



Journal Homepage: [-www.journalijar.com](http://www.journalijar.com)

## INTERNATIONAL JOURNAL OF ADVANCED RESEARCH (IJAR)

Article DOI:10.21474/IJAR01/23694  
DOI URL: <http://dx.doi.org/10.21474/IJAR01/23694>



### RESEARCH ARTICLE

## LE CADASTRE A LEPREUVE DES PERCEPTIONS STRUCTURANT LA MOBILISATION CITOYENNE A COTONOU

N'lédji Gbédji Damien<sup>1</sup>, Dossoumou C. Hervé Charles<sup>2</sup> and Togbé Codjo Timothée<sup>3</sup>

1. Expert En Gouvernance Foncière.
2. Expert Foncier, Genre Et Inclusion.
3. Maître De Conférences En Socio-Anthropologie Du Développement, Enseignant-Chercheur A l'Université d'Abomey-Calavi, Laboratoire De Recherches Socio-Anthropologiques Sur Les Systèmes Organisés Et Les Mobilités.

#### Manuscript Info

##### Manuscript History

Received: 14 April 2026  
Final Accepted: 16 May 2026  
Published: June 2026

##### Key words:-

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

#### Abstract

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

"© 2026 by the Author(s). Published by IJAR under CC BY 4.0. Unrestricted use allowed with credit to the author."

#### Introduction:-

La question foncière au Bénin, comme dans beaucoup de pays africains, demeure un enjeu crucial pour le développement urbain et rural car, elle touche à des problématiques fondamentales telles que la sécurisation des droits fonciers, la gestion des conflits liés à la terre, etc. Depuis les indépendances de 1960, le Bénin est confronté à des problèmes de gestion foncière tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Le Livre blanc de politique foncière et domaniale (2011) fait un diagnostic synthétique des problèmes fonciers en mettant à l'index la forte pression sur la

terre associée à la croissance démographique qui augmente la demande foncière et engendre par ricochet des tensions entre communautés rurales et celles urbaines. La persistance des conflits fonciers, se manifestant par les contestations des droits de propriété, l'expropriation, etc., est entretenue par l'inadéquation du cadre juridique aux réalités sociales, l'inefficacité de l'administration foncière gangrenée par la corruption, le débordement des tribunaux par des litiges fonciers complexes et difficiles à trancher, etc. La littérature scientifique souligne que les conflits fonciers, en contexte africain en général et béninois en particulier, proviennent de la coexistence des droits coutumiers et modernes (J.-P. Chauveau, 2006). Pendant que le droit coutumier repose sur les normes endogènes de gestion des terres, le droit moderne se réfère aux textes de lois. L'une des conséquences des conflits fonciers est le ralentissement de la stabilité sociale et économique des pays. Et, selon Hernando de Soto (2000), la sécurisation des droits fonciers transforme la terre en capital mobilisable, ce qui peut stimuler les investissements privés et le développement économique. Le Bénin a d'ailleurs bien compris cet enjeu et s'est donné une vision depuis 2013 : « Le Bénin, à l'horizon 2050, est caractérisé par un égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesse ». Il est donc crucial d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques foncières structurantes qui réduisent les tensions foncières pouvant mettre à mal le développement économique du pays. Des réformes foncières ont été entreprises dans ce sens au Bénin et se poursuivent jusqu'à nos jours.

