat (article 16 de la loi).

Dans la pratique, en dépit des dispositions légales, le Permis d'Habiter est devenu un « pseudo titre de propriété », une sorte de « titre foncier au rabais » [COMBY J. 1998]. Par ailleurs, alors que la loi indique que les permis d'habiter ne sont pas cessibles (article 11 de la loi), ils font quand même l'objet d'un marché reconnu par l'administration sur le mode de la « coutume administrative » décrite plus haut.

Les *permis d'habiter* sont délivrés par les instances communales auprès de leurs services des affaires foncières et domaniales et, le plus couramment, à l'issue d'une opération de lotissement. Pour obtenir ce titre, il faut présenter à l'administration une convention de vente légalisée par la mairie, un *certificat de non litige* établi auprès du chef quartier (délégué de l'autorité publique du plus petit emboîtement territorial de gouvernement local) et s'affranchir de frais de dossier qui s'élevaient à environ 150 000 FCFA à Cotonou en 2011. Dans le cas d'un permis d'habiter relatif à une opération de lotissement, il était demandé, dans les procédures effectives en 2011, de présenter à l'administration une *attestation de recasement* délivrée par le comité de lotissement et un reçu de banque justifiant le paiement de la participation aux travaux d'aménagement urbain dans le quartier.

L'immatriculation par le Titre Foncier, un statut théoriquement inattaquable mais qui est peu courant

Le Titre Foncier est un régime d'immatriculation des terres qui est issu de la loi 65-25 du 14 août 1965, elle-même calquée sur le décret du 24 juillet 1906 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française. Cette loi stipule que seul le détenteur de Titre Foncier a le droit de propriété sur la terre. « *Le titre foncier est définitif et inattaquable, il constitue, devant les juridictions, le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation* » (article 121).

Dans le droit positif béninois, le véritable propriétaire est ainsi celui qui possède un Titre foncier. C'est le seul titre qui confère à son bénéficiaire le droit de disposer librement de son terrain et de pouvoir le vendre. Sur le plan juridique, aucune prescription d'acquisition ne peut jouer contre ce titre. Par exemple, un héritier pourra toujours faire valoir ces droits sur un terrain qui a fait l'objet il y a plusieurs dizaine d'année d'un Titre Foncier s'il est muni d'une copie de son titre même si celle-ci est très ancienne. D'après la loi en vigueur, cette personne pourra même récupérer légalement la parcelle de terrain avec les constructions qui auront été édifiées dessus entre temps. Par ailleurs, lors d'une opération de lotissement, les Titres Fonciers sont considérés comme « intouchables » et ne sont pas soumis au *coefficient de réduction* comme les propriétés foncières disposant d'un autre statut.

L'immatriculation d'un Titre Foncier pour un terrain implique la constitution d'un dossier avec plusieurs pièces qui sont listées dans le détail dans l'article 90 de la loi mentionnée plus haut. La procédure exige notamment l'établissement d'un plan de l'immeuble à l'échelle 1/100 pour les terrains urbains et suburbains. Ce plan, qui forme la base juridique de la trace au sol de la propriété foncière, permet d'identifier le quartier, l'identité des voisins et de fournir les coordonnées géographiques de chaque angle de la parcelle. Ce document est élaboré par un cabinet de géomètre qui engage sa responsabilité professionnelle par ces travaux. La reconnaissance des limites de propriété est réalisée aussi « contradictoirement » c'est-à-dire en présence des voisins, des représentants des autorités locales et donne lieu à un procès verbal. A la suite d'un dépôt de demande d'attribution d'un TF, l'administration d'Etat délivre un imprimé appelé « réquisition d'inattaquabilité » et un numéro d'immatriculation qui est publié au Journal Officiel. Les informations produites sont ensuite envoyées au Tribunal qui doit les afficher publiquement pendant trois mois. S'il n'y a pas de contestation à l'issue de cette période, le terrain est borné par un géomètre agréé par l'Ordre. Les frais de dossier pour disposer d'un TF étaient, en 2010 à Cotonou, d'environ 200 000 FCFA. Ces tarifs variaient sensiblement selon la valeur de la parcelle et son lieu d'implantation dans la ville.

