



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

\*\*\*🌀\*\*\*

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET  
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)

\*\*\*🌀\*\*\*

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

\*\*\*🌀\*\*\*

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
(ENAM)

\*\*\*🌀\*\*\*



MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

Option

Management

Filière

Management des Services Publics

SUJET

CONTRIBUTION À L'AMÉLIORATION DE LA  
PERFORMANCE FISCALE DU RFU DE LA  
COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI

Réalisé et présenté par :

Smith Judicaël T. AYADOKOUN

Sous la direction de :

Maître de stage :

Mme Yvette MIGNANWANDE

Chef Service RFU à la Mairie d'Abomey-Calavi

Directeur de mémoire :

Dr David HOUINSA

Enseignant à l'ENAM

Avril 2016

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**Président :**

**Vice-président :**

**Membre :**

## **DÉCLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR**

L'École Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

## DÉDICACE

Qu'il me soit permis de dédier ce mémoire à :

- ✓ ma feu très chère mère, **Gilberte ATINKPAHOUN**, voici le témoignage de ton assistance maternelle immuable et sans condition. Maman, amazone des temps modernes, tu es irremplaçable et malgré ta disparition prématurée il y a une décennie, mon amour pour toi n'a pas pris une ride;
- ✓ mon cher père, **Ernest AYADOKOUN**, pour tous les efforts consentis pour ma réussite.
- ✓ ma chère et tendre épouse **Roukiatou MORA AYADOKOUN**, pour ton amour sans condition, ta compréhension et ta motivation constante pour ma réussite ;
- ✓ Mes deux filles **Shéryne Ilham** et **Maély Inaya AYADOKOUN**, pour la joie et le bonheur que vous me procurez au quotidien. Trouvez en ceci un exemple à dépasser.

## REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui de près ou de loin ont contribué à l'élaboration de ce document notamment :

- ✓ mon maître de mémoire, Monsieur David HOUINSA qui, malgré ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour le suivi et l'encadrement de la rédaction de ce document ;
- ✓ ma tutrice de stage, Madame Yvette MIGNANWANDE, Chef Service RFU à la Mairie d'Abomey-Calavi, pour sa compréhension, ses multiples conseils et son assistance ;
- ✓ le Colonel Patrice HOUNSOU-GUEDE, ancien Maire d'Abomey-Calavi, pour m'avoir donné la chance de vivre cette expérience exaltante qui va changer ma vie. Que Dieu le rehausse davantage ;
- ✓ Madame Rufine Félicité AGBO, Directrice de Cabinet du Maire d'Abomey-Calavi, pour sa précieuse contribution ;
- ✓ Monsieur Malik GOMINA, Directeur Général de la Télévision CANAL3, pour ses précieux conseils et son assistance ;
- ✓ Toute l'équipe de ACTU MATIN et la FACE2JC pour leurs soutiens multiples
- ✓ Monsieur Daniel SENOU, pour sa disponibilité et sa contribution ;
- ✓ tous mes frères et sœurs en reconnaissance de leur soutien ;
- ✓ Arnaud AMOUSSOU, Directeur de la Coopération et de la Communication au Port Autonome de Cotonou, plus qu'un ami, tu es un frère ;
- ✓ tout le corps enseignant de l'ENAM, principalement celui de la filière MSP ;
- ✓ Tous mes condisciples de la promotion 2013-2015 pour tous ces moments de partage ;

Nos remerciements vont aussi à l'endroit du Président et des membres du jury qui se sont donné la peine d'apprécier le travail par des critiques dans le but de contribuer à son amélioration.

## **LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES**

CA	: Chef d'Arrondissement
CIPE	: Centre des Impôts des Petites Entreprises
CQ	: Chef de Quartier
DAJF	: Direction des Affaires Juridiques et Foncières.
ÉNAM	: École Nationale d'Administration et de Magistrature
MSP	: Management des Services Publics
PFR	: Plan Foncier Rural
RLP	: Ressources Locales Propres
SRFU	: Service du Registre Foncier Urbain

## LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

### TABLEAUX

TABLEAU 1 .....	12
TABLEAU 2.....	15
TABLEAU 3.....	25
TABLEAU 4.....	36
TABLEAU 5.....	39
TABLEAU 6.....	46
TABLEAU 7.....	48
TABLEAU 8.....	49
TABLEAU 9.....	60

### FIGURES

FIGURE 1 .....	13
FIGURE 2 .....	47
FIGURE 3 .....	48
FIGURE 4.....	50

## RÉSUMÉ

Partie du constat que la mise en place et l'exploitation du Registre Foncier Urbain (RFU) dans les communes du Bénin notamment à Parakou, Cotonou et Porto-Novo ont produit des avancées très significatives en termes de mobilisation de ressources financières locales plus qu'elles en ont produites dans la commune d'Abomey-Calavi, cette recherche s'est attelée à identifier les obstacles qui inhibent la performance fiscale du RFU en vue de proposer les solutions idoines. Une observation préalable a permis d'aboutir à un état des lieux duquel le tableau des forces, faiblesses, opportunités et menaces a été réalisé. À partir des problèmes identifiés et retenus dans le cadre de cette recherche, des hypothèses spécifiques ont été formulées de même que les objectifs spécifiques. La vérification de ces hypothèses a conduit à une enquête au niveau de la Mairie et à des travaux de terrain. Pour ce faire, une méthodologie a été adoptée et suivie tout au long du travail avec des techniques et outils adaptés à la nature de l'étude.

À l'arrivée, il convient de retenir que les problèmes auxquels fait face le dispositif RFU dans la Commune d'Abomey-Calavi sont beaucoup plus d'ordre humain que logistique ou technique. Il s'agit de problèmes d'acteurs qui interpellent le management des autorités au plus haut niveau de la Commune d'Abomey-Calavi même. Au total, l'outil RFU reste et demeure une aubaine pour la gestion décentralisée.

## SOMMAIRE

<b>TITRES</b>	<b>PAGES</b>
IDENTIFICATION DU JURY.....	ii
DÉCLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR.....	iii
DÉDICACE.....	iv
REMERCIEMENTS.....	v
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	vi
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES.....	vii
RÉSUMÉ.....	viii
SOMMAIRE.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE À LA MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE.....	3
Section 1 : Cadre institutionnel du travail, observations de stage et ciblage de la problématique.....	5
Section 2 : Conception et mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	23
CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE ET DE L'ANALYSE DES DONNEES AUX APPROCHES DE SOLUTIONS.....	42
Section 1 : Collecte et analyse des données.....	43
Section 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	55
CONCLUSION.....	61
BIBLIOGRAPHIE.....	64
ANNEXES.....	69
TABLE DES MATIÈRES.....	73

# INTRODUCTION

Le processus de décentralisation en cours actuellement en Afrique subsaharienne vise à un élargissement de l'espace budgétaire à travers une amélioration de l'efficacité de la dépense publique mais aussi à travers la mobilisation de ressources publiques supplémentaires. Les ressources locales propres (RLP) des collectivités décentralisées constituent une composante essentielle des ressources qu'il est possible de mobiliser au niveau des collectivités décentralisées. Cette mobilisation de RLP est en grande partie dépendante de décisions locales et, le plus souvent, les contribuables devraient pouvoir établir un lien entre les prélèvements locaux et l'offre locale de biens publics.

La décentralisation a donné aux collectivités locales certaines capacités d'initiative et des compétences en matière d'aménagement. Ces pouvoirs et cette autonomie ne vont pas toujours de pair avec les ressources financières, humaines et techniques voulues pour mener objectivement les fonctions qui sont celles de toute commune. À cet égard, les Registres Fonciers Urbains (RFU) établis dans une vingtaine de communes au Bénin illustrent bien la façon dont l'information foncière peut servir à mobiliser des ressources financières. Ceci intervient dans un contexte où les communes sont appelées à devenir le lieu privilégié où l'information foncière est centralisée et rationalisée.<sup>1</sup>

Les résultats issus de la mise en place du RFU dans la commune d'Abomey-Calavi en matière de mobilisation de ressources fiscales restent insignifiants relativement à d'autres communes. Quelles situations particulières ont-elles pu empêcher cet outil de produire ses effets sur le plan fiscal ?

Partie de cette question, la présente recherche, dont l'objectif général est de contribuer l'amélioration de la performance fiscale du RFU de la Commune d'Abomey-Calavi, s'est attelée à identifier les obstacles puis à en proposer des solutions pour leur éradication.

---

<sup>1</sup> Préface au Guide du Maître d'Ouvrage : les Registres Fonciers Urbains, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), ISBN 978-92-1-132471-62012, 2012, p3, consulté le 19 décembre 2015.

Pour y arriver, elle s'est fondée sur une méthodologie dont les aspects théoriques et empiriques ont été développés. Une enquête de terrain a permis de vérifier les hypothèses formulées à l'entame de la recherche.

Aux travers des deux chapitres qui constituent l'ossature du présent document, nous avons abordé, dans le premier, le cadre institutionnel de l'étude et la méthodologie adoptée. Dans le deuxième, il a été question de la collecte et de l'analyse des données puis des approches de solutions.

# CHAPITRE PREMIER

## **DU CADRE INSTITUTIONNEL ET DE L'ÉTUDE À LA MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE**

## **Section 1 : Cadre institutionnel du travail, observations de stage et ciblage de la problématique**

Dans cette section, il est présenté, d'une part, la Mairie d'Abomey-Calavi avec un accent particulier sur la Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF) dans son ensemble (paragraphe 1) puis restitué les constats faits durant notre stage et ciblé la problématique d'autre part (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Cadres institutionnel et physique de l'étude**

Le stage a été réalisé à la Direction des Affaires Juridiques et Foncières. Mais avant d'aborder l'aspect physique de ce cadre, il paraît opportun de présenter d'abord le cadre institutionnel dans lequel la DAJF se trouve.

#### **I. Présentation de la Commune d'Abomey-Calavi**

La commune d'Abomey-Calavi est présentée à travers sa situation géographique et ses structures administratives.

##### **A. Situation géographique**

La commune d'Abomey-Calavi, située dans la partie Sud de la République du Bénin et du département de l'Atlantique, est limitée au Nord par la commune de Zê, au Sud par l'océan Atlantique, à l'Est par les communes de Sô-Ava et de Cotonou, et à l'Ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah. C'est la commune la plus vaste du département de l'Atlantique dont elle occupe plus de 20% de la superficie totale. Elle s'étend sur une superficie de 539 km<sup>2</sup> représentant 0,48% de la superficie nationale du Bénin. La commune compte soixante-dix (70) villages et quartiers de ville dirigés par des chefs de villages ou de quartiers de ville et répartis sur neuf (09) arrondissements que sont : Akassato, Calavi centre, Godomey, Golo – Djigbé, Hêvié, Kpanroun, Ouèdo, Togba et Zinvié. Chacun des arrondissements est dirigé par un chef d'arrondissement (CA) élu.

Elle compte selon le recensement général de la population de 2013, 655 965 habitants avec une croissance démographique de 6,96 % en milieu urbain. D'une densité moyenne de 1217 habitants par km<sup>2</sup>, cette population est inégalement répartie dans les neuf arrondissements. L'arrondissement de Godomey concentre à lui seul plus de la moitié de la population de toute la commune.

Par contre, les arrondissements de Togba et de Kpanroun sont les moins peuplés. La commune d'Abomey-Calavi subit aujourd'hui l'influence de la proximité de Cotonou, la capitale économique. En effet, l'exiguïté du site de Cotonou et sa forte densité de population conduisent à une extension vers Abomey-Calavi.

L'ethnie dominante dans la commune est l'ethnie Aïzo, mais les migrations plus ou moins récentes ont permis l'installation d'autres ethnies comme les Fon, les Toffin, les Yoruba, les Nagot, les Goun et autres. Les religions les plus pratiquées sont le christianisme, les religions traditionnelles et l'Islam.

Comment se présente l'administration de la commune ?

## **B. Structures administratives et organisation de la Commune**

### **1. Structures administratives**

Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi N° 97- 029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en république du Benin ; la structure administrative de la commune d'Abomey-calavi est composée de deux (02) organes que sont : le conseil communal et le maire.

#### **✓ Le conseil communal**

Le conseil communal est l'organe délibérant de la commune. Il se compose de trente sept (37) membres élus pour le second mandat de la décentralisation dont quatre (04) femmes. Cette composition relève des dispositions de la loi portant organisation des communes en république du Bénin. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire (mars, juin, septembre et novembre) et en session extraordinaire chaque fois que le maire le juge utile et sur convocation de ce dernier. Rappelons que la session de novembre est une session budgétaire.

#### **✓ Le Maire**

Il est l'organe exécutif de la commune et le chef de l'administration communale. Il se trouve ainsi au sommet de la hiérarchie de cette administration. Le maire est assisté dans l'exécution de sa mission, par des adjoints qui peuvent le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement conformément aux dispositions légales.

### **III. Organisation de la commune**

## **2. Organisation de la Commune**

L'organisation administrative de la commune est régie par l'arrêté communal N°21/149/C-AC/SG/SAC du 12 octobre 2012. Selon cet arrêté, la Mairie d'Abomey-Calavi est organisée à deux niveaux : les services communaux et les services infra-communaux.

### **a. Les services communaux**

Les services communaux, selon l'arrêté précité, se composent du cabinet du Maire et des directions techniques.

#### **✓ Le Cabinet du Maire**

Il comprend :

- le Directeur de cabinet du Maire ;
- la Cellule de Communication et du Protocole ;
- le Contrôle de Gestion Interne ;
- les Chargés de mission ;
- le Secrétariat Particulier ;
- Le Secrétariat des Adjoints au Maire ;
- les Organes de Passation des Marchés ;
- le Secrétariat Général.

#### **✓ Les Directions Techniques**

Elles sont au nombre de six à savoir :

- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction des Ressources Financières (DRF)
- la Direction des Services Techniques (DST) ;
- la Direction du Développement Local et de la Promotion Économique (DDLPE) ;
- la Direction des Services à la Population (DSP) ;
- la Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF).

### **b. Les services infra-communaux**

Les services infra-communaux regroupent les services communaux déconcentrés créés au niveau de chaque arrondissement. Leurs responsables sont nommés par le

Maire, parmi les cadres de la catégorie B ou C ou de rang équivalent, sur proposition du secrétaire général, après avis du Chef d'Arrondissement (CA) concerné. Il regroupe les divisions suivantes :

- ✓ la régie auxiliaire des recettes ;
- ✓ l'état civil et la transcription ;
- ✓ les infrastructures et la voirie.

Les activités des services communaux d'arrondissement sont coordonnées par le Chef d'Arrondissement.

## **II. Cadre physique du stage : la Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF)**

Conformément aux dispositions de l'arrêté communal N°21/149/C-AC/SG/SAC du 12 octobre 2012, la Direction des Affaires Juridiques et Foncières a pour missions de veiller au respect de la légalité juridique dans la délivrance des actes fonciers, de la mise en œuvre effective de la réforme foncière et de l'application des schémas et plan d'urbanisme, de l'élargissement de l'assiette fiscale foncière.

Les activités de la direction sont coordonnées par un Directeur placé sous l'autorité du Secrétaire Général.

Les activités de chaque service sont coordonnées par un Chef de Service placé sous l'autorité du Directeur. Pour l'exécution de ses missions, la DAJF comprend :

### **A. Le Secrétariat et le Le Service des Affaires Juridiques et des Actes Foncières (SAJAF)**

#### **1. Le Secrétariat**

Il est chargé de :

- ✓ la saisie, l'enregistrement, la reprographie, la ventilation et le classement du courrier au départ et autres documents ;
- ✓ la réception et l'enregistrement du courrier à l'arrivée, sa ventilation ou son classement ;
- ✓ l'accueil des usagers et la réception du standard téléphonique de la direction ;
- ✓ l'organisation de l'agenda du Directeur.