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

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

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

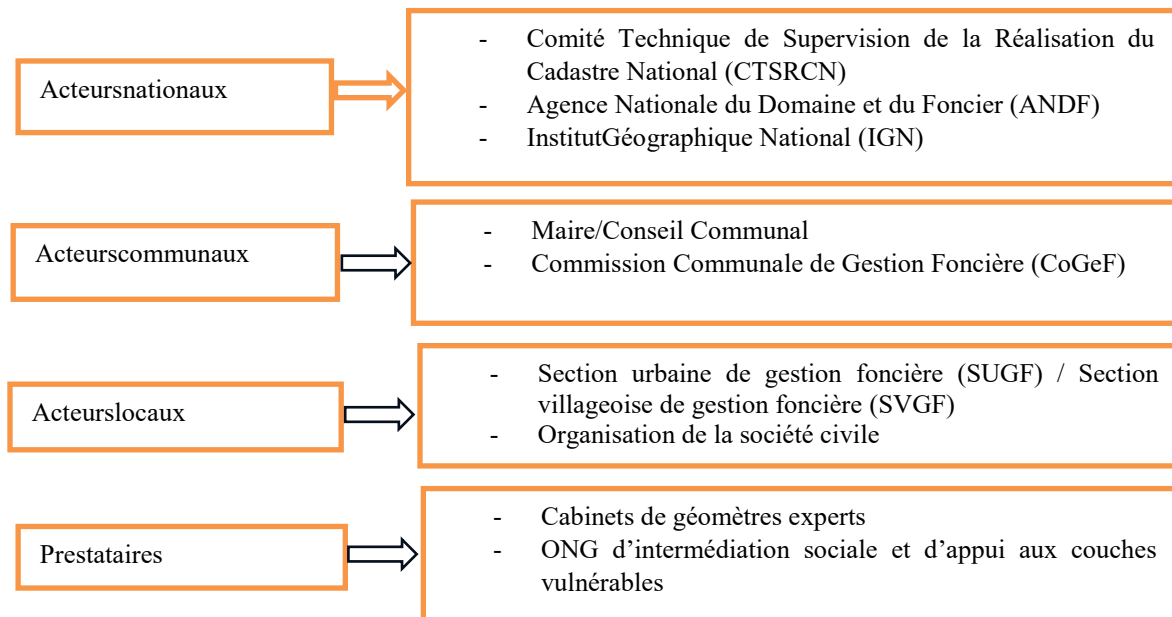
Dans les espaces urbains comme Cotonou, la réalisation d'un cadastre apparaît comme un outil indispensable pour organiser et réguler les propriétés foncières, réduire les conflits fonciers et améliorer la gestion des ressources foncières. Au lieu de bénéficier d'une mobilisation citoyenne, cette logique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

## 1. Démarche méthodologique et théorie mobilisée:-

### 1.1. Démarche méthodologique:-

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

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



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

La triangulation et l'analyse de contenu ont servi à l'analyse des données collectées. Le croisement et la confrontation des données empiriques à la théorie mobilisée ont été facilités par la première méthode tandis que la catégorisation des informations a été assurée grâce à la deuxième.

### 1.2. Modèle théorique d'analyse:-

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

## 2. Résultats:-

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

### 2.1. Rôles des acteurs et Processus de mise en œuvre du cadastre:-

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

#### 2.1.1. Rôles des acteurs de la mise en place du cadastre:-

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

- **le Comité Technique de Supervision et de la Réalisation du cadastre National** : placé sous la tutelle du Ministre des Finances, ce comité est composé des acteurs nationaux clés (Ministère du cadre de vie, Direction Générale du Développement Urbain, Ministère de l'Agriculture, Association Nationale des Communes du Bénin, Université, etc.). Il a pour rôles principaux d'assurer la supervision et la coordination du processus de réalisation du cadastre, la facilitation de la collaboration entre les différents acteurs de la chaîne, l'appui à la résolution des différends entre les acteurs, l'appui à l'aménagement du cadre légal ;
- **l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)** :acteur central dans la mise en place du cadastre national, l'ANDF coordonne le processus de collecte des données cadastrales, gère et met à jour la base de données cadastrales, fournit les services aux tiers sur la base des informations contenues dans le cadastre national ;
- **l'Institut Géographique National (IGN)** :il accompagne l'ANDF et assure principalement le contrôle qualité des données collectées sur le terrain avant leur intégration dans la base de données. L'IGN apporte également une assistance technique aux prestataires engagés dans le processus pour assurer une bonne qualité des données collectées sur le terrain. Par ailleurs, il a également la charge de renforcer le réseau géodésique pour garantir une qualité optimale aux données collectées par les opérateurs sur le terrain ;
- **les Communes** : dans la mise en place du cadastre, les Communes jouent un rôle déterminant. Elles ont la responsabilité d'accompagner les prestataires sur le terrain à travers leurs différents organes en charge du foncier (Commission Communale de Gestion Foncière, Direction des Affaires Domaniales et Environnementale, Sections Villageoises de Gestion Foncière, etc.). Les communes à travers ses différentes structures assurent la mobilisation des ayants-droits, la conduite de la publicité foncière, l'appui à la gestion des litiges, l'appui à la prise en compte des intérêts de groupes défavorisés ;
- **les prestataires de services** : les prestataires de services sont les acteurs directement engagés sur le terrain pour la collecte des données. Ce sont des cabinets de géomètres experts en combinaison avec des ONG d'intermédiation sociale. Ces structures ont pour principales missions d'assurer la mobilisation des ayants-droits, la collecte des données sur le terrain, le traitement des données collectées, l'organisation de la publicité foncière ; la finalisation et la transmission des données collectées à l'ANDF.