La détention d'un TF reste dans la pratique au Bénin assez marginale. Au 21 octobre 2004, il n'y avait que 14 606 TF dans le pays dont 7 187 se trouvaient à Cotonou, 2 343 à Porto-Novo, 4 294 à Abomey-Calavi, 690 à Sémé-Podji et 975 à Ouidah [Banque mondiale – FIAS 2005] ce qui correspondait à un peu moins de 1% de la totalité des terres recensées au niveau national. Le rythme des nouvelles immatriculations a connu une très forte progression ces dernières années grâce la conversion des Permis d'Habiter en Titres Fonciers avec le projet « Accès au foncier » porté par le Millenium Challenge Corporation (MCC). Ce projet financé par le Gouvernement des États-Unis a lancé un grand chantier en 2005 pour la transformation

de 30 000 titres coutumiers de propriété en Titres Fonciers dans les espaces urbains [Référence Internet MCA].

La cohabitation dans le sud-Bénin de plusieurs formes de statut de propriété est la cause de très nombreux litiges fonciers. Leur récurrence est difficile à quantifier avec précision car il n'existait pas, jusqu'à récemment au Bénin, de statistiques sur les affaires judiciaires et beaucoup de dossiers n'allaient pas jusqu'aux tribunaux civils en raison des frais occasionnés pour les différentes parties prenantes. L'analyse des pratiques habitantes montrent, également, que les populations entreprennent souvent des démarches auprès de médiateurs coutumiers comme l'assemblée des « sages » ou les rois pour régler leurs problèmes fonciers [BAKO-ARIFARI N. et LE MEUR P-Y. 2003 – ALBERT E. et SOMMER J. 2004]. Dans le vécu du territoire, on peut se rendre compte de la densité des litiges fonciers dans les discussions des habitants et dans les paysages. Il s'agit d'un thème de débat particulièrement courant et rares sont les habitants, en les questionnant un peu, qui ne sont pas en mesure de relater une situation plus ou moins complexe qui a touchée une connaissance proche ou un membre de famille souvent pendant plusieurs années. Dans les paysages, la planche photographique fait état de quelques situations très fréquentes.

Planche photographique 9 : Illustrations de matérialisation de conflits fonciers dans la région urbaine de Cotonou / Porto-Novo



1-



2-



3-



4-

1- Deux plaques indiquant des propriétaires différents plantées dans une même parcelle (Abomey-Calavi -2011). 2- Placement d'une plaque d'identification d'un litige sur un terrain non-bâti (Avrankou – 2011). 3- Inscription au charbon sur un mur de parcelle et mention de la personne à se référer pour avoir des informations sur cette propriété (Abomey-Calavi – 2011). 4- Inscription sur un mur de parcelle à la peinture rouge avec des mises en garde de danger (Avrankou – 2011). (Clichés Charles-Dominé J. et Kpodozounto L.)

Ce grand nombre de litiges fonciers repose presque essentiellement sur le fait que les habitants peuvent faire valoir leur légitimité sur une parcelle qui peut relever d'un héritage ancien, d'autorisations tacites d'occupation par une collectivité locale ou de documents administratifs et notariaux. Ces contentieux se cristallisent très souvent lors d'une vente entre des héritiers d'un propriétaire terrien et s'identifient avec l'acquisition par différents individus d'une même parcelle auprès d'un ou plusieurs vendeurs qui n'étaient pas propriétaires légaux ou reconnus du bien. Les modalités opérationnelles de conservation de l'information foncière entre plusieurs institutions de nature variée (Coutume, Droit) et de différentes administrations (communes décentralisées, Etat) ne favorisent pas non plus le traitement global de la question de la propriété foncière à l'échelle de toute la région.

Cette situation foncière complexe de la région du sud-Bénin peut figurer comme une motivation majeure d'installation de Systèmes d'Informations Géographiques dans l'objectif « de donner à voir » sur une carte les différents cas de figure d'occupation foncière et d'y appréhender la nature des réglementations appliquées. Ces outils, par leur technicité, offrent en effet la possibilité de pouvoir évaluer de façon pragmatique les options d'aménagement par rapport à l'implantation des Titres Fonciers et des sites relevant du patrimoine culturel. Ils constituent des appuis à la décision pour les autorités publiques pour appréhender, par rapport aux différents statuts de propriété présents, où l'autorité publique pourrait jouer facilement son droit de préemption.