## **2. Le Service des Affaires Juridiques et des Actes Fonciers (SAJAF)**

Ce service est composé de trois divisions dont la Division de l'Étude Juridique et du Contentieux (DEJC), la Division de la Délivrance des Actes Fonciers (DDAF) et la Division du Permis de Construire (DPC). Il a pour attributions :

- ✓ la représentation de la commune au niveau des tribunaux ;
- ✓ le suivi de la gestion des parcelles loties et disponibles ;
- ✓ la préparation des dossiers de délivrance des permis d'habiter, de construire, des certificats administratifs et de l'affirmation des conventions de vente ;
- ✓ l'étude juridique des dossiers ;
- ✓ le suivi des dossiers contentieux et litigieux estimés comme sensibles par le Maire ;
- ✓ l'interface avec les avocats de la Mairie ;
- ✓ le conseil juridique après des services communaux ;
- ✓ l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités de service.

## **B. Le Service de la Réforme Foncière et le Service du Registre Foncier Urbain (SRFU)**

### **1. Le Service de la Réforme Foncière**

Le SRF comprend deux divisions que sont : la division des Plans Fonciers Ruraux et Certificats Fonciers Ruraux (PFR/CFR) et la division de l'animation du Comité de Gestion Foncière (COGeF) et ses démembrements. Il est chargé de :

- ✓ la mise en œuvre de la réforme et du suivi ;
- ✓ l'animation des structures de la COGeF et ses démembrements ;
- ✓ l'élaboration des plans fonciers ruraux et des certificats fonciers ruraux ;
- ✓ la tenue du répertoire des PFR et CFR et de son actualisation ;
- ✓ la mise en œuvre rigoureuse du projet accès au foncier ;
- ✓ l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités de service.

### **2. Le Service du Registre Foncier Urbain (SRFU)**

Il a pour attributions :

- ✓ la mise en place du registre foncier urbain ;
- ✓ la gestion de l'ensemble des informations et la mise à jour du R.F.U. ;
- ✓ la réalisation de l'inventaire du foncier et du système d'information géographique ;

- ✓ le suivi des opérations fiscales ;
- ✓ le suivi de l'ensemble des mutations intervenues dans l'espace urbain au niveau du foncier et des activités ;
- ✓ l'étude des évolutions techniques du R.F.U. ;
- ✓ l'élaboration des rapports mensuels, trimestriels et annuels d'activités du service.

Le SRFU comprend deux divisions dont la Division de la Régie Adressée et du Système d'Information Foncière (DRASIF) et la Division de la Fiscalité Foncière (DFF).

## **Paragraphe 2 : Observations de stage et ciblage de la problématique**

Les forces et les faiblesses relevées dans le fonctionnement de la DJAF sont décrites et leur inventaire réalisé (I) puis la problématique ciblée (II).

### **I. Description des forces et faiblesses et regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt**

#### **A. Description des forces et faiblesses**

En tant qu'administration publique, la Mairie d'Abomey-Calavi accomplit essentiellement des activités d'intérêt général. Le stage que nous avons effectué a duré trois (03) mois. Il s'est déroulé à la DAJF et plus précisément au Service du Registre Foncier Urbain. Le séjour dans ladite direction a permis d'acquérir certaines connaissances et de faire un certain nombre de constats.

Avant la mise en place du RFU, la mairie éprouvait des difficultés pour identifier les ménages, les propriétaires de patrimoines bâtis ou non sur son territoire afin de leur faire parvenir, par le biais du service des impôts, les avis d'imposition. Ceci était une limite à l'accroissement du nombre de contribuables et donc à celui des ressources collectées. Les travaux préparatoires effectués, dans le cadre de la mise en place de cet outil, ont permis de connaître une augmentation significative du nombre de contribuables. Elles facilitent l'identification des propriétés par les actions de repérages et a conduit à une gestion informatisée du foncier. C'est donc dire que le RFU vient diminuer les difficultés du travail manuel qui se faisait tout en permettant d'augmenter

en temps réel le nombre de contribuables. Il convient de retenir que **le RFU est disponible dans la commune d'Abomey-Calavi (Atout).**

La gestion de ce registre est confiée à un service dénommé SRFU. Il a, entre autres, pour attribution de recenser les ménages à imposer et de mettre ces informations à la disposition du service des impôts qui se charge d'envoyer les avis d'imposition aux contribuables. En retour, le SRFU s'attend à un feed-back, de la part du service des impôts, afin d'apprécier la valeur ajoutée de ces actions sur les revenus de la Commune. Il se fait que les retours d'information ne sont jamais parvenus au SRFU. On en déduit le **défaut de feed-back du SRFU.**

Pour l'exécution de ces activités, la mairie emploie des personnels de catégories et de profils variés. Au cours de notre stage, nous avons pu relever que certains d'entre eux, ne font pratiquement rien pas parce qu'ils ne veulent pas mais plutôt parce qu'ils n'en ont pas à faire. Pourtant, ceux-ci perçoivent régulièrement un salaire à chaque fin du mois. Ceci porte à croire que la mairie dispose plus de personnels qu'elle en a besoin. Mais une plus grande attention portée sur cette situation a révélé la surcharge de travail au niveau de certains agents au moment où d'autres sont sous employés. Il en ressort d'abord **une mauvaise répartition des tâches.** On peut également relever **l'inexistence de fiches d'attribution chez certains agents.**

Les ordinateurs de la mairie ne sont pas mis en réseau ; ce qui ne favorise pas la circulation adéquate de l'information et le travail collaboratif. Les divers documents administratifs (rapports de missions, rapports d'activités...) sont toujours saisis et imprimés sur du papier avant d'être transmis aux supérieurs hiérarchiques. Les corrections qui sont souvent apportées entraînent des allées et venues des collaborateurs. Ceci occasionne des pertes de temps et la déconcentration. Par ailleurs, les pertes de papiers et d'encre ne sont pas négligeables. L'installation d'un réseau intranet devrait permettre de réduire la pénibilité du travail due aux va et vient et d'économiser les fournitures. Soulignons donc **l'inexistence de l'intranet (faiblesse).**

L'ambiance au travail est un facteur déterminant du rendement de l'agent. Au sein de la DAJF, le travail se déroule dans une ambiance conviviale entre les agents eux-mêmes d'une part, et entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques, d'autre part.

La collaboration est donc très pacifique. Nous notons ainsi **une bonne ambiance de travail (force)**.

Compte tenu de la nature du travail à réaliser, les bureaux sont attribués aux agents. Ainsi, pour des travaux qui nécessitent de la réflexion poussée et donc du calme, ce sont des bureaux individuels qui conviennent. Mais la DAJF ne dispose pas d'assez de bureaux si bien que les agents sont obligés de rester à quatre au moins dans un bureau. Nous remarquons donc **l'insuffisance de locaux (faiblesse)**.

La motivation est le mouvement ou la force qui pousse à agir dans une direction donnée en vue d'atteindre des objectifs. Au cours de notre stage, nous avons pu relever qu'au moment où d'autres agents s'adonnent avec cœur à leur ouvrage, certains n'ont aucune envie d'effectuer le travail qui leur est affecté. Parmi ces derniers il y en a qui sont frustrés pour des raisons diverses. Nous constatons donc le **manque de motivation chez certains agents (faiblesse)**.

L'avènement du RFU dans la commune d'Abomey-Calavi en 2007 a suscité beaucoup d'espoir quant à l'amélioration des ressources de la Commune. En ce qui concerne le plan spécifique des contributions foncières, cet outil aide au recensement des propriétés bâties et non bâties en vue de leur imposition. Le point des contributions foncières recueillies de 2005 à 2014 est présenté dans le tableau ci-après.

**Tableau n°1 : Point des contributions foncières des propriétés bâties et non bâties de 2005 à 2014**

Années	Contributions foncières des propriétés bâties et non bâties		
	Prévisions	Émissions	Recouvrements
2005	185.000.000	108.384.409	108.384.409
2006	204.000.000	148.042.587	148.042.587
2007	220.000.000	170.727.241	170.727.241
2008	231.982.636	183.247.647	183.247.647
2009	240.686.772	226.877.463	226.877.463
2010	246.373.000	444.494.161	444.494.161
2011	442.704.770	536.596.316	536.596.316
2012	584.400.000	529.701.097	529.701.097
2013	650.000.000	640.382.538	640.382.538
2014	610.000.000	700.813.769	700.813.769

*Source : Service du Budget et de la Comptabilité/Mairie d'Abomey-Calavi, Janvier 2015*

À partir de ce tableau, nous avons obtenu le graphique ci-après.

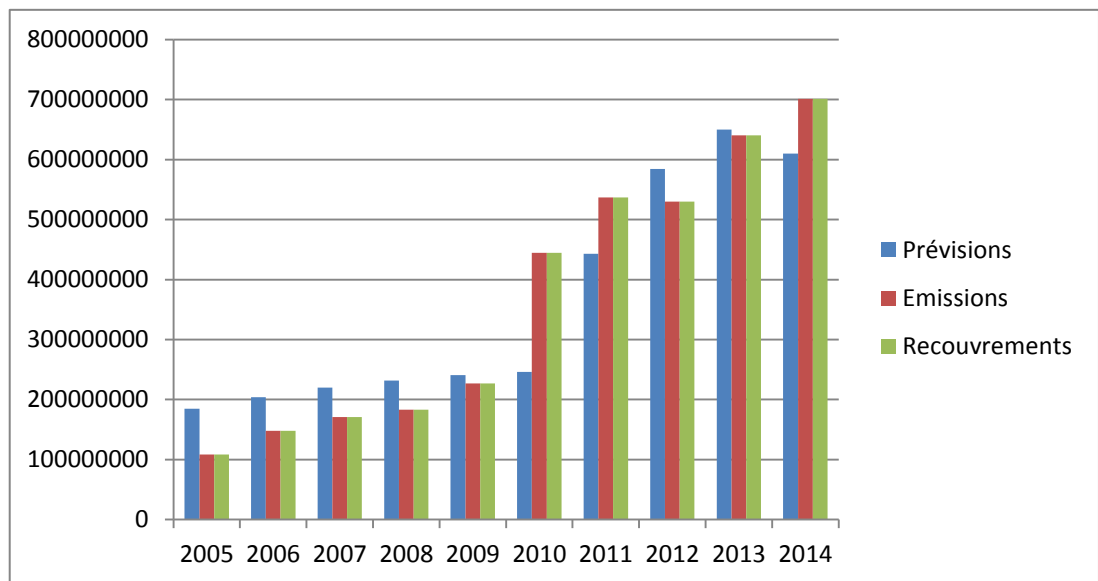


Figure 1 : Évolution des contributions foncières des propriétés bâties et non bâties de 2005-2014 dans la Commune d'Abomey-Calavi

Une analyse sommaire de ce graphique permet de relever qu'avant la mise en place du RFU (donc 2010 puisqu'il faut trois [03] années pour la mise en place), l'écart, dans l'un comme dans l'autre sens, entre les prévisions et les recouvrements était considérable. Cela dénote le fait que les prévisions étaient faites sur une mauvaise base et donc, moins réalistes. En 2010, les réalisations dépassent largement les prévisions (un peu moins du double) faisant ainsi remarquer l'effet initial de la mise en œuvre du RFU sur les recettes de ce type. Le RFU a donc contribué à un élargissement substantiel non prévu de l'assiette au cours de l'année 2010. De 2010 à 2014, les recettes en question ont connu une croissance continue avec une légère baisse en 2012. Sur ces cinq (5) années, les recettes n'ont pu être doublées malgré l'efficacité au plan fiscal que l'on reconnaît au RFU. Alors qu' « après une période d'expérimentation à Parakou, les rentrées fiscales ont été multipliées par trois en deux ans »<sup>2</sup>. Pour ce qui est de Cotonou, « 70% du budget de la ville proviendrait des recettes fiscales dont l'information est gérée par le RFU. Dix ans après sa mise en place, la Mairie possède une véritable maîtrise de l'outil RFU, ... »<sup>3</sup>. Les rentrées fiscales (notamment les contributions foncières des propriétés

<sup>2</sup> ALLAVERDIAN, C. & MANSION A., « Bilan des PFR et RFU au Bénin : quels défis à relever pour la nouvelle politique foncière ? » in les NOTES de SYNTHESSES, n°5, Septembre 2011, p3.

<sup>3</sup> Ibid.

bâties et non bâties) n'ont donc pas suivi le même rythme à Abomey-Calavi que dans les villes de Parakou, Cotonou et Porto-Novo.

## **B. Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

### **1. Inventaire des éléments de l'état des lieux**

Il s'agit ici de répertorier les forces et faiblesses identifiées au cours du stage à la DAJF.

- ✓ Les forces sont :
  - bonne ambiance de travail ;
  - disponibilité du RFU dans la Commune d'Abomey-Calavi,
- ✓ Les différents problèmes identifiés se présentent comme suit :
  - défaut de feed-back du service des impôts vis-à-vis du service RFU ;
  - non-participation des populations et d'autres acteurs au développement local ;
  - inexistence de réseau intranet ;
  - mauvaise répartition des tâches ;
  - inexistence de fiches d'attributions pour certains agents ;
  - insuffisance de locaux ;
  - manque de motivation de certains agents.

### **2. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

Ce regroupement est fait dans le tableau suivant.

**Tableau n° 2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1.	Registre Foncier Urbain de la Commune d'Abomey-Calavi	Désintéressement des autorités locales vis-à-vis de cet outil Défaut de feed-back du Service des Impôts vis-à-vis du Service du RFU Faible implication des populations	Registre foncier urbain de la Commune d'Abomey-Calavi contre-performant au plan fiscal	Problématique de la performance du RFU de la Commune d'Abomey-Calavi
2.	Gestion des Ressources humaines	Mauvaise répartition des tâches Inexistence des fiches d'attributions chez certains agents	Gestion non prévisionnelle des ressources humaines de la Mairie	Problématique de la gestion des ressources humaines de la Mairie d'Abomey-Calavi
3.	Conditions de travail	insuffisance de locaux Inexistence l'intranet Manque de motivation de certains agents	Conditions de travail inappropriées	Problématique des conditions de travail du personnel la Mairie d'Abomey-Calavi

Source : Conçu à partir des observations de stage

Les problèmes étant inventoriés et regroupés par centre d'intérêt, les problématiques dégagées, il faut à présent procéder au choix de la problématique qui fera objet de la recherche et à la justification du sujet.

## II. Ciblage de la problématique

Il a été procédé, dans un premier temps, au choix de la problématique et à la justification du sujet (A) puis, dans un deuxième temps, à la spécification et à la détermination de la vision globale de résolution de la dite problématique (B).

### A. Choix de la problématique et justification du sujet

#### 1. Choix de la problématique

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt laissent entrevoir trois (03) différentes problématiques importantes. Il s'agit de la :

- ✓ problématique de la performance fiscale du RFU de la Commune d'Abomey-Calavi,

- ✓ problématique de la gestion des ressources humaines de la Mairie d'Abomey-Calavi,
- ✓ problématique des conditions de travail du personnel de la Mairie d'Abomey-Calavi.

Chacune des problématiques ci-dessus identifiées mérite attention et intérêt en ce sens que l'approfondissement de chacune d'elle participe de l'amélioration d'un volet du fonctionnement de l'administration communale d'Abomey-Calavi. La réflexion ne devant se porter que sur une seule d'entre elles, il convient d'opérer un choix.

Abordant la problématique de la gestion des ressources humaines, il est connu de tous que la clé de voûte d'une bonne gestion des ressources humaines est le recrutement. Viennent après la formation, l'intégration et le suivi de la carrière et la gestion des compétences. Tout ceci relevant du champ de formation d'une autre spécialité, il est apparu nécessaire de mettre cette problématique de côté dans l'optique de pouvoir faire usage des connaissances théoriques acquises au cours de la formation. Dans cette même logique, la problématique des conditions de travail du personnel a été écartée. Il ne reste que celle relative à la performance fiscale du RFU.

En effet, outre la disponibilité du Plan Foncier Rural (PFR), du cadastre et des diverses autres applications qu'offre le RFU, il est également un outil de mobilisation de ressources pour la mairie. C'est cette dernière dimension du RFU que ce travail cherche à approfondir afin d'aider la mairie d'Abomey-Calavi à faire face au problème récurrent d'insuffisance de ressources financières. La **problématique de la performance fiscale du RFU** est donc le soubassement de cette recherche.