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

- **Les populations**: dans le cas d'espèce, elles renvoient d'abord et avant tout aux propriétaires de parcelles. Ce sont ces propriétaires qui sont directement impliqués dans le processus pour la sécurisation de leurs droits fonciers. Ils ont pour rôle de participer aux opérations du cadastre en se rendant disponible, de s'assurer de la présence des propriétaires limitrophes à leurs parcelles pendant l'enregistrement de leurs droits fonciers, de vérifier les informations collectées une fois affichées lors des publicités foncières. En espace de ville où plusieurs maisons sont mises en location et dont les propriétaires résident ailleurs, les locataires, pour faciliter les opérations du cadastre, ont pour rôle d'informer leurs propriétaires. Les groupes vulnérables (femmes, jeunes, personne en situation de handicap, migrants, etc.), relevant des populations, méritent une attention particulière en vue de leur inclusion dans le processus du cadastre. Il est une évidence certaine que les acteurs intervenant dans la réalisation du cadastre ont des rôles précis et diversifiés. Ces rôles ne sauraient être appréciés en dehors du processus de mise en œuvre du cadastre.

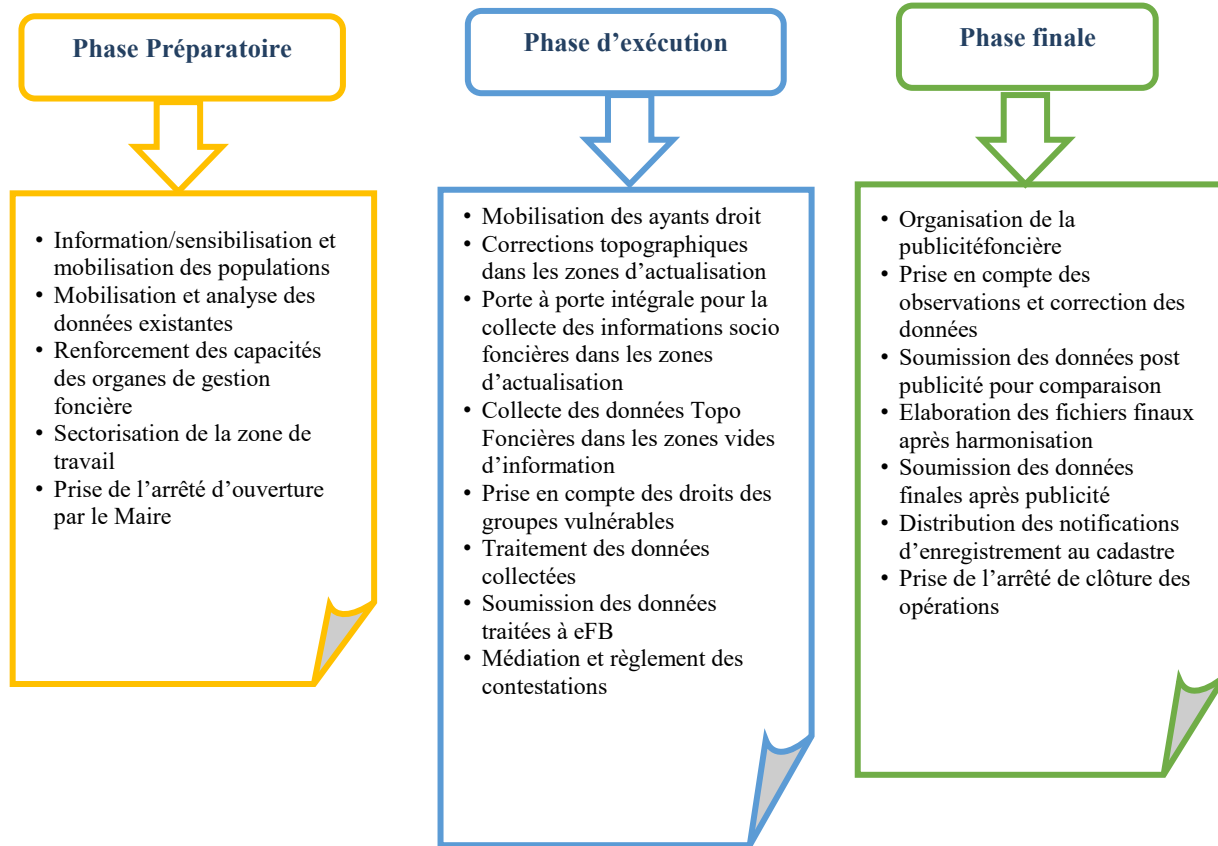
#### 2.1.2. Processus de mise en place du cadastre:-