Concernant les aspects de faisabilités techniques de l'élaboration d'outils autour de l'information géographique numérique, cette situation foncière singulière du sud-Bénin est source de plusieurs difficultés. Comment en effet matérialiser dans une cartographie des objets parcelles dont les limites physiques sur le terrain ne sont pas définies avec précision ou particulièrement contestées par les populations locales ? Peut-on encore intégrer dans une base de données à destination d'un usage administratif des informations qui ne sont pas reconnues par cette même administration selon la réglementation et les textes de lois en vigueur sans craindre une confusion ou « un donnant à légitimer » ? D'après l'organisation de la situation foncière de la région du sud-Bénin, on peut s'interroger aussi sur les modalités d'appropriation locale des outils installés par rapport à l'information qui y est contenue. Les travaux de terrain pour la constitution des bases de données ne vont-ils pas, par exemple, être le ferment de revendication de légitimité, voire de pression de certains profils d'habitant ? Les techniciens de l'information géographique, par leur connaissance et leur familiarité des procédures touchant au foncier, vont-ils en profiter pour entreprendre certaines manœuvres ?

Ce premier chapitre a permis d'identifier l'organisation au sud-Bénin d'un territoire particulièrement complexe et hétérogène d'une population d'1,9 million d'habitants avec une densité moyenne très élevée. Comme une miniature du Golfe de Guinée, cette région présente de fortes croissances démographiques et urbaines et d'intenses dynamiques migratoires depuis les années 1950. A une échelle plus fine, en nous appuyant sur des sources historiques et sur le traitement de première main de données de recensement de population, nous avons pu mettre en évidence des formes diversifiées d'état d'urbanisation et avec des processus de périurbanisation et de rurbanisation. Nous avons pu identifier un accroissement des mobilités

pendulaires et une perte de ruralité des paysages et des modes de vie des habitants ainsi qu'une concurrence de profils d'habitants dans certaines localités de la région. Nous avons pu appréhender, avec le recours massif à l'aménagement des lotissements, des évolutions des usages du sol et des cohabitations de formes de propriétaires fonciers relevant à la fois de la tradition, de pratiques habitantes et de réglementation de l'Etat. Par rapport à notre problématique sur l'information géographique locale, ces différentes dynamiques de peuplement soulevées, par l'ampleur de leurs effets sur l'organisation sociale et les paysages de la région du sud-Bénin étudiée, sont à l'origine d'un besoin de renouvellement fréquent des connaissances sur le territoire. Une production active de données à référence géographique se montre comme cruciale pour comprendre et aborder au mieux un territoire géographique qui bouge et change de façon extrêmement rapide.

Au cours de ce premier chapitre, nous avons pu aussi identifier différentes précautions dans les opérations d'aménagement du territoire. Il faut identifier des axes d'expansion pour Cotonou à l'étroit sur son site, réguler le développement urbain en direction de la frontière avec le Nigeria ou encore maîtriser de l'étalement dans les zones humides impropres à la construction. Ces différentes priorités rationnelles qui relèvent de la planification ont pour certaines déjà été prise en considération par les pouvoirs publics à travers l'adoption de documents cadres d'orientation comme des schémas directeur d'aménagement mais souvent par un traitement sectoriel. L'activité de production de données géographiques s'inscrit ici dans la mise en place d'outils d'aide à la décision qui offre une vision pacifiée et technique de l'information territoriale comme un « bien commun » [LE MEUR P-Y. 2008] avec un établissement, une mise à jour et une utilisation qui doivent bénéficier de la collaboration de tous les acteurs du territoire.

Nous verrons, à partir du chapitre 3, que c'est dans ce contexte de dynamiques de changements associées à la mise en œuvre de la décentralisation qui transfère aux communes une partie de la responsabilité d'urbaniser, que les bailleurs internationaux ont inscrit l'implantation de Système d'Information Géographique (SIG) et de registres fonciers urbains parmi leurs priorités ; le développement de ces outils dans la région du sud-Bénin en faisant même à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest une zone expérimentale d'intervention notoire. A la suite de ce premier chapitre qui a présenté l'organisation territoriale du sud-Bénin, le second chapitre va s'intéresser au contexte effectif de la production d'information géographique numérique dans cette région urbaine. Nous allons appréhender dans quel environnement conjoncturel cette production de données évolue et comment elle s'organise de façon institutionnelle et avec l'intervention de quels acteurs.