## 2. Justification du sujet

Selon F. OUALALOU<sup>4</sup>, « le foncier joue depuis longtemps un rôle primordial dans le financement de l'infrastructure urbaine. Des villes comme New-York, Londres ou Paris, et plus récemment les villes chinoises, en ont fait une composante importante du financement de leurs infrastructures urbaines. En produisant des recettes substantielles immédiates, qui permettent notamment de réduire la dépendance vis-à-vis

---

<sup>4</sup> Extrait de "Mot " à l'occasion du Sommet Africités sur le thème « valorisation du foncier : une voie pour financer les investissements urbains en Afrique ? », tenu du 8 au 12 décembre 2012 à Dakar,

de l'endettement, l'utilisation des différentes techniques de financement par le foncier paraît bien adaptée aux villes qui connaissent une croissance urbaine particulièrement rapide ». Sur le continent africain, le financement d'une partie des investissements urbains par la valorisation du foncier suscite encore peu d'intérêt.

Le monde s'urbanise de plus en plus et les pays africains, peut-être plus encore que d'autres pays en développement, sont soumis à la réalité d'une urbanisation massive de leurs sociétés. Les pays africains, comme tous les pays modernes, deviennent urbains parce qu'ils se développent et prennent leurs places sur la scène du monde. Il n'y a pas d'économie et d'échange sans l'existence des villes, nous rappelle l'historien Fernand Braudel. « Rien ne sert, comme nombre de spécialistes, de se lamenter sur l'attraction qu'exercent les villes sur les populations. Elles concentrent et diffusent les richesses, les ressources, les connaissances, les arts. Les populations s'y précipitent et s'y précipiteront toujours plus pour fonder et élever des familles. La question est de chercher les voies et moyens pour accompagner durablement, c'est-à-dire de manière viable, vivable et équitable, ces croissances et aider les citoyens qui décident, par choix ou par nécessité, d'y inscrire leurs rêves, d'y vivre et d'y construire leur avenir. »<sup>5</sup>

Le Bénin, au tout début des années 1990, s'est engagé dans une transition démocratique qui est allée de pair avec une restructuration de l'Administration. Ce processus démocratique s'accompagne également d'un processus de décentralisation devenu effectif avec les premières élections communales de 2003. Les communes nouvellement créées, et dotées d'autonomie financière, restent limitées par des revenus insuffisants, qui s'expliquent en partie par la faiblesse des ressources provenant de la fiscalité foncière.

Les premières réflexions pour faire face à ce déficit de ressources financières, aboutissent à des projets d'expérimentation d'outils de gestion foncière, tant en milieu urbain avec le Registre Foncier Urbain (RFU), qu'en milieu rural avec les Plans Fonciers Ruraux (PFR).

---

<sup>5</sup> « Défis et opportunités de l'urbanisation », article signé par Alioune Badiane dans Jeune Afrique hors série n°27-2011.

Dans plusieurs présentations officielles et manuels (PDM 1994 - SERHAU-SEM 1995 et 2000), le Registre Foncier Urbain est assimilé à « un cadastre simplifié » et un outil de gestion décentralisée. Ce dernier est défini comme un inventaire détaillé de la propriété constitué d'une documentation littérale et cartographique. Dans sa conception française, il doit être un outil exhaustif, descriptif et permanent ainsi que très précis en termes de localisation notamment par des opérations de bornage (LAVIGNE S. 1996). Des cadastres tels que définis ont été mis en place en Afrique de l'Ouest lors de la période coloniale en lien avec la législation foncière au service du projet de conquête coloniale (GOERG E. 1985).

Mettre en place le RFU dans une ville consiste à élaborer la carte parcellaire adressée de la ville, à créer une base de données urbaines à partir de cette carte et d'un recensement fiscal de l'ensemble des parcelles, des logements et des locaux à usage d'activités puis à développer, à partir de cette base de données, trois grandes applications. Il s'agit :

- d'abord d'applications fiscales par la rationalisation et l'informatisation des procédures d'assiette et de recouvrement des impôts fonciers ;
- ensuite d'applications foncières par un inventaire du patrimoine foncier et immobilier de la ville et l'amélioration de la gestion des différents actes de propriété et
- enfin le troisième type est une application urbaine avec la création d'un Système d'Information Géographique localisé qui doit servir à la gestion et à la programmation des infrastructures et des services de la ville.

Ainsi, plusieurs villes du Bénin se sont dotées du dispositif RFU. Il s'agit, entre autres, de la ville de Parakou (1989), de la ville de Cotonou (1991) et de la ville Porto-Novo (1993).

Après une période d'expérimentation de cet outil à Parakou, les rentrées fiscales ont été multipliées par trois en deux ans<sup>6</sup>. À Cotonou, 70 % des recettes du budget de la

---

<sup>6</sup> C. ALLAVERDIAN et A. MANSION, « Bilan des PFR et RFU au Bénin : quels défis à relever pour la nouvelle politique foncière » in les notes de synthèse, n°5, Septembre 2011 [en ligne], consulté le 10 janvier 2016, p3.

ville proviendraient des recettes fiscales dont l'information est gérée par le RFU<sup>7</sup>. Dix ans après sa mise en place, la Mairie de Cotonou possède une véritable maîtrise de l'outil RFU, du fait notamment de certaines spécificités propres à cette ville (forte urbanisation, délimitation matérielle des parcelles, etc.)<sup>8</sup>.

Au regard de ces résultats, le RFU a été étendu à d'autres villes du Bénin ; le volet fiscal étant rapidement devenu le moteur de la mise en place des RFU dans les autres villes<sup>9</sup>. Il était espéré que les résultats positifs produits dans les communes "pilotes" s'observent également dans les autres communes impactées par ce dispositif, comme le cas d'Abomey-Calavi. Ici, puisque c'est cette commune qui fait l'objet de notre étude, les résultats n'ont pas encore pu combler les attentes.

Dans ces conditions, il est légitime de penser que des difficultés ont certainement jalonné la mise en place de cet outil et inhibent peut-être son fonctionnement et sa performance au quotidien. La présente recherche s'attèle à appréhender ces difficultés et trouver les voies et moyens de leur résolution.

## **B. Spécification de la problématique et détermination des séquences de sa résolution**

### **1. Spécification de la problématique**

La problématique retenue est celle de la performance du RFU de la commune d'Abomey-Calavi.

En effet, à l'origine, le RFU a trois applications principales : i) *fiscale* : **maîtriser, accroître et consolider les ressources fiscales locales** ; ii) *foncière* : améliorer la connaissance du patrimoine foncier et jeter les bases d'une gestion foncière communales ; iii) *urbaine* : produire et gérer des données nécessaires à la planification et à l'aménagement urbain à l'échelle communale.

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

La performance du RFU doit donc être vue sous cette triple dimension. Toutefois, cette recherche s'intéresse seulement au volet fiscal dont l'objectif est, à l'issue de la mise en place du RFU, de permettre à la commune d'Abomey-Calavi de maîtriser, d'accroître et de consolider ses ressources fiscales locales.

Eu égard à ce qui précède, la problématique de la performance fiscale du Registre Foncier Urbain de la Commune d'Abomey-Calavi est celle sur laquelle se fonde la présente étude.

Il convient de souligner que le problème général est qu'au plan fiscal, le RFU de la Commune d'Abomey-Calavi est contre-performant.

Ce problème général se traduit par :

- ✓ le désintéressement des autorités locales vis-à-vis de cet outil ;
- ✓ le défaut de feed-back du Service RFU ;
- ✓ la faible implication des populations.

Ce sont ces problèmes qui ont fait l'objet d'analyse tout au long du présent travail. Pour ce faire, le sujet de recherche est formulé ainsi qu'il suit : **Contribution à l'amélioration de la performance au plan fiscal du Registre Foncier Urbain de la Commune d'Abomey-Calavi.**

## **2. Vision globale et séquence de résolution de la problématique**

### **a. Vision de résolution de la problématique**

Après le choix et la spécification de la problématique, il est abordé ici la vision globale pouvant permettre l'analyse et la résolution des problèmes spécifiques, découlant du problème général.

Le problème spécifique n°1 est relatif au désintéressement des autorités locales vis-à-vis du RFU. Le RFU est un dispositif de gestion qui vise un triple objectif fiscal, foncier et urbain. L'utilité de cet outil n'est plus à démontrer au regard des résultats obtenus lors de la période d'expérimentation notamment au plan fiscal. Ces résultats sont dus à la volonté manifeste et au soutien dont a bénéficié cet outil de la part des autorités locales qui sont d'ailleurs même les porteurs du projet. Si elles ne s'y

intéressent pas alors qu'elles sont les décideurs, qui d'autre le fera ? Si les autorités qui doivent être les porteurs n'ont pas suffisamment d'information sur la question, ne comprennent pas les tenants et les aboutissants de l'outil, comment peuvent-elles s'investir pour son amélioration. Les changements qui peuvent intervenir à la tête des mairies chaque quinquennat, l'indisponibilité de documentation appropriée peuvent entraîner cet état de choses.

La résolution de ce problème passera donc par la recherche des voies et moyens devant permettre de rendre en permanence disponibles la documentation, faisant ressortir les avantages du dispositif et toutes sortes d'informations utiles, pour engager les dirigeants.

Quant au deuxième problème intitulé défaut de feed-back du Service du RFU, la non définition préalable des bases de collaboration entre les services communaux et ceux de l'Administration des impôts peut y conduire.

La résolution de problème se fera par référence à la définition de bases de collaboration entre deux structures dans le cadre de l'atteinte d'un objectif partagé ou commun.

Le dernier problème est la faible implication des populations dans le processus de mise en place et de conduite du RFU. Il n'est un secret pour personne que la gestion participative favorise l'implication des cibles. Les populations étant les premiers concernés par cet outil, la réussite de son implantation et de son exploitation nécessite leur implication totale. Ceci évite les résistances dues à la non appropriation des objectifs que l'outil devrait permettre d'atteindre.

La résolution de ce problème se fera par le recours à la théorie des parties prenantes.

## **b. Séquences de résolution de la problématique**

La problématique spécifiée sera résolue à partir d'une démarche méthodologique constituée de dix (10) étapes à savoir :

1. la fixation des objectifs ;
2. la formulation des hypothèses ;
3. la construction du tableau de bord ;
4. le point des connaissances antérieures ;
5. le choix de l'outil d'analyse ;
6. le choix de l'outil de mobilisation des données ;
7. la mobilisation des données ;
8. l'analyse des données ;
9. la formulation du diagnostic ;
10. les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

## **Section 2 : Conception et mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude**

La présente section est consacrée au cadre théorique et à la revue de la littérature (Paragraphe 1), puis à la méthodologie de l'étude (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude**

Il est présenté ici les objectifs de l'étude, les hypothèses de recherche, le tableau de bord de l'étude et la revue de la littérature.

#### **I. Des objectifs au tableau de bord de l'étude**

##### **A. Objectifs de l'étude et hypothèses de recherche**

###### **1. Objectifs de la recherche**

De façon globale, notre étude vise à contribuer à l'amélioration de la performance fiscale du RFU de la commune d'Abomey-Calavi.

Plus spécifiquement, il a été question :

- ✓ d'analyser les facteurs favorables à un regain d'intérêt des autorités de la commune d'Abomey-Calavi vis-à-vis du RFU ;
- ✓ de rechercher les éléments à la base de la difficile collaboration entre le SRFU et le service des impôts ;
- ✓ d'évaluer l'impact de la faible implication des populations sur les résultats du dispositif RFU.

###### **2. Hypothèses de travail**

Pour atteindre ces objectifs, trois hypothèses de recherche présentées ci après ont été formulé :

- ✓ Les autorités locales ne disposent pas d'informations suffisantes sur le RFU.
- ✓ Les règles de fonctionnement préétablies ne sont pas respectées par les parties.
- ✓ Les populations sont faiblement impliquées dans la mise en place et l'exploitation du RFU.

À présent, que peut-on retenir des travaux des différents auteurs sur ce sujet ?

## **B. Le tableau de bord et la revue de la littérature**

À partir des éléments théoriques ci-dessus identifiés et des causes supposées être à la base des problèmes identifiés plus haut, nous avons construit le tableau de bord de l'étude. Ensuite, le point des connaissances antérieures sur les problèmes en étude a été fait par le biais de la revue de la littérature.

### **1. Le tableau de bord**

C'est un tableau synthétique qui présente la substance des articulations de l'étude. Elle présente, en dehors du problème et de l'objectif généraux, pour chaque problème spécifique la ou les causes supposées être à sa base, l'objectif poursuivi et l'hypothèse de recherche. Pour le cas précis de notre étude, ce tableau est présenté à la page suivante.

**Tableau n° 3 :****Tableau de bord de****l'étude**

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs de recherche	Objectifs de développement	Causes supposées	Hypothèses de recherche
<b>Niveau général</b>		RFU de la Commune d'Abomey-Calavi contre-performant au plan fiscal	Identifier les facteurs de la contre-performance fiscale du RFU de la Commune d'Abomey-Calavi	Contribuer à l'amélioration de la performance fiscale RFU de la Commune d'Abomey-Calavi	-	-
<b>NIVEAUX SPECIFIQUES</b>	<b>1</b>	Désintéressement des autorités locales vis-à-vis de cet outil	Analyser les facteurs favorables au regain d'intérêt des autorités de la commune d'Abomey-Calavi vis-à-vis du RFU	Exhiber les avantages du RFU au triple plan fiscal, foncier et urbain	Non disponibilité d'informations fiables sur le RFU	Les autorités locales ne disposent pas d'informations suffisantes sur le RFU.
	<b>2</b>	Non rétro information du Service du RFU	Rechercher les éléments à la base de la difficile collaboration entre le SRFU et le service des impôts	Proposer une base de collaboration entre les parties. Envisager les moyens pour le respect ou l'amélioration et le respect des bases existantes.	Absence d'une base de collaboration entre les parties. Non respect de la base de collaboration existante	Il n'existe aucune base de collaboration prédéfinie entre les parties  Les bases de collaboration préétablies ne sont pas respectées par les parties.
	<b>3</b>	Faible implication des populations	Évaluer l'impact de la faible implication des populations sur les résultats du dispositif RFU	Exposer l'impact d'une meilleure implication des populations sur la performance du dispositif RFU	Non perception de l'utilité de l'implication des populations.	Les populations sont faiblement impliquées dans la mise en place et l'exploitation du RFU.

Source : Conçu à partir de

l'état des lieux..

## 2. Revue critique de la littérature

« Les pays d'Afrique subsaharienne se caractérisent par un faible développement humain et par une forte incidence de la pauvreté. Pour la plupart, ces pays ne parviennent pas à développer de manière efficiente une offre de biens publics qui contribuerait à une réduction rapide de la pauvreté »<sup>10</sup>.

Afin de pallier cette difficulté, les pays africains se sont engagés dans des actions destinées à élargir les différentes composantes de leur espace budgétaire (Heller, 2005 ; Chambas et al, 2006). Ceci s'est traduit par la mise en œuvre des réformes fiscales et la modernisation de l'administration des Impôts dont le but est de renforcer les recettes fiscales centrales et de réduire les distorsions fiscales. Les résultats qui en sont issus sont restés très limités pour permettre une offre de biens publics favorable à une régression de la pauvreté à forte incidence.

L'adoption de la décentralisation comme mode de gestion constitue un tournant dans la recherche de solutions à cette difficulté. En effet, il était question de faire éviter aux collectivités territoriales annoncées et consacrées par la Constitution la dépendance totale de l'État central, qui, lui aussi était par ailleurs incapable de satisfaire les besoins de tous ordres de ces collectivités.

Le Registre Foncier Urbain est apparu comme l'outil approprié devant faciliter la mobilisation des ressources locales propres dans le contexte de décentralisation. Tout en suivant les fondements des réformes de gestion urbaine et les principes généraux des systèmes d'information foncière alors promus, son élaboration s'appuie sur la préexistence d'éléments locaux favorables : des plans urbains de référence récents financés par la coopération française ; une procédure de lotissement-remembrement maîtrisée ; des villes principales entièrement loties dont le parcellaire est ainsi arrêté ; une structure institutionnelle de référence dans le secteur urbain ; le Service d'Études Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU) intégré alors au ministère chargé de l'Urbanisme. La volonté de ces concepteurs est avant tout d'élaborer un outil d'amélioration rapide des ressources fiscales de la commune, sans s'attaquer « de front

---

<sup>10</sup> Gérard Chambas & al., Communication l'occasion de l'atelier de renforcement des capacités sur le thème « gouvernances locales et décentralisation » au Forum « Décentralisation et gouvernance locale », Nations Unies, Vienne, 26-29 juin 2007.