L'approche retenue par le gouvernement pour la mise en place du cadastre est centrée sur les opérations d'enregistrement collectif de données. La plus petite entité administrative retenue pour collecter les données dans le cadastre à travers une opération collective est l'arrondissement. A côté de cette option prioritaire, le gouvernement a

prévu une voie alternative pour des propriétaires de parcelles ne figurant pas dans des zones prises en compte par les opérations collectives. C'est l'enregistrement individuel d'une parcelle au cadastre.

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

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



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

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

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

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

Avec l'appui des acteurs locaux, le prestataire organise la publicité foncière sur le terrain pour recueillir les observations et oppositions des populations sur les données collectées pendant un mois (30 jours). C'est le début de la phase finale. Les observations et oppositions des populations sont traitées et les résultats finaux sont présentés et validés en assemblée générale publique. Les données finales issues de cette réunion sont à nouveau envoyées sur la plateforme et un autre processus de contrôle et de validation est entamé. Lorsque les données finales sont validées, e-Foncier Bénin attribue à chaque parcelle un numéro unique parcellaire (NUP) et génère automatiquement les certificats d'enregistrement au cadastre qui sont envoyés au prestataire pour distribution sur le terrain. La phase finale s'achève avec la prise de l'arrêté de clôture par le Maire et les données du cadastre de cette zone sont rendues disponibles pour les transactions foncières (ventes, fusion, morcellement, héritage, etc.), également gérées systématiquement à partir de e-Foncier Bénin qui est la plateforme numérique de gestion des données du cadastre national.

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

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

## **2.2. Perceptions des acteurs sur le cadastre:-**

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

### **2.2.1. Perceptions positives du cadastre:-**

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

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

Le cadastre permet de lever toute ambiguïté sur la délimitation précise des parcelles (limites, superficie et emplacement exact). Grâce au plan cadastral, chaque parcelle est géo-référencée ; ce qui permet d'attribuer un numéro unique au terrain (identifiant cadastral) et d'éviter les confusions entre deux parcelles similaires. Cette opération atteste matériellement de l'existence d'une parcelle dans une zone donnée, contribuant ainsi à une sécurisation en matière foncière. Le cadastre est donc vu comme une bonne politique foncière dans l'espace d'investigation. Un informateur abonde dans ce sens lorsqu'il déclare ce qui suit :