» à la question légale de la propriété foncière. L'outil est cependant pensé comme permettant de « préparer la réforme de la législation foncière » (Perier, 1993 : 75), en faisant l'inventaire des droits fonciers tels que revendiqués localement, cet inventaire n'ayant pas de valeur légale.

Son originalité, par rapport à un cadastre, est le lien qu'il établit avec l'impôt. Sans avoir la précision d'un cadastre, le RFU répertorie toutes les parcelles légales d'un quartier ou d'une ville avec leurs caractéristiques : propriétaire, emplacement, superficie, constructions, activités... Ces informations sont transmises à l'administration fiscale qui impose les habitants. Les villes peuvent ainsi percevoir l'impôt foncier bâti et non bâti. Elles sont cependant limitées par leur manque de moyens humains. L'amélioration du recouvrement des impôts locaux par exemple passe en effet, par une forte implication des administrations locales compétentes et par des actions de communications soutenues en direction des contribuables notamment.

Le dispositif légal encadrant le foncier urbain au Bénin est largement tiré du système en vigueur lors de la période coloniale (SERHAU-SA, 1999 ; Lassissi, 2006) : la propriété foncière est consacrée par le régime d'immatriculation et du Titre Foncier garanti par l'État et consigné à la Conservation Foncière. Sur les terres domaniales urbaines (sous le contrôle de l'État), les ménages peuvent obtenir un Permis d'Habiter (PH), titre personnel et incessible, précaire, et révocable, délivré par les municipalités et géré par les services municipaux des affaires domaniales. En réalité, les titres fonciers concernent une part infime du territoire ; les processus de délivrance des PH respectent rarement la loi, et ces titres font l'objet d'un marché actif, en contradiction avec le caractère personnel et incessible du PH. En définitive, ce dispositif légal demeure largement « fictif » et n'assure pas dans les faits la sécurité foncière aux citoyens (Comby, 1998b ; Le Meur, 2005 ; Rochegude & Plançon, 2009).

Techniquement, le RFU se définit comme un système d'information foncière conventionnel au service des autorités urbaines (Perier, 1993; SERHAU-SEM, 1995, 1996; SERHAU-SA, 2011). Il est constitué des éléments de base suivants : une carte parcellaire adressée, une base de données fiscales, foncières, et urbaines informatisée et éventuellement un logiciel SIG (système d'information géographique) pour visualiser ces données. Son installation nécessite tout d'abord l'élaboration des éléments de base :

la carte parcellaire est établie à partir des plans cadastraux pour les zones centrales, des plans de lotissements-remembrement pour les zones périphériques, et d'orthophotographies ; la base de données est constituée grâce à d'importantes enquêtes fiscales, foncières et urbaines portant sur l'ensemble du territoire urbain, souvent réalisées par un maître d'ouvrage délégué. La constitution d'une équipe de techniciens formés et travaillant pour l'autorité urbaine fait également partie du processus.

Son utilisation s'appuie sur trois applications possibles : fiscale, foncière et aménagiste. Ses objectifs sont ainsi l'amélioration des revenus fiscaux locaux (application fiscale), une meilleure connaissance de la distribution des droits sur le sol et du patrimoine foncier de la commune (application foncière), et la production d'informations urbaines utiles à la décision publique (application aménagiste). Cependant, l'outil se veut flexible et adaptable aux besoins et moyens des autorités urbaines ; aussi les bases de données et les différentes applications ont-elles vocation à être introduites au fur et à mesure de la demande de l'autorité urbaine.

Enfin, sa pérennité repose sur une mise à jour continue des données, via notamment des vérifications régulières de terrains et des enquêtes partielles annuelles. Mais surtout la mise à jour doit sa fiabilité au respect de la logique systémique de l'outil, reposant sur la collaboration entre différents acteurs de la production et de l'utilisation des données. Autrement dit, les usages par les différents acteurs doivent permettre de détecter les erreurs dans la base de données ou l'évolution du parcellaire en temps réel. Aussi, le fonctionnement du RFU s'appuie-t-il sur des partenariats entre les différents services ou directions de la collectivité locale (service en charge du RFU, service des affaires domaniales, direction des services techniques) et sur des partenariats entre la collectivité locale et :

- ✓ les services centraux compétents en matière de législation foncière ;
- ✓ les services déconcentrés des impôts, chargés de la distribution des avis d'imposition et du recouvrement des impôts nationaux et locaux ;
- ✓ l'Institut Géographique National du Bénin pour la cartographie ;
- ✓ des sociétés privées pour l'organisation des enquêtes, l'élaboration des logiciels, la communication, etc. ;
- ✓ les sociétés para-publiques d'eau et d'électricité, de télécommunications, les services de police ou des pompiers pour di-verses informations urbaines.

L'outil peut jouer une fonction de sécurisation foncière selon deux voies. Premièrement, l'application foncière, en faisant l'inventaire des propriétaires présumés des parcelles, et de leur titre de propriété présumée, peut participer à une reconnaissance administrative ou de facto de la possession foncière. Pour les concepteurs du RFU, il s'agit même de préparer une réforme foncière en enregistrant la répartition, à un moment donné, de la propriété présumée (PDM, 1993). Deuxièmement, l'application fiscale peut, dans le contexte béninois, constituer un mécanisme de reconnaissance de la propriété. En effet, la détermination des contribuables des impôts fonciers se fait sur la base de la « présomption de propriété » ; autrement dit, les enquêteurs recensent les propriétaires qui se déclarent comme tels, et qui se comportent comme tels en payant des impôts fonciers. Sans valeur légale, l'inscription au registre des contribuables du RFU se fait sur une base déclarative, et la présentation de preuves écrites, si ces dernières existent (convention de vente sous seing privé, légalisation de la convention de vente, attestation de recasement d'une opération de lotissement, permis d'habiter, etc.). Les possesseurs coutumiers peuvent ainsi être pris en compte, tout comme les collectivités familiales, la parcelle étant alors la plupart du temps enregistrée au nom du chef de famille. L'application fiscale contribue donc à une première tentative de clarification de la répartition de la possession foncière. De plus, le Code Général des Impôts précise que : « Le paiement régulier de l'impôt constitue une présomption de propriété. À l'inverse, le non-paiement de l'impôt peut être considéré comme une présomption de non propriété par les autorités compétentes » (République du Bénin, 2010 : 284). Dans une démarche de sécurisation foncière sur la base de la jouissance paisible et du paiement des impôts, le RFU pourrait donc jouer un rôle central (Comby, 2007b ; UN-Habitat, 2011).

Ceci étant, la mise en œuvre des applications foncière et fiscale montre une utilisation de l'outil très éloignée des objectifs de sécurisation foncière. L'application foncière n'est mise en œuvre dans aucune des trois premières communes ayant adopté le RFU, ni dans aucune commune du pays (Tonato, 2007; UN-Habitat, République du Bénin, & Global Land Tool Network, 2011). Les informations relatives à la possession foncière et aux mutations restent, dans toutes les communes, une prérogative des services municipaux des affaires domaniales, que ces derniers ne partagent pas.

L'application fiscale est développée de telle manière qu'elle joue difficilement un rôle dans le processus de sécurisation foncière des ménages urbains. En effet, la fiabilité de l'information relative aux contribuables (c'est-à-dire les présumés propriétaires) n'est assurée dans aucune des villes. À Bohicon, la difficulté principale qui se pose est celle de l'extension progressive de la couverture du RFU, en suivant le rythme rapide de l'urbanisation. Ces zones périurbaines n'étant pas encore loties, les occupations et surtout le parcellaire ne sont pas stabilisés. Il n'est donc pas « rentable » d'intégrer massivement ces zones dans le RFU, puisque les données devront être revues après la clôture du lotissement. Devant la faiblesse des moyens pour ces enquêtes, la commune intègre de nouvelles parcelles en fonction de leur potentiel fiscal, privilégiant donc les parcelles avec des bâtiments de grande valeur (immeuble à étages, villas). Ces parcelles sont identifiées « chemin faisant », par une connaissance personnelle des agents municipaux de leur territoire.

Le problème principal réside plutôt dans la mise à jour de la base de données, compte tenu de la rapidité des opérations foncières réalisées par les acteurs privés, qu'elles concernent les changements de propriétaires présumés, les morcellements ou les fusions de parcelles. Ces opérations se font dans la pratique, par et entre privés, sans recours a priori à l'administration. Seules les enquêtes annuelles peuvent permettre de détecter et d'enregistrer ces changements. Or, les faibles moyens mis à disposition pour de telles enquêtes, même partielles, ne permettent pas un suivi en temps réel des opérations. De plus, le fonctionnement systémique de l'outil n'est pas respecté. Par exemple le constat d'un changement de possesseur foncier, par des agents de terrain lors des travaux de distribution des avis d'imposition, ne fait pas l'objet d'un traitement systématique, autrement dit une remontée d'information jusqu'aux responsables de la base de données. En définitive, le fichier « contribuables » (recensant les propriétaires présumés pour les taxes foncières) du RFU est plus ou moins obsolète, selon les communes.

Une procédure d'enregistrement administratif des mutations foncières existent tout de même : « l'affirmation » par l'administration municipale d'une convention de vente sous seing privé. Toutes les étapes vers cette affirmation sont volontaires (autrement dit, à l'initiative de l'acquéreur) et payantes, si bien que de nombreux acquéreurs ne vont pas au bout de la procédure, ou la réalisent sur plusieurs années (Precht, 2003). Suivre ce circuit de l'information foncière permet de révéler une

marginalisation du RFU à l'intérieur même de l'administration municipale. Les démarches des acquéreurs suivent une progression entre les différentes subdivisions administratives de la commune, depuis l'échelle du quartier jusqu'au niveau de la mairie.

Dans la logique des prérogatives de chaque service municipal, l'acquéreur ne passe pas par le service RFU dans sa démarche de formalisation. Cependant, il est remarquable qu'aucune procédure de circulation de l'information ne soit prévue, notamment entre le service des affaires domaniales et le service RFU. Dans chaque municipalité, des pratiques différentes ont été mises en place, sous l'impulsion des services RFU, pour tenter d'obtenir ces informations.

La mise en œuvre de toute chose est un processus au sein duquel se succède une série d'actions sociales mettant en jeu des ensembles d'acteurs plus ou moins organisés, qui occupent de positions hétérogènes et portent des intérêts et des ressources différents (Mégie, 2010 : 344). En ce qui concerne le RFU, elle ne remplit pas tous les objectifs techniques donnés au départ. En particulier, les activités observées ne participent pas à la sécurisation foncière ; l'information foncière relative à la possession paisible d'un bien foncier, n'est pas centralisée par cet outil, comme la « théorie » le prévoyait. Au contraire, c'est une dispersion et une fragmentation de l'information qui sont constatées, voire une marginalisation du RFU au sein de la municipalité. Il est possible d'interpréter ce paradoxe en intégrant à l'analyse les enjeux plus larges que la mise en œuvre du RFU soulève pour les acteurs extérieurs.

Les intérêts financiers dans ces transactions foncières sont facilement identifiables, qu'ils concernent des transactions commerciales officielles (honoraires des géomètres experts lors des opérations de lotissement-remembrement), des rétributions non officielles mais vraisemblablement légitimes (pour la délivrance des certificats de non litige par les chefs de quartiers par exemple), ou des cas rapportés de corruption ou d'arrangements illicites (réservation de parcelles pour des proches des géomètres experts). Ces intérêts financiers existent parce que la notion de présomption de propriété est floue : elle repose implicitement sur l'idée qu'il s'agit, pour les possesseurs, d'accumuler le plus de preuves possibles de sa possession. L'information foncière devient alors une « ressource stratégique » (Le Meur, 2008) dans ce processus d'accumulation de preuves. Ce système permet à de nombreux acteurs énumérés plus

haut de profiter de l'activité de production d'information foncière comme d'une rente. Tenter de réduire ce flou et le nombre d'intermédiaires, comme le « modèle » du RFU le propose, revient à mettre en danger ces intérêts financiers. On comprend dès lors les réticences de plusieurs acteurs à s'engager dans le fonctionnement collaboratif défini par les concepteurs du RFU.

En outre, la conception de la sécurisation foncière implicitement défendue par le « modèle » du RFU ne semble pas dominante dans le contexte béninois. Certes, elle correspond bien à la conception prônée par une partie de communauté internationale aujourd'hui (Comby, 2007b ; UN-Habitat, 2008a, 2011). Mais à l'échelle nationale, la réforme foncière en cours conforte plutôt l'option d'une sécurisation foncière par la démarche de l'immatriculation et la délivrance du titre foncier (Présidence de la République du Bénin & Ministère de l'Urbanisme de l'Habitat de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Érosion Côtière (MUHRFLEC), 2011). Le projet de réforme propose même la mise en place d'un système national d'information foncière, sans qu'un lien avec le RFU ne soit étudié. En cela, la réforme semble ignorer l'expérience du RFU, laquelle date tout de même de plus de vingt ans dans certaines communes. Elle paraît également un moyen de réaffirmer à l'échelle nationale des compétences relatives au foncier, dans la lignée du dispositif postcolonial. À l'échelle municipale, la gestion foncière, centrée sur les opérations de lotissement et l'enregistrement des mutations foncières, semble être en grande partie guidée par des intérêts économiques. Dans ce contexte, les quelques agents municipaux cherchant à défendre la mise en œuvre du RFU selon la vision de ses concepteurs, n'ont que peu d'influence. Le fonctionnement paradoxal du RFU peut être interprété comme le reflet d'un compromis entre ces différents intérêts et visions de la sécurisation foncière.

Une enquête conjointe réalisée par le SERHAU SA, l'INSAE, l'ABE et l'IGN Bénin montrent que les problèmes rencontrés sont moins d'ordre logistiques (car l'information urbaine existe, récente, moderne, de bonne qualité) que liés à des conflits de compétences entre services, une rétention, une marchandisation excessive qui entraîne une dispersion des données, entrave leur actualisation et surtout leur mise à disposition des pouvoirs publics compétents. À l'occasion des assises de l'AIMF (à Paris, le 1<sup>er</sup> mai 2008), plusieurs maires de métropoles africaines ont fait état de

pratiques de « rétention » de données de la part de structures centrales ou déconcentrées de l'État.

La mise en place de stratégies pour la mutualisation des données et l'établissement de conventions entre les acteurs clés de mise en œuvre permettront à l'outil de produire les résultats pour lesquels il est initialement destiné.

Les points de vue des auteurs sur le problème en étude étant analysés, quelle méthodologie faut-il pour aborder la question ?

## **Paragraphe 2 : Approche méthodologique de l'étude**

Une étude scientifique doit respecter une démarche méthodologique. Il est abordé dans cette section, celle qui a été adoptée dans ces dimensions théorique et empirique.

### **I. Approche théorique de la méthodologie**

À ce niveau sont abordées les méthodes de collecte (A) et les techniques de collecte (B).

#### **A. Les techniques et outils de collecte des données**

##### **1. Les techniques de collecte des données**

Pour la collecte des données, nous avons utilisé trois méthodes à savoir :

###### **a. L'observation directe**

Elle peut être définie comme l'action de regarder les êtres, les choses, les événements, les phénomènes afin de les étudier, les analyser, les surveiller, et en tirer des conclusions. Elle se confond avec le déroulement de notre stage et constitue dans le cadre de notre étude le socle de tout le travail.

###### **b. L'analyse documentaire**

Elle a été déterminante dans la conduite de ce travail de recherche. Elle a permis de faire la synthèse des divers documents disponibles à la mairie et ayant rapport avec notre sujet de recherche (voir bibliographie). Par ailleurs, les recherches sur Internet nous ont été d'une grande utilité.

### **c. L'entretien et l'enquête**

L'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon incluant les contribuables, les autorités et agents de la Commune, les agents du Service des Impôts. Elle s'est déroulée du 28 décembre 2015 au 15 janvier 2016 dans la Commune d'Abomey-Calavi.

À chaque technique correspond un outil donné.

## **2. Les outils de collecte des données**

### **a. La grille d'observation**

C'est un support en papier sur lequel les observations de stage étaient notées pendant les passages dans les différents services de la DAJF.

### **b. La fiche de lecture**

Instrument utilisé pendant l'analyse documentaire, la fiche de lecture est un support en papier sur lequel étaient notées les références et la substance des documents sur notre thème de recherche.

### **c. Le guide d'entretien et le questionnaire**

Ce sont les instruments utilisés pour l'enquête. Un seul type de questionnaire a été conçu. Il a été adressé aux contribuables. Quant au guide d'entretien, il a été utilisé pendant les entretiens. Il est intervenu à l'étape exploratoire de même que lors de la collecte des données pour la vérification des hypothèses et a permis l'appropriation des réalités auxquelles fait face le RFU.

Une fois l'approche théorique de la méthodologie déterminée, celle empirique a fait l'objet du développement suivant.

## **II. Approche empirique de la méthodologie**

### **A. Identification de la population cible et échantillonnage**

#### **1. Groupes cibles et échantillonnage**

##### **a. Groupes cibles**

Il s'agit de l'ensemble des populations que cette enquête peut concerner. Ce sont les autorités et agents de la Commune, le personnel du service des impôts de la

Commune, de toutes les personnes disposant d'un patrimoine bâti ou non dans la Commune d'Abomey-Calavi, les chefs de quartiers, les chefs d'Arrondissements.

### **b. Population mère**

La population mère est l'ensemble regroupant les autorités et agents de la Commune, le personnel du service des impôts de la Commune, l'ensemble des populations auprès duquel est collectée réellement et régulièrement la taxe foncière, les chefs d'arrondissements et les chefs de quartiers.

## **2. Échantillonnage**

La mobilisation de ressources étant une fonction de gestion, tous les agents de la commune ne sont pas concernés par cette question. De ce fait, nous avons retenus, de façon raisonnée :

- ✓ au niveau de la Commune, le Maire, le Secrétaire Général, Le responsable du Service des Affaires domaniales, le DAJF, le C/SRFU, les agents chargés de la gestion du système ;
- ✓ au niveau de chaque arrondissement, le Chef lui-même, un chef de quartier et 8 propriétaires payant régulièrement leur taxe foncière.

L'échantillon se présente donc ainsi qu'il suit :

**Tableau n° 4 : Récapitulatif de l'échantillon**

<b>Structures</b>	<b>Effectifs</b>
Mairie	8
Services des impôts	4
Arrondissements (Le chef, 2 CQ et 7 contribuables)	90
<b>Total</b>	<b>112</b>

*Source : Résultat de l'échantillonnage.*

Par ailleurs, il convient de préciser l'objectif de l'enquête et la stratégie de vérification des objectifs.

## **B. De l'objectif de l'enquête à la stratégie de vérification des hypothèses**

### **1. Objectifs de l'enquête et technique de dépouillement**

#### **a. Objectifs de l'enquête**

L'enquête vise la collecte de données pouvant servir à la vérification de nos hypothèses. Les questions posées lors de l'enquête se réfèrent aux problèmes spécifiques décrits plus haut.

#### **b. Techniques de traitement des données**

Le traitement des données a consisté en un dépouillement manuel des fiches de collecte. L'enregistrement de ces données issues de l'enquête, la constitution d'une base en vue de l'analyse et l'interprétation ont été effectués sur le logiciel Excel. L'analyse proprement dite a été facilitée par la réalisation de tableaux et les interprétations ont été faites à la lecture des graphiques réalisés.

### **2. Stratégie de vérification des hypothèses et limites de l'enquête**

#### **a. Stratégie de vérification des hypothèses**

Pour vérifier les hypothèses, il a été adopté une démarche quantitative. la revue documentaire a également permis de recueillir les informations sur la mobilisation des ressources fiscales avant et après le déploiement du dispositif RFU afin d'apprécier son impact sur l'évolution des ressources de la commune.

Ensuite une collecte de données auprès des responsables des structures impliquées dans la mobilisation de ces ressources a été réalisée. Ceci a permis d'asseoir l'étude sur des faits observables.

C'est la phase la plus importante de notre recherche. Elle a consisté à mettre sous forme exploitable les données recueillies auprès des échantillons. Les résultats des enquêtes sont analysés en fonction des hypothèses et des objectifs de l'étude. Tous les résultats sont présentés sous forme de tableau et sous forme de graphique. Par ailleurs, l'analyse des données recueillies grâce à l'enquête est faite à partir des fréquences relatives.

### **b. Seuils de décisions**

Chaque question posée comporte un certain nombre d'items. Dans le cadre de l'analyse, nous avons retenu pour chacun des problèmes en résolution, les réponses majoritaires obtenues. Autrement dit, la cause réelle retenue est celle qui a la fréquence relative la plus élevée.

Pour plus de clarté dans la démarche, une grille d'analyse des hypothèses (voir tableau de la page suivante) a été élaborée. Elle récapitule la méthodologie adoptée et a servi de guide dans pour les travaux de terrain.

**Tableau n° 5 : Grille d'analyse des hypothèses**

Hypothèses	Variables	Éléments d'appréciation	Techniques de collecte des données	Groupes cibles	Outils de collecte
Les autorités locales ne disposent pas d'informations suffisantes sur le RFU. Le RFU n'est pas la priorité des autorités communales.	<b>Problème</b> Désintéressement des autorités locales vis-à-vis de cet outil	Décisions en faveur du RFU Comparaison des ressources affectées au SRFU relativement à ses besoins et aux autres services	Recherche documentaire Enquête	Autorités locales DAJF SRFU.	Guide d'entretien
	<b>Cause</b> Non disponibilité d'informations fiables sur le RFU Difficulté d'accès aux informations sur le	Disponibilité d'une documentation sur le RFU Fiabilité de la documentation Accessibilité à cette documentation	Recherche documentaire Enquête		
Il n'existe aucune base de collaboration prédéfinie entre les parties  Les bases de collaboration préétablies ne sont pas respectées par les parties.	<b>Problème</b> Défaut de feed-back du Service RFU	Information et sa nature Nécessité de feed-back information Conséquence du défaut de feed-back	Recherche documentaire Enquête	Autorités locales DAJF SRFU Service des impôts de la Commune	Guide d'entretien
	<b>Cause</b> Absence de bases de collaboration entre les parties. Non respect des bases de collaboration existantes	Institution légale ou réglementaire d'une collaboration entre les parties Disponibilité d'un document servant de base à la collaboration Application des prescriptions du document	Recherche documentaire Enquête		
Les autorités ne perçoivent pas l'opportunité d'impliquer les populations.	<b>Problème</b> Résistance des populations face aux mesures issues du RFU	Mesures prises Réactions des populations	Recherche documentaire Enquête	Propriétaires contribuables Service des impôts de la Commune	Guide d'entretien & Questionnaire
	<b>Cause</b> Faible implication des populations dans la mise en place et l'exploitation du RFU. Incivisme des populations. Défaillance de la communication autour du RFU	Actions de communication réalisées à l'endroit des populations dans le cadre du RFU (Étapes, Nombres de personnes touchées, Objectifs)	Recherche documentaire Enquête	Autorités locales SRFU Cellule Communication	Guide d'entretien & Questionnaire

Source : Conçu à partir de

l'état des lieux.

Ce tableau identifie, pour chaque situation en étude, les variables (le problème et la cause), les éléments sur lesquels il faut se baser pour apprécier ces dernières, les techniques et outils de collecte d'information appropriées pour chaque situation et les cibles auprès desquelles les informations doivent être collectées dans chacun des cas.

### **c. Limites de l'enquête**

Elles ont essentiellement trait à :

- ☞ l'insuffisance de moyens qui nous a amené à limiter notre échantillon aux unités statistiques dans un rayon donné ;
- ☞ l'insuffisance de temps et non disponibilité de documentation spécialisée sur la question au niveau de la Mairie ;
- ☞ le manque d'objectivité parfois constaté au niveau des réponses obtenues du fait de la tendance qu'ont parfois certains acteurs du secteur à jouer aux avocats de leurs structures ;
- ☞ l'entretien direct (concerne à la fois la phase exploratoire et l'enquête) est certes une technique qui présente l'avantage de la flexibilité et de la possibilité de clarifier, compléter ou reformuler les questions lorsque la compréhension de l'interlocuteur est mise à mal. Mais elle a pour risque de vous mettre en face d'interlocuteurs qui, très souvent, cherchent à développer leur talent de bon orateur sans pour autant être crédibles dans leurs déclarations.

Toutes ces situations ne nous ont néanmoins pas empêché d'atteindre nos objectifs.

# CHAPITRE DEUXIEME

## **DE LA COLLECTE ET DE L'ANALYSE DES DONNEES AUX APPROCHES DE SOLUTIONS**

## **Section 1 : Collecte et analyse des données**

Cette section comprend la préparation et la réalisation de la collecte des données (paragraphe 1) puis la présentation et l'analyse des données (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Préparation, réalisation de la collecte et présentation des données**

#### **I. Préparation et réalisation de la collecte des données**

##### **A. Préparation de la collecte des données**

Il convient de rappeler qu'un questionnaire et un guide d'entretien nous ont servi de base pour la collecte de données. En ce qui concerne le guide d'entretien, sur les douze (12) responsables de la Mairie avec qui nous avons prévu nous entretenir, nous n'avons pu rencontrer que huit (8). Pour ce qui est du questionnaire, quatre-vingt dix ont été distribués et 72 récupérés. 72,43% de l'échantillon préalablement défini a donc été touché par l'enquête.

##### **B. Réalisation de la collecte des données**

À cette étape du processus d'enquête, nous avons distribué les questionnaires aux personnes concernées tout en leur expliquant les mobiles de notre enquête. Par ailleurs, nous les avons rassurés sur la confidentialité des informations qu'elles auront fournies. Enfin, nous avons récupéré les formulaires remplis chez une partie de cet effectif, le reste n'ayant pu être recontacté.

#### **II. Présentation des données**

Il convient de rappeler qu'un questionnaire et un guide d'entretien ont servi de base pour la collecte de données. En ce qui concerne le guide d'entretien, sur les douze (12) responsables de la Mairie avec qui des entretiens ont été programmés, seuls huit (8) ont pu aboutir. Pour ce qui est du questionnaire, quatre-vingt dix exemplaires ont été distribués et 72 récupérés. Au total, 72,43% de l'échantillon préalablement défini a donc été touché par l'enquête.

Par ailleurs, l'analyse a été faite par outil de collecte. Ainsi, les informations collectées par entrevue sont présentées dans un premier temps (A) et celles recueillies par questionnaire sont présentées dans un second temps (B). Notons que le guide d'entretien a servi, dans la présente recherche, à collecter des informations sur les deux

premiers problèmes spécifiques et le questionnaire exclusivement pour le troisième problème.

### **A. Présentation des données issues des entretiens**

Cette présentation est faite problème par problème. Les informations obtenues chez les personnes interviewées sur le problème sont synthétisées dans chacun des cas.

#### **1. Synthèse des données collectées sur le problème de désintérêt des autorités locales vis-à-vis du RFU**

Des diverses entretiens avec les responsables de la Mairie il ressort fondamentalement que la Mairie dispose d'une documentation sur le RFU. Personne n'a pu se prononcer sur sa fiabilité. Cependant, ils reconnaissent que cela doit être actualisé. Il est ressorti également que tous les volets du RFU ne sont pas encore développés dans la Commune d'Abomey-Calavi. De ce fait la documentation ne saurait être complète. Un des responsables nous a conseillé de faire recours aux archives. Mais vu les conditions de leur conservation où l'intégrité des documents est très menacée et après recoupement de toutes les déclarations, il est aisé d'aboutir à la conclusion que la documentation n'existe pas. Puisque, à notre sens, il faut faire une différence entre la documentation et les archives. Dans cette logique, comment les élus locaux peuvent-ils s'approprier l'outil. Car la première condition avant qu'il ne se s'y intéresse, c'est d'avoir des informations sur le RFU.

Par ailleurs, les élections qui interviennent chaque cinq (5) ans et l'instabilité que l'on observe des fois au sein des conseils communaux ou municipaux avec des vagues de destitution ne favorisent pas l'appropriation de l'outil par les décideurs. Ceci constitue une raison considérable pour la disponibilité d'une documentation fiable sur cet outil. Car, ne l'oublions surtout pas, dans le contexte béninois, chaque élu recherche des actions à fort impact afin de se garantir d'autres mandats. Le RFU de son côté est devenu aujourd'hui un outil de gestion stratégique et incontournable des collectivités territoriales au regard des avantages qu'il offre. Bon nombres d'auteurs le reconnaissent d'ailleurs, « Le RFU en lui-même est un excellent outil. C'est dans sa mise en œuvre que tout le problème se pose. » Et, il s'agit surtout de problèmes d'acteurs et moins de logistiques. Ces problèmes ont pour nom la sous information et les conflits d'intérêts des acteurs. Une documentation fiable sur l'outil, son accessibilité aux élus permettra donc à ces derniers de disposer d'informations sur cet outil afin de mieux orienter les actions de

développement ayant pour base le RFU. Il est à noter tout de même qu'il y a eu des actions au profit du RFU en 2015 notamment le recensement fiscal et la prise en compte d'une partie des quartiers Togoudo et Womey dans le RFU.

## **2. Synthèse des données collectées sur le problème de feed-back du SRFU**

Le problème de rétention de l'information se pose avec acuité. C'est un problème fondamental du RFU. Elle se remarque dans toutes les communes où il a été mis en œuvre. Il s'agit d'un problème structurel lié à la démarche d'instauration même de l'outil. Son installation est partie d'un projet avec des objectifs précis. Le plan institutionnel a été, à notre avis, mal négocié. Cela ne saurait d'ailleurs être autrement. Car dans un pays de droit, il faut agir suivant les textes. C'est surtout l'absence de textes définissant avec précision les bases de collaboration entre les services déconcentrés de l'État et les mairies qui favorise la rétention de l'information. En vertu de quoi l'on accuse les agents du CIPE de retenir les informations ? Bien que le constat soit clair, nous n'avons pas pu avoir de réponses à cette question. S'il est vrai que le projet a impliqué ses différents acteurs, l'intérêt stratégique de l'information dont il est question les amène à se retenir. Pour éviter ces difficultés, certaines communes ont signé des conventions de partenariats avec les CIPE. Les bases de collaboration sont supposées alors variées d'une commune à l'autre. De même les CIPE a la possibilité de tailler ces conventions à la mesure de ce qui les arrange. Pour nous, il s'agit d'une question d'intérêt général qu'on ne saurait laisser à de petits groupes. La domiciliation même de la base de données est un problème de divergence. Est-ce une base de données avec des droits d'accès où chaque partie n'a accès qu'aux informations qui la concerne. Ceci nécessitera la mise en réseau de ces services. D'autres réclament clairement la duplication de la base. Ce qui rend plus difficile les mises à jour. Une loi est nécessaire pour uniformiser les pratiques, définir les bases de collaboration et des sanctions en cas de non respect.

Pour les uns, la collaboration entre le CIPE et la mairie doit porter sur la mise à jour de la base de données. Ainsi, il leur faut : i) élaborer un calendrier d'activités commun, ii) recruter des agents enquêteurs, iii) mettre à jour la base de données. Pour d'autres, la collaboration doit se traduire l'exploitation des résultats des enquêtes effectuées par le RFU par le CIPE. Certains, par ailleurs, estiment que cette collaboration doit porter sur l'identification de l'assiette fiscale permettant ainsi d'actualiser chaque année la base de données.

L'inspecteur des Impôts de son côté relève que les difficultés résultent du fait que « le CIPE combine le travail des deux services ». Ceci paraît très paradoxal. Il s'agit là de conflit d'attributions que seule la non délimitation des attributions de chaque service peut entraîner. En effet, les enquêtes fiscales doivent être réalisées par le SRFU ; ces résultats consignés dans la base de données que le CIPE exploite pour imposer les contribuables. Mais la base de données est actuellement logée au CIPE qui s'enferme dans le carcan des principes de la fiscalité. « Les CIPE ne veulent pas être contrôlés et ne veulent pas que l'administration de la Mairie ait une idée des émissions » déclare un interviewé. Le CIPE et le Service du RFU ont le sentiment d'être un obstacle l'un pour l'autre. Dans ces conditions aucun travail collaboratif ne saurait véritablement prospérer.