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

Cet interlocuteur met en avant les avantages du cadastre. Pour lui, cette opération foncière permet non seulement de sécuriser les parcelles mais également elle facilite la demande du Titre Foncier (TF) qui, a priori, évite au propriétaire la remise en cause de sa propriété. Actuellement, les opérations du cadastre sont gratuites dans les zones couvertes par le Projet PPMEC. C'est dire que les populations bénéficiaires, ne déboursent pas de l'argent avant d'enregistrer leurs

domaines au cadastre. Pour certains interlocuteurs, le cadastre est important car, à la longue, il deviendra un outil de sécurisation foncière indispensable pour les transactions foncières. Cette réflexion est faite par un propriétaire qui mentionne :

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

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

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

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

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

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

**2.2.2. Perceptions négatives du cadastre:-**

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

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

Loin d'être un simple inventaire technique neutre, le cadastre agit comme un dispositif de pouvoir qui structure et alimente la méfiance des populations envers l'autorité centrale. Cette méfiance prend racine dans la fonction originelle du cadastre : la « mise en lisibilité » du territoire à des fins de contrôle fiscal et de surveillance. Pour la

population, être inscrit au cadastre signifie d'abord sortir de l'anonymat protecteur de l'informel pour devenir une unité taxable. Cette lecture du cadastre est faite par un informateur lorsqu'il déclare que: «40% de la population n'adhèrent pas au cadastre. Ils sont méfiants. Dans leur tête, la première chose, c'est l'imposition, c'est la taxation. La deuxième chose est que ça sera numérisé. Si la parcelle porte mon nom, l'Etat aura une idée de toute ma propriété. Il peut me les arracher » (G., T., 52 ans Cotonou, le 1<sup>er</sup> avril 2026).

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

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

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

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

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

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

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

une méfiance profonde. L'outil est perçu non pas comme une garantie de protection, mais comme un instrument de régularisation a posteriori qui peut, à tout moment, invalider un investissement de toute une vie au nom d'une norme cartographique nouvelle ou d'une erreur de report, créant ainsi un manque de transparence ou une stratégie d'exclusion. Le cadastre n'est pas vu comme un service public de sécurisation, mais comme une boîte noire administrative dont on ne maîtrise ni les entrées, ni les sorties. Un interlocuteur abonde dans ce sens lorsqu'il parle en ces termes : « [...] Cette affaire de cadastre, je ne sais pas vraiment pas ce que cela va apporter. L'Etat seul sait pourquoi il parle encore de cadastre. Moi je ne comprends pas grande chose. Ce n'est pas claire [...] » (B.T., 53 ans Cotonou, le 04 avril 2026).

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

### **Discussion:-**

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

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

La non-adhésion de certains acteurs à la mise en œuvre du cadastre à Cotonou est liée aux perceptions controversées qu'ils ont de cette politique foncière. En effet, les données empiriques montrent que le cadastre est considéré comme un dispositif foncier dont il faut se méfier, une politique foncière au service des taxes foncières et une politique foncière floue. S'agissant de la méfiance, il faut dire qu'en matière foncière, les populations croient de moins en moins aux initiatives étatiques dans ce domaine. Cette méfiance trouve son fondement dans une incitation silencieuse à la corruption (C. T. Togbé, 2021, p. 448), la mafia foncière, les pratiques d'expropriation, etc. qui ont gangrené l'administration béninoise, laissant une histoire foncière amère dans la conscience des populations. Pour une mobilisation citoyenne autour du cadastre, il est important de construire une culture de développement qui structure : « [...] le remplacement de la méfiance ambiante de la société béninoise contemporaine par une culture de la confiance [...]. Cette culture [...] revient à promouvoir sur son territoire en faisant disparaître les cloisons qui emprisonnent et empoisonnent les initiatives porteuses de plus-value » (I. Aboki, 2009, p. 17). Cette citation indique clairement qu'en redonnant confiance aux populations béninoises et plus précisément celles de Cotonou en matière de gestion foncière, elles pourront adhérer massivement au cadastre. La confiance, dans ce sens, est vue comme une norme sociale qui garantit l'adhésion aux initiatives de l'Etat. Quant au cadastre vu comme une politique au service