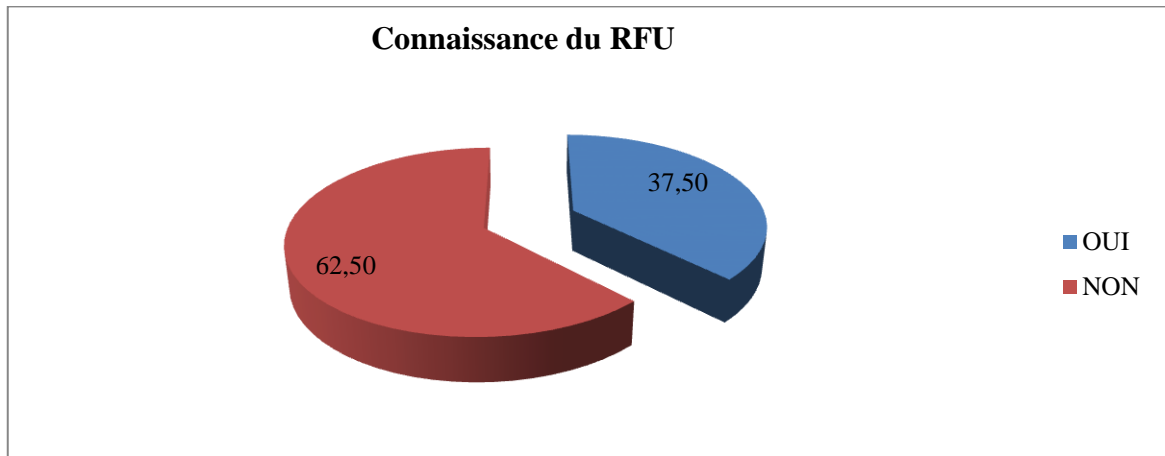
De façon globale, il ressort que la mise en œuvre du RFU est confrontée à d'énormes difficultés d'ordre humain et procédural qui inhibent l'efficacité de l'outil de façon générale et particulièrement dans le domaine de la mobilisation des ressources fiscales foncières. Il convient de se pencher sur ces dernières afin que la commune d'Abomey-Calavi jouisse des avantages de cet outil qui a fait ses preuves dans d'autres communes de notre pays.

### B. Présentation des données collectées par questionnaire

**Tableau n° 6 : Connaissance du Registre Foncier Urbain**

Question posée	Réponses possibles	Effectifs	Fréquences relatives en %
Avez-vous connaissance du registre foncier urbain ?	Oui	27	37,50
	Non	45	62,5
Total		72	100

Source : Résultats des enquêtes, Janvier 2016.



**Figure n° 2 : Connaissance du RFU**

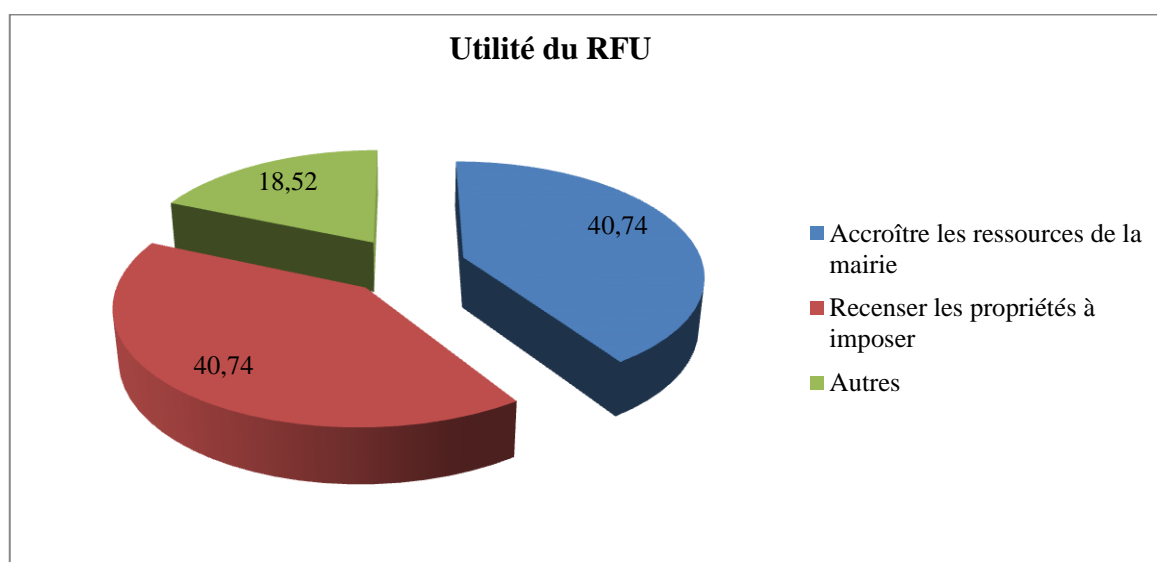
Des données mobilisées et consignées dans le tableau n°10 et du graphique précédent, seulement 37,50% des contribuables affirment connaître le Registre Foncier Urbain. Plus de la moitié des contribuables interrogés ne savent rien de cet outil. Ceci met en exergue le manque de communication autour de l'outil et par conséquent la faible implication des populations. Pourtant elles doivent être en amont et en aval du dispositif pour que celui-ci produise les effets escomptés. Seule leur compréhension de la chose les poussera à la soutenir.

Dans la suite de l'analyse, il sera tenu uniquement compte des réponses données par les 37,50% de l'échantillon, soit 27 personnes. Elles sont donc considérées comme la totalité des personnes pouvant répondre valablement aux questions suivantes. Car, de notre point de vue, l'on ne saurait donner ni les avantages ni l'utilité de ce que l'on ne connaît pas. Cependant, il est à noter plus d'une vingtaine d'individus de l'échantillon ont pu donner des avantages du RFU quand bien même ils soulignent ne pas le connaître. Il s'agit là des biais de l'enquête que nous avons jugé utile d'écarter pour la fiabilité des résultats.

**Tableau n° 7 : Utilité du Registre Foncier Urbain**

Question posée	Réponses possibles	Effectifs	Fréquences relatives en %
A quoi sert le registre foncier urbain ?	Accroître les ressources fiscales de la	11	40,74
	Recenser les propriétés à imposer	11	40,74
	Autres	5	18,52
Total		27	100

Source : Résultats de nos enquêtes, janvier 2016.

**Figure n° 3 : Utilité du RFU**

Au sujet de l'utilité du Registre du RFU, 40,74% affirment qu'il permet d'accroître les ressources de la Commune. Une autre proportion égale à cette dernière estime qu'il aide au recensement des propriétés à imposer. Les 18,52% restants ne partagent pas les avis précédents. Pour eux, il permet d'élaborer le cadastre (3%), de répertorier les activités (3%) ; le reste des 18,52% n'a rien précisé. L'utilité du RFU pour la commune est mieux maîtrisée par les contribuables. Il permet en un mot de renflouer les caisses de la Commune. De ce fait, les contribuables attendent beaucoup plus de service de qualité de la Mairie qu'auparavant. Ainsi, lorsque ces services ne viennent pas comme ils le souhaitent, le doute s'installe. Les populations estiment que la Mairie a plus de ressources qu'avant. Cependant, il n'y a pas d'amélioration dans les services

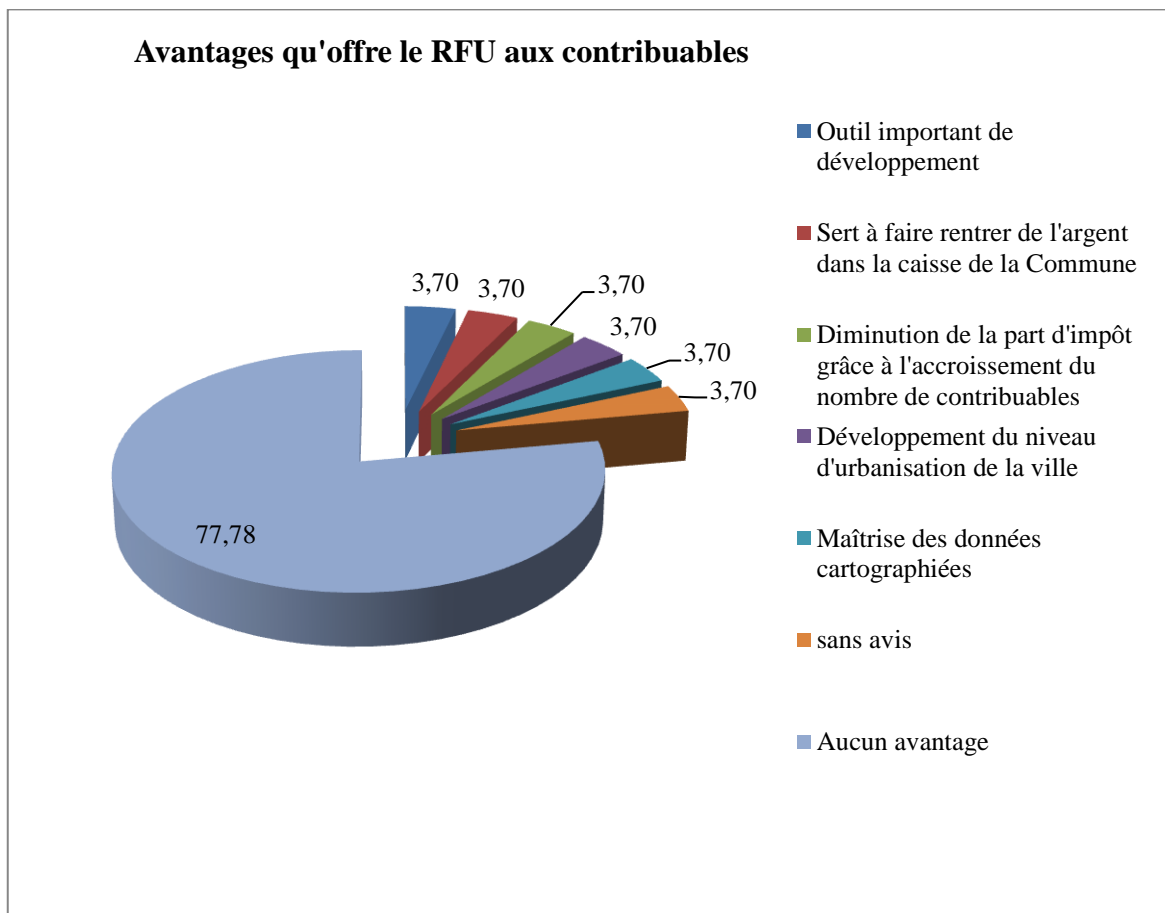
qu'elle leur offre. Les suspicions prennent corps. Les populations se rétractent de payer les impôts. Encore une fois, la communication doit jouer un rôle d'avant-gardiste dans la stratégie de la commune vis-à-vis des contribuables.

La question suivante est ouverte. Les enquêtés donnent librement donc les réponses qui paraissent juste à leurs yeux. Un récapitulatif des réponses obtenues est présenté dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 8 : Avantages qu'offre le RFU aux contribuables**

Question posée	Réponses possibles	Effectifs	Fréquences relatives en %
Quels avantages le RFU vous offre-t-il en tant que contribuables ?	Outil important de développement	1	3,70
	Sert à faire rentrer de l'argent dans la caisse de la Commune	1	3,70
	Diminution de la part d'impôt grâce à l'accroissement du nombre de contribuables	1	3,70
	Développement du niveau d'urbanisation de la ville	1	3,70
	Maîtrise des données foncières cartographiées	1	3,70
	Sans avis	1	3,70
	Aucun avantage	21	77,78
	<b>Total</b>		<b>27</b>

Source : Résultats de nos enquêtes, Janvier 2016.



**Figure 4** : Avantages du RFU

En réponse à cette question, 77,78% des personnes interrogées affirment ne tirer aucun avantage du RFU. 3,70% soit une personne est restée sans avis sur la question. 18,5% (soit 5 individus) ont cité chacun un avantage qu'ils tirent de cet outil. Après une analyse minutieuse des avantages en question par ces derniers, il est ressorti qu'il ne s'agit de rien d'autre que des avantages que la commune tire du RFU. Au regard de cela, nous arrivons à la conclusion que les contribuables ne savent pas ce qu'ils gagnent du dispositif RFU.

En définitive, le RFU est un outil connu par moins de la moitié de la population de la commune d'Abomey-Calavi. Cette portion de la population connaît l'utilité de l'outil pour la mairie. Pour elle, l'outil ne lui apporte rien comme avantage. Ce qui peut influencer sur la pérennisation de ce dernier. Car d'un jour à l'autre cette question peut refaire surface. Une communication bien orientée peut permettre d'apporter aux populations des éléments d'information sur le RFU. En ce qui concerne la mairie et le CIPE, des efforts doivent être faits en vue de la facilitation de la collaboration. Ce n'est

qu'à ce prix que l'outil peut permettre d'atteindre les objectifs pour lesquels il est élaboré.

Les ressources à capter proviennent essentiellement des populations, les personnes morales étant également non négligeables. Pour cette raison, on se saurait les négliger. Leur implication aide d'ailleurs à identifier les propriétaires des parcelles non bâties.

## **Paragraphe 2 : Analyse des données, vérification des hypothèses et diagnostic de l'étude**

### **I. Analyse des données et discussion des résultats**

#### **A. Analyse des données et discussion des résultats sur les problèmes spécifique n° 1 et 2**

##### **1. Analyse des données et discussion des résultats sur le problème spécifique n° 1**

Sur la basant de la synthèse des informations recueillies sur le problème de désintérêt des autorités de la commune d'Abomey-Calavi vis-à-vis du RFU, une reformulation s'impose de ce problème s'impose à nous. En effet, au regard des actions entreprises en faveur de cet outil courant l'année 2015 sur décision des autorités communales, nous ne saurions maintenir ce problème tel que formulé. Les autorités manifestent leur intérêt vis-à-vis de cet outil. Il s'agit cependant d'un intérêt peu poussé parce qu'inhibé par plusieurs considérations.

En réalité, la mise en place de l'outil a contribué un tant soit peu à l'efficacité de la mobilisation des ressources financières locales, comme le témoignent les données du tableau n° 1 plus haut. Mais les retombées de cette évolution ne sont pas constatées sur les ressources mobilisées par le CIPE au profit de la Mairie. Ces ressources sont restées constantes même après la mise en place du RFU selon les déclarations des interviewés sur cette question. De plus, le service du RFU n'obtient aucune information pouvant lui permettre d'apprécier les efforts annuels qu'il fournit dans le cadre de la mobilisation des ressources financières.

Tous ces éléments inhibent la volonté des autorités à accorder un intérêt poussé à l'outil. Le manque de documentation, le désir de réaliser des actions personnelles devant

favoriser leur réélection sont d'autres facteurs qui viennent s'ajouter à ceux précédemment cités.

On ne saurait trop reprocher aux autorités leurs réticences à investir sur un outil dont les résultats réels ne leur sont pas communiqués par les services déconcentrés de l'État concernés.

## **2. Analyse des données et discussion des résultats sur le problème spécifique n° 2**

De la synthèse des données obtenues sur ce problème, il ressort que le RFU reste et demeure un projet que les collectivités décentralisées décident librement de mettre en œuvre sur leur territoire. Aucune base légale n'a précédé sa mise en place. Pourtant, l'intervention d'autres services déconcentrés est nécessaire pour son fonctionnement harmonieux. L'absence de mesures légales réglementant la collaboration entre la commune et ces services constituent un véritable frein pour l'efficacité de l'outil. C'est ce qui explique les problèmes qui se posent actuellement à l'outil.

En se basant sur leur principe de fonctionnement, les CIPE affirment que la mairie du moins le SRFU ne peut avoir accès à toutes les informations contenues dans la base de données. Par ailleurs, les informations sur les mutations et cessions ne parviennent pas au SRFU pour lui permettre de tenir les données à jour. À l'interne comme dans ses relations avec d'autres structures, le SRFU souffre de la circulation d'information. Ceci s'explique par la non définition des informations de même que de la base du partage des dites d'information.

Le SRFU ne pouvant imposer aux services déconcentrés ce qui n'est pas prévu par la loi, il ne saurait procéder pour le moment que par négociation. Et si négociation il devrait y avoir, elle ne pourra aller au-delà de ce qui arrange les parties.