des taxes foncières, il faut dire que la peur de payer des impôts constitue un raisonnement local derrière lequel se réfugient certains acteurs qui refusent de participer aux opérations du cadastre. Des citoyens craignent que la formalisation de leurs propriétés par le truchement du cadastre n'entraîne une hausse des impôts fonciers. Cette peur est renforcée par des expériences passées où il est clairement annoncé que l'enregistrement des droits fonciers pourra entraîner des taxes foncières. Les populations perçoivent donc une injustice économique enchâssée dans l'enregistrement de leurs parcelles au cadastre ; ce qui freine leur participation. Cet élan de protestation contre une politique foncière impliquant des taxes s'articule avec l'« économie morale » développée par J. Siméant-Germanos (2020) qui postule une conception morale de l'injustice en matière économique. La mobilisation des citoyens ne pourra être effective que si la peur liée au paiement des impôts est dissipée par une meilleure explication du cadastre. D'ailleurs, le cadastre vu comme une politique foncière floue renseigne sur sa faible explication aux populations. Les citoyens de Cotonou ne comprennent pas vraiment les enjeux du cadastre. Cet aspect est pris en compte par la théorie du flou qui renvoie à « [...] l'approximatif, l'absence d'explication des intérêts divergents mais qui n'apparaissent pas comme tels tant qu'ils n'ont pas été exprimés [...] » (J.P. Jacob, 2009, p.184-185). Les responsables à charge de la mise en œuvre du cadastre ont comme tâche d'expliquer différents enjeux liés à cette politique foncière.

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

### Conclusion:-

Le cadastre, une politique foncière entamée en République du Bénin, nourrit une réceptivité mitigée qui se solde par une mobilisation citoyenne relative dont les raisons profondes proviennent des perceptions des parties prenantes. Si cette politique foncière est perçue comme un véritable outil de sécurisation foncière durable (1), une politique de limitation et de gestion des conflits fonciers (2) et une politique foncière inclusive (3) ; elle est également vue comme un dispositif foncier dont il faut se méfier (4), une politique au service des taxes foncières (5) et une politique foncière floue (6). Tandis que les trois premières perceptions favorisent l'adhésion des populations au cadastre, les trois dernières nourrissent une démobilité des citoyens contre cette politique foncière pourtant nécessaire.

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

### Références bibliographiques:-

1. Aboki Innocent, 2009, Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin ? Cotonou, Ruisseaux d'Afrique.
2. Dupuy Claire et Halpern Charlotte, 2009, Les politiques publiques face à leurs protestataires, Presses de Sciences Po, Revue française de science politique, vol 59, n°4, pp. 701-722.
3. Garnier Catherine et Sauvé Lucie, 1999, "Apport de la théorie des représentations sociales à l'éducation relative à l'environnement - Conditions pour un design de recherche", Education relative à l'environnement : Regards – Recherches – Réflexions, 1, pp.65-77.
4. Groult Noëlle, 2010, "L'évaluation en classe de FLE: les représentations sociales qu'en ont certains professeurs au Mexique", <http://dx.doi.org/10.1051/cmlf/2010041>, pp. 439-449.
5. Jacob Jean-Pierre, 2009, "Une brousse connue ne peut pas bouffer un fils de la terre. Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière (Ganzourgou, Burkina Faso)", In Colin J-P., Le Meur P.-Y. et Léonard E. : Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales, Paris, Karthala : p.167-194.
6. Jean-Pierre Chauveau, 2006, Les modes d'accès à la terre et la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest,
7. Moscovici Serge et Farr Robert, 1984, Social Representations, Cambridge, CUP.

8. Périer Pierre, 2010, L'ordre scolaire négocié, France, Presses Universitaires de Rennes.
9. Siméant-Germanos Johanna, 2020, "Economie morale", In. Dictionnaire des mouvements sociaux, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 205-209.
10. TogbéCodjo Timothée, 2021, "La fabrique du « flou » dans l'établissement des actes fonciers a la mairie d'Abomey-Calavi", Actes du colloque : Politiques publiques et construction de l'Etat national en Afrique de l'Ouest francophone, pp. 439-451.
11. TogbéCodjo Timothée, 2024, "Le lac Toho au Sud-ouest du Bénin : une ressource naturelle enchâssée dans des mythes", Géovision, Vol 1, N°12, pp. 77-86.