## **B. Analyse des données et discussion des résultats sur le problème spécifique n° 3**

Sur la base des informations obtenues à partir du questionnaire et présentées dans les tableaux n°10 à 12, seulement 27 personnes sur les 72 interrogées (soit 37,5 %) affirment connaître le RFU. Pour eux, le RFU permet de recenser les propriétés à

imposer (40,74 %) puis d'accroître les ressources fiscales de la commune (40,74 %). Ce qui correspond effectivement à l'objectif de l'outil sur le plan fiscal. Ces derniers affirment par ailleurs que le RFU ne leur apporte rien en tant que contribuables.

De ce fait, comment pourrait-on attendre l'accompagnement des populations pour l'atteinte des différents objectifs de l'outil. Les contribuables qui doivent se retrouver au début et à la fin de l'outil ne connaissent pas pour la majorité cet outils. En outre, ils ne perçoivent pas les avantages que leur procure la RFU. Pourtant, cet outil regorge d'avantage pour le contribuable notamment sur le plan de la sécurisation foncière, du panneautage ou de l'adressage.

Il est à reconnaître donc le déficit d'information vis-à-vis des contribuables. Les porteurs du projet au niveau de la commune d'Abomey-Calavi n'ont pas suffisamment communiqué à l'endroit des contribuables.

## **II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic de l'étude**

### **A. Vérification des hypothèses**

Au regard des divers éléments d'analyse exposés ci-dessus, l'hypothèse n°1 dont la première variante : « Les autorités locales ne disposent pas d'informations suffisantes sur le RFU » est confirmée. Cependant, cet état de choses n'a pas empêché les autorités à prendre des mesures pour des actions en faveur de cet outil courant l'année 2015. De ce fait, la seconde variante de l'hypothèse qui est : « Le RFU n'est pas la priorité des autorités communales. » est infirmée.

Quant à l'hypothèse n° 2 dont la première variante est formulée ainsi qu'il suit : « Il n'existe aucune base de collaboration prédéfinie entre les parties.», il ressort effectivement après les entrevues qu'aucune base de collaboration n'existe entre le SRFU et le CIPE de même entre le SRFU et le Service domanial. L'hypothèse ainsi formulée est confirmée. De ce fait, la seconde variante est d'office exclue. Elle sera donc purement et simplement supprimée.

La troisième et dernière hypothèse selon laquelle « Les autorités ne perçoivent pas l'opportunité d'impliquer les populations. » se trouve être confirmée d'autant plus que plus de la moitié des contribuables ne connaissent pas l'existence de l'outil.

## **B. Établissement du diagnostic**

À l'issue de la vérification des hypothèses, le diagnostic est établi.

- Pour le problème spécifique n°1, les autorités de la commune d'Abomey-Calavi ne disposent pas d'information suffisante sur le RFU. C'est ce qui l'intérêt peu poussé qu'elles ont pour l'outil.
- En ce qui concerne le problème spécifique n° 2, il n'existe pas de base de collaboration entre le SRFU et le CIPE.
- Au sujet du dernier problème, les autorités ne perçoivent pas l'opportunité d'impliquer les populations

## **Section 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre**

### **Paragraphe 1 : Approches de solutions**

#### **I. Approches de solutions au problème spécifique n° 1 et 2**

##### **A. Approches de solutions au problème spécifique n° 1**

Pour le problème n° 1, la production de connaissances sur les activités dans les collectivités décentralisées constitue encore de nos jours un problème récurrent. Les autorités en place doivent prendre des mesures en vue de la production et de la conservation de connaissances sur le fonctionnement du RFU. La fiabilité de cette information est gage de l'adhésion des parties prenantes aux objectifs de l'outil. Il faudra donc dédier un centre de documentation sinon tout au moins un rayon à l'outil dans le centre de documentation de Mairie, faciliter l'accès à ce dernier et entretenir correctement les documents qui y sont gardés.

##### **B. Approches de solutions au problème spécifique n° 2**

La résolution du problème spécifique n° 2 passera par la définition des bases de collaboration entre les services. Ainsi, il convient de présenter tout le processus de travail, d'identifier les étapes qui nécessitent l'implication de l'une ou de l'autre partie, d'identifier les informations à partager et de s'entendre sur les responsabilités et obligations de chacune des parties dans la conduite du processus.

#### **II. Approches de solutions au problème spécifique n° 3**

« Le déficit d'infrastructures de développement, l'absence d'actions publiques et le déficit de la communication orientée vers la sensibilisation » expliquent l'attitude de la population vis-à-vis des mesures issues du RFU. Cela ne saurait être assimilé à un incivisme fiscal. À notre avis, il s'agit ici de contribuables qui, n'ayant pas d'information sur la destination des impôts qu'ils payent se rétractent désormais à le faire. Il y a donc nécessité de sensibiliser en amont et en aval. En amont, parce que le contribuable doit comprendre pourquoi il doit payer. Et, en aval pour le tenir informé de ce que sa contribution a servi à faire. De ce fait, on le prédispose à payer davantage les fois suivantes. Par ailleurs, les avantages que le contribuable tire de cet outil doivent lui être expliqués de façon claire. Il y a notamment l'adressage de sa parcelle et surtout la sécurisation foncière qui est une des dimensions du RFU.

Pour ce faire, l'élaboration d'un plan de communication s'avère nécessaire. Toute organisation qui veut gérer ses préoccupations doit réaliser un plan de communication et l'adopter soit pour augmenter son chiffre d'affaire, refaire son image, diffuser ses idées, faire face à une crise, créer un climat favorable au sein de l'entreprise, soit pour amener les gens à changer leurs comportements, se défendre contre ses adversaires ou les attaquer. Le plan de communication a alors pour fonction essentielle de bien cerner une situation donnée de façon à pouvoir intervenir sur son développement. L'élaboration de ce dernier correspond donc à un stade d'évolution de l'organisation/l'entreprise qui a compris qu'elle doit s'adapter au public ou chercher à l'influencer.

Le plan de communication permet de répondre aux quatre questions suivantes :

- ✓ Quelle est la situation actuelle ?
- ✓ Quels changements sont désirables et possibles ?
- ✓ Comment provoquer ces changements ?
- ✓ Comment savoir si nous atteignons nos objectifs ?

Un plan de communication doit d'abord et avant tout s'articuler autour des plans supérieurs de l'entreprise. Or l'essentiel, c'est que tous ces plans se conjuguent pour renforcer les objectifs de l'entreprise.

Les différents plans d'une entreprise se présentent comme suit :

- ✓ Le plan général de l'entreprise qui doit préciser la mission, les grands axes de développement, les objectifs globaux à atteindre et les façons de les atteindre ;
- ✓ Les plans spécifiques de chaque unité administrative doivent tendre, à réaliser le plan général dans chacun des secteurs respectifs. Le plan marketing est l'un de ces plans spécifiques. Il définit le produit ou le service à vendre ou à offrir, en détermine le prix et le système de distribution. Les communications arrivent en dernier lieu pour faire connaître les trois autres éléments de marketing.
- ✓ Les plans de communication doivent donc appuyer le plan général de l'entreprise et les plans spécifiques des unités administratives ;
- ✓ Les plans des relations publiques, de relations de presse, de publicité, de commandite viennent enrichir le plan de communication.

Le plan de communication est l'outil qui fait le lien entre l'entreprise et ses publics. Dans la hiérarchie des plans, c'est le plan qui a pour mission de s'adresser à

l'extérieur de l'entreprise, tous les autres servent à mettre en place les grandes orientations d'une organisation.

Le plan de communication va donc proposer des actions concrètes à réaliser pour accomplir les actions de l'entreprise. Or, pour être en mesure de proposer ces actions, le plan devra suivre un cheminement extrêmement rigoureux, appliquer un certain nombre de règles bien précises que nous expliquerons ci-dessous.

La réalisation concrète du plan de communication nécessite le respect des étapes suivantes. Mais, il faut savoir que chacune de ces étapes n'exige pas la même charge de travail et que tout dépend de mandat à accomplir.

- ✓ **Analyse de la situation** (Identification et analyse des points forts et des points faibles intrinsèques de l'organisation, ainsi que des opportunités et des menaces qui nuisent au développement de l'organisation.)
- ✓ **Définition des objectifs** (La première condition pour communiquer efficacement, c'est de bien établir ses objectifs. Idéalement, ceux-ci doivent être précis et mesurables.)
- ✓ **Précision des cibles** (Cette étape consiste à préciser notre cible en posant les questions suivantes : À qui sont destinés vos services ? Quelles sont les caractéristiques de vos clientèles cibles ? Avez-vous noté des changements dans le profil de la clientèle ? Dans ses besoins, comment perçoit-elle l'établissement, ses services, sa compétence, son accessibilité ?)
- ✓ **Formulation de l'axe de communication** (L'axe de communication fait appel à votre positionnement, à la promesse que vous faites à votre clientèle. Pour toucher vos publics cibles, l'axe retenu doit mettre en avant les aspects de votre offre qui sont perçus comme des bénéfices par vos consommateurs (qu'est-ce que ça leur apporte à eux ? en quoi cela va-t-il améliorer leur vie ?).
- ✓ **Identification de la stratégie de communication**
- ✓ **Conception des messages et proposition des techniques, des médias et des supports utiles** (Cette étape consiste à adapter chaque message transmis au public cible par les outils de communication qui lui convient)
- ✓ **Précision du budget et du calendrier** (Un bon plan de communication devrait toujours comprendre un budget d'opération. En plus de procurer un portrait de départ réaliste, le budget d'opération permet de bien répartir les sommes

disponibles. Si l'on évalue les coûts au fur et à mesure, on risque de faire face à des imprévus qui mettront en péril l'application cohérente de la stratégie.

- ✓ **Élaboration des instruments de contrôle et d'évaluation** (L'évaluation du plan de communication consiste à mesurer régulièrement et au fil du temps l'efficacité et l'impact des actions. L'évaluation de ces actions est continue, elle permet de s'assurer que les moyens correspondent bien aux objectifs et aux cibles définies.)

Pour aboutir à ce plan, la mise en place d'un comité de suivi du plan stratégique est nécessaire. Ce comité, une fois en place, devra, sans délai, travailler de concert avec la cellule de communication du Ministère aux fins de rendre disponible le document en question.

## **Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre et recommandations**

### **I. Conditions de mise en œuvre des solutions**

Pour une bonne mise en œuvre des solutions proposées, certaines conditions doivent être remplies. Il s'agit tout d'abord de la volonté politique des autorités communales à régler les problèmes pour plus d'efficacité du RFU au plan fiscal. Au-delà, les autorités doivent mettre à disposition des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces solutions. Par ailleurs, les services du RFU et du CIPE doivent comprendre la nécessité de collaborer pour plus d'efficacité dans le travail au grand bonheur des populations..

### **II. Recommandations**

#### **A. Aux autorités de la Commune et aux agents du SRFU et du CIPE**

##### **1. Aux autorités de la Commune**

- ✓ « Alors même que l'outil RFU est le principal pourvoyeur de revenus municipaux, les élus semblent réticents à effectuer des dépenses publiques pour son fonctionnement »<sup>11</sup>. Il s'agit là d'un paradoxe important. Il faudrait donc que les autorités locales comprennent l'utilité de l'outil avant les choses ne bougent.

Au-delà, il faudra :

- ✓ **sensibiliser** en :

<sup>11</sup> SIMONNEAU C., 2013, Les registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière, Rapport de recherche sous la direction scientifique de SHERRER F., Université de Montréal, p42.

- diffusant les manuels et guides élaborés par la SERHAU et autres acteurs sur l'outil,
  - organisant des séminaires de formation sur le dispositif, regroupant les acteurs de la mairie et de la DGID,
  - initiant des campagnes de communication en français et en langues locales sur le RFU à l'endroit des populations.
- ✓ **normaliser** les relations entre les acteurs intervenant dans le processus,
  - ✓ **favoriser** l'encadrement du personnel du service RFU,
  - ✓ **mettre en perspective** le rôle du RFU par la clarification du rôle dévolu au RFU.

## **2. Aux agents du service du RFU et du CIPE**

- ✓ de mettre en application les connaissances qui auront été acquises lors des formations sur l'outil, dans une perspective de résolution à court ou moyen terme des blocages identifiés,
- ✓ d'accepter le travail collaboratif entre les deux services pour la sauvegarde de l'intérêt général,
- ✓ de respecter les protocoles d'accords qui auront été signés entre les services,
- ✓ de travailler avec compétence et transparence pour faire adhérer la population aux objectifs du RFU.

## **B. Aux populations et synthèse de l'étude**

### **1. Aux populations**

Lorsqu'ils auront bénéficiés des séances de communication sur le Registre Foncier Urbain et l'auront approprié, nous leur recommandons :

- ✓ d'exiger la mise en application de l'outil dans toutes ses dimensions ;
- ✓ de faciliter aux agents enquêteurs l'identification des propriétaires des propriétés non bâties ;
- ✓ de payer librement et promptement leurs impôts ;
- ✓ d'exiger la reddition de compte de la part des autorités.

### **2. Synthèse de l'étude**

La synthèse de l'étude est réalisée dans le tableau de la page suivante.

tableau n° 9 :

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs de recherche	Objectifs de développement	Causes réelles	Hypothèses de recherche	Solutions proposées
<b>Niveau général</b>		RFU de la Commune d'Abomey-Calavi contre-performant au plan fiscal	Identifier les facteurs de la contre-performance fiscale du RFU de la Commune d'Abomey-Calavi	Contribuer à l'amélioration de la performance fiscale RFU de la Commune d'Abomey-Calavi	-	-	-
<b>N I V E A U X S P E C I F I Q U E S</b>	<b>1</b>	Intérêt peu poussé des autorités locales vis-à-vis du RFU	Analyser les facteurs favorables au regain d'intérêt des autorités de la commune d'Abomey-Calavi vis-à-vis du RFU	Exhiber les avantages du RFU au triple plan fiscal, foncier et urbain	Non disponibilité d'informations fiables sur le RFU	Les autorités locales ne disposent pas d'informations suffisantes sur le RFU.	Mettre en place un centre documentation sur le RFU ou aménager un rayon pour cette thématique dans le centre existant.
	<b>2</b>	Défaut de feed-back du Service RFU	Rechercher les éléments à la base de la difficile collaboration entre le SRFU et le service des impôts	Proposer une base de collaboration entre les parties.	Absence d'une base de collaboration entre les parties.	Il n'existe aucune base de collaboration prédéfinie entre les parties	Mettre en place une base de collaboration de commun accord
	<b>3</b>	Faible implication des populations	Évaluer l'impact de la faible implication des populations sur les résultats du dispositif RFU	Exposer l'impact d'une meilleure implication des populations sur la performance du dispositif RFU	Non perception de l'utilité de l'implication des populations.	Les populations sont faiblement impliquées dans la mise en place et l'exploitation du RFU.	Elaborer et mettre en œuvre un plan de communication sur le RFU

# CONCLUSION

Le Bénin a adopté depuis plus d'une décennie la gestion décentralisée à un niveau conférant aux communes, l'unique niveau de décentralisation, une personnalité juridique et une autonomie financière. Les communes ainsi créées ont hérité d'une situation financière catastrophique qui rend pratiquement contradictoire l'autonomie financière à elle accordée par la loi. La plupart d'entre elles, surtout celles rurales, ne dispose pas d'un niveau suffisant de ressources propres pouvant leur permettre de faire face aux exigences des populations à la base. Les ressources transférées par l'État sont également restées très insuffisantes et parfois irrégulières. Le transfert des compétences nouvelles concédées aux communes ne sont pas encore une réalité totale. Lorsqu'elles sont transférées, c'est souvent sans l'accompagnement des ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

Devant une situation aussi périlleuse que celle-ci, les collectivités locales se doivent de trouver des voies et moyens pour montrer aux populations leurs capacités à subvenir à leurs besoins en infrastructures sociocommunautaires et à rendre des services de base de qualité, gage de leur pérennisation. La seule ressource disponible pour aider les collectivités locales à relever ce défi s'avère être le patrimoine foncier. Elle est la ressource naturelle de base dont disposent toutes les collectivités décentralisées suivant le découpage territorial. Il s'agit d'une ressource stratégique longtemps reléguée au second plan et sur laquelle les collectivités décentralisées doivent désormais miser pour leur développement.

À l'instar de plusieurs autres communes du Bénin, la Commune d'Abomey-Calavi a compris la nécessité de mettre en valeur son patrimoine foncier pour le bonheur de toute sa population. Ceci s'est concrétisé par la mise en place du Registre Foncier Urbain. Instrument tridimensionnel dont le fonctionnement régulier et optimal devrait favoriser une urbanisation réfléchie en même qu'une augmentation des ressources fiscales notamment celles foncières.

Mais la mise en œuvre de cet outil est confrontée à d'énormes difficultés qui inhibent sa performance fiscale. Pour corriger une telle situation, il s'est révélé nécessaire d'améliorer la connaissance des acteurs au regard de l'outil par la production de connaissance en la matière. Une définition claire des rôles des différents acteurs doit être réalisée pour favoriser une certaine harmonie autour de l'outil. Enfin les populations

qui se retrouvent en amont et en aval du dispositif ne sauraient être négligées. Une communication éclairée et avertie à leur égard favorisera leur adhésion massive à l'outil.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. Ouvrages généraux

1. ASSISSI S-A., (2006), Comprendre le foncier béninois, Centre National de Production de Manuels Scolaires, Porto-Novo, 486 pages.
2. BEGUIN M. et PUMAIN D., (1994), La représentation des données géographiques, Statistique et cartographique, Armand Colin, Cursus, Paris, 192 pages.
3. BIERSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J-P., (1998), Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation, Karthala, Paris, 296 pages.
4. BURGEL G., (1993), La ville aujourd'hui, Edition Hachette-Pluriel, Paris, 224 pages.
5. CANEL P., DELIS PH. et GIRARD C., (1990), Construire la ville africaine, chronique du citoyen promoteur, Paris, Karthala, 198 pages.
6. COLL J-L. et GUIBBERT J-J., (sous dir.), (2005), L'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, collection Villes et Territoires, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 305 pages.
7. COQUERY-VIDROVITCH C. (sous dir.), (1988), Processus d'urbanisation en Afrique, L'Harmattan villes et entreprises, 2 tomes, Paris, 421 pages.
8. DIDIER M., (1990), Utilité et valeur de l'information géographique, collection Economica, Paris, 225 pages.
9. FARVACQUE-VITKOVIC C., GODIN L., LEROUX H., VERDET F. et CHAVEZ R., (2005), Adressage et gestion des villes, collection Le Développement en marché, Banque Mondiale, Washington D.C., 272 pages.
10. GOERG O., (sous dir.), (2006), Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest, l'Harmattan, Paris, 210 pages.
11. LALEYE M., (2003), La décentralisation et le développement des territoires au Bénin, L'Harmattan, Paris, 327 pages.
12. LAVIGNE S., (1996), Le cadastre de la France, Collection Que sais-je, PUF, Paris, 127 pages
13. Le MEUR P-Y., (2008), L'information foncière, bien commun et ressource stratégique, le cas du Bénin, IIED, dossier numéro 147, Londres, 33 pages.
14. Le Meur, P.-Y. (2005). L'information foncière au Bénin. Production, stockage, utilisation. Rome, Food and Agriculture Organisation.

15. Le MEUR P-Y., (2006 b), Droit et conflit foncier en Afrique, le cas du Bénin, Rapport de recherche, GRET-DIIS pour le Ministère Danois des Affaires Étrangères, 52 pages.
16. Partenariat pour le Développement Municipal - Observatoire de la décentralisation, (2007), Etat de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre, 3ème édition, Karthala-PDM, Paris, Cotonou, 157 pages.
17. Partenariat pour le Développement Municipal - Observatoire de la décentralisation, (2003), État de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre, 2ème édition, Karthala-PDM, Paris, Cotonou, 357 pages.
18. Partenariat pour le Développement Municipal - Observatoire de la décentralisation, (2000), Etat de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre, Karthala-PDM, Paris, Cotonou.
19. Partenariat pour le Développement Municipal, (1994), Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale, Cotonou, 264 pages.
20. Partenariat pour le Développement Municipal, (2000), Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'exemple de Registre Foncier Urbain des villes béninoises, Les Cahiers du PDM, numéro 2 (avril), Cotonou, 39 pages.
21. Réseau RFU-SIF Bénin, (2010), Manuel de procédures pour l'installation et la mise à jour du Registre foncier urbain (RFU ou du Système d'informations Foncières (SIF) au Bénin, Cotonou, 31 pages.
22. ROCHE S., (2000), Les enjeux sociaux des Systèmes d'Information Géographique, Les cas de la France et du Québec, l'Harmattan, collection géographie sociale, Paris, 158 pages.
23. SERHAU-SEM, (1995), Le manuel du registre foncier urbain, tome 1 : Comprendre le RFU, Cotonou, 32 pages.
24. SERHAU-SEM, (1996), Le manuel du registre foncier urbain, tome 2 : Comment développer le registre foncier urbain ? Manuel de procédures du volet fiscal du RFU, Cotonou, 101 pages.
25. SERHAU-SEM, (1997), Guide d'adressage à Cotonou, Cotonou, 19 pages.
26. SERHAU-SEM, (1998), Deuxième projet de réhabilitation et de gestion urbaine, réforme du droit foncier, mission préalable, rapport final, août 1998, Cotonou, 50 pages.

27. TONATO J., (1999), Étape 1 de la réforme foncière : opération pilote de transformation des permis d'habiter en titre foncier dans les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou, MEHU, Cotonou, 7 pages.

## **II. Mémoire, thèses, rapports et actes**

1. CHARLES-DOMINE J., 2002, Nouvelles dynamiques territoriales : étude de cas la région périurbaine Est de Porto-Novo, mémoire de maîtrise sous la direction scientifique de DORIER E., Université de Provence, Aix en Provence, 126 pages.
2. SERHAU-SA, (2000 a), Programme spécial de Réhabilitation de Porto-Novo, un projet en marche, Cotonou, 25 pages.
3. SERHAU-SA, (2000 b), Rapport de présentation de l'actualisation du plan directeur d'urbanisme horizon 1999-2009, MEHU, Cotonou, 73 pages.
4. SERHAU-SA, (2003), Programme de Gestion Urbaine Décentralisé, Actes de l'Atelier du 24 au 26 février 2003 de Cotonou, SERHAU-SA, Cotonou, 190 pages.
5. SIMONNEAU C., 2013, Les registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière, Rapport de recherche sous la direction scientifique de SHERRER F., Université de Montréal, 96 p.
6. TONATO J., (rapporteur), 2007, Forum sur le registre foncier urbain (RFU) et le système d'information foncière (SIF), Rapport Final, Cotonou, 30 pages.

## **III. Textes juridiques**

1. Colonie du Dahomey, (1933), Coutumier du Dahomey (Circulaire du 19 mars 1933), Gouvernement général de l'AOF, Imprimerie du gouvernement, Porto-Novo.
2. Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes du Bénin.
3. Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.
4. Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

#### IV. Articles et communications

1. BEKE D., (1996), « Droit foncier informel : un troisième système à côté du droit traditionnel et du droit formel moderne », in VELIERS (de) G. (sous dir.), Phénomènes informels et dynamiques culturelles en Afrique, Cedad – l'Harmattan, numéro 19-20, Cahiers africains, Paris, pp. 25-31.
2. BOURDON D. et TONATO J., (1998), « La géométrie contre l'urbanisme africain », in Études foncières, numéro 78, Paris, pp. 52-57.
3. CARON P. et CHEYLAN J-P., (2005), « Donner sens à l'information géographique pour accompagner les projets de territoire : cartes et représentations spatiales comme supports d'itinéraires croisés », in Revue Géocarrefour, volume 80, pp. 111-122.
4. CHOPIN A., (2006), « le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott », in Annale de Géographie, numéro 647, Paris, Armand Colin, pp. 69-91.
5. COMBY J., (1998), « Réformes du droit foncier au Bénin, Étude de faisabilité », SERHAU-SA, Cotonou.
6. COURET D., (1986), « Traitement des données localisées : l'infographie à l'ORSTOM », in Infographie et Systèmes d'Information Géographique, Journée de Travail, Bondy, pp. 95-113.
7. COURET D., (1996), « Système d'informations urbaines ou système de penser la ville ? : réflexions autour d'un projet de mise en perspective de l'information pour l'observation du changement urbain à Abidjan », in MINVIELLE J-P., (sous dir.), (1996), Système d'information et questions de développement, Cahiers des Sciences Humaines, numéro 32, pp. 187- 802.
8. LAVIGNE DELVILLE P., (2010), « La réforme foncière rurale au Bénin : émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », in Revue française de science politique, numéro 60, pp. 467-491.
9. Le BRIS E., (1993 a), « Ville irrégulière, ville non maîtrisée », in revue Afrique Contemporaine, numéro spécial numéro 168, Paris, pp. 218-230.
10. Le MEUR P-Y., (1998), « Décentralisation par le bas et participation clientéliste au Bénin », in Bulletin de l'APAD, numéro 15, Paris, pp. 49-63.
11. Le MEUR P-Y., (2006 a), « Gérer l'attente : le Bénin rural face à la décentralisation », in FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C., (sous dir.)

- Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français, Colloque International Pouvoirs et Décentralisations en Afrique et en Europe, 11 novembre 2002, Bamako, IRD, ISH, Colloques et Séminaires, Paris, pp. 343-361.
12. N'BESSA B., (1989), « Espaces périurbains et problèmes fonciers : le cas de Godomey, à l'Ouest de Cotonou (Benin) », in VENNETIER P. (sous dir.), (1989), La périurbanisation dans les pays tropicaux, CEGET, Talence, pp. 100-112.
  13. OLOUDE B., (1999), Résumé d'étude de cas nationaux, Bénin, Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique Sub-Saharienne, Enjeux et opportunités après la Conférence Habitat II, Rapport du colloque régionale des professionnels africains, Ouagadougou, Burkina Faso, 20-23 avril 1999, Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains et Gouvernement du Burkina Faso, Nairobi, pp. 30-34.
  14. ROCHEGUDE A., (2001), « Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et foncier », in Bulletin de liaison du laboratoire d'anthropologie juridique de Paris (LAMP), numéro 26, Paris, pp. 13-34.
  15. SERHAU-SA, (2000 c), Revue permanente du secteur urbain au Bénin, Cotonou, 232 pages.
  16. TONATO J., (1997), « Gestion foncière : enjeux et outils » in Recueil des communications, atelier de formation à la gestion urbaine », PRGU, Cotonou, 9 pages.

# ANNEXES

# **ANNEXE N°1**

## **ORGANIGRAMME DE STRUCTURE HIÉRACHIQUE DE LA MAIRIE D'ABOMEY-CALAVI**

## ANNEXE N°2

### GUIDE D'ENTRETIEN

N°	Questions	
	ENTREVUE REALISEE AVEC	
	POSTE/FONCTION	
	DATE DE L'ENTREVUE	
<b>INTRODUCTION</b>		
<p>Dans le cadre de l'élaboration de notre mémoire de fin de formation en Management des Services Publics à l'ENAM/UAC, nous, <b>Judicaël AYADOKOUN</b>, vous prions de répondre aux questions suivantes afin de nous permettre de disposer des données devant servir à mener des réflexions sur le thème « Contribution à l'amélioration de la performance au plan fiscal du Registre Foncier Urbain de la Commune d'Abomey-Calavi ».</p> <p>Nous vous prions de bien vouloir contribuer à la collecte des données et garantissons l'anonymat lors du traitement.</p> <p>Nous vous remercions pour votre disponibilité.</p>		
<b>A- Désintéret des autorités locales vis-à-vis du FRU</b>		
1.	Pourquoi manifestez-vous de désintéret vis-à-vis du dispositif RFU ?	
<b>B- Non rétro information du SRFU</b>		
2.	La collaboration entre le CIPE et le SRFU porte sur quoi et fonctionne avec quel mécanisme ?	
3.	Comment expliquez-vous le défaut de feed-back du SRFU par le CIPE ?	
<b>C- Résistance des populations face aux mesure issues du RFU</b>		
4.	Comment peut-on expliquer la résistance des populations face aux mesures issues du RFU.	

**ANNEXE N°3****QUESTIONNAIRE**

N°	Questions	
	ENTREVUE REALISEE AVEC	
	POSTE/FONCTION	
	DATE DE L'ENTREVUE	
<b>INTRODUCTION</b>		
<p>Dans le cadre de l'élaboration de notre mémoire de fin de formation en Management des Services Publics à l'ENAM/UAC, nous, <b>Judicaël AYADOKOUN</b>, vous prions de répondre aux questions suivantes afin de nous permettre de disposer des données devant servir à mener des réflexions sur le thème « Contribution à l'amélioration de la performance au plan fiscal du Registre Foncier Urbain de la Commune d'Abomey-Calavi ».</p> <p>Nous vous prions de bien vouloir contribuer à la collecte des données et garantissons l'anonymat lors du traitement.</p> <p>Nous vous remercions pour votre disponibilité.</p>		
<b>A- Non implication des populations dans le processus de mise en place du RFU</b>		
1.	Avez-vous connaissance du registre foncier urbain ?	
2.	À quoi sert le registre foncier urbain ?	
3.	Quels avantages le RFU vous offre-t-il en tant que contribuables ?	

# TABLE DES MATIÈRES

IDENTIFICATION DU JURY .....	ii
DÉCLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR.....	iii
DÉDICACE .....	iv
REMERCIEMENTS.....	v
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	vi
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES .....	vii
RÉSUMÉ .....	viii
SOMMAIRE.....	ix
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE À LA MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE .....	3
Section 1 : Cadre institutionnel du travail, observations de stage et ciblage de la problématique .....	5
Paragraphe 1 : Cadres institutionnel et physique de l'étude.....	5
I. Présentation de la Commune d'Abomey-Calavi .....	5
A. Situation géographique .....	5
B. Structures administratives et organisation de la Commune .....	6
1. Structures administratives .....	6
2. Organisation de la Commune .....	7
a. Les services communaux .....	7
b. Les services infra-communaux .....	7
II. Cadre physique du stage : la Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF) .....	8
A. Le Secrétariat et le Le Service des Affaires Juridiques et des Actes Fonciers (SAJAF).....	8
1. Le Secrétariat.....	8
2. Le Service des Affaires Juridiques et des Actes Fonciers (SAJAF) .....	9
B. Le Service de la Réforme Foncière et le Service du Registre Foncier Urbain (SRFU) .....	9

1. Le Service de la Réforme Foncière .....	9
2. Le Service du Registre Foncier Urbain (SRFU).....	9
Paragraphe 2 : Observations de stage et ciblage de la problématique .....	10
I. Description des forces et faiblesses et regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt.....	10
A. Description des forces et faiblesses .....	10
B. Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....	14
1. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	14
2. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	14
II. Ciblage de la problématique .....	15
A. Choix de la problématique et justification du sujet .....	15
1. Choix de la problématique.....	15
2. Justification du sujet .....	16
B. Spécification de la problématique et détermination des séquences de sa résolution .....	19
1. Spécification de la problématique .....	19
2. Vision globale et séquence de résolution de la problématique.....	20
a. Vision de résolution de la problématique.....	20
b. Séquences de résolution de la problématique .....	21
Section 2 : Conception et mise en application du cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	23
Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'étude.....	23
I. Des objectifs au tableau de bord de l'étude .....	23
A. Objectifs de l'étude et hypothèses de recherche .....	23
1. Objectifs de la recherche .....	23
2. Hypothèses de travail .....	23
B. Le tableau de bord et la revue de la littérature .....	24
1. Le tableau de bord .....	24
2. Revue critique de la littérature .....	27
Paragraphe 2 : Approche méthodologique de l'étude .....	34
I. Approche théorique de la méthodologie .....	34
A. Les techniques et outils de collecte des données.....	34

1.	Les techniques de collecte des données.....	34
a.	L'observation directe .....	34
b.	L'analyse documentaire.....	34
c.	L'entretien et l'enquête .....	35
2.	Les outils de collecte des données.....	35
a.	La grille d'observation.....	35
b.	La fiche de lecture.....	35
c.	Le guide d'entretien et le questionnaire.....	35
II.	Approche empirique de la méthodologie.....	35
A.	Identification de la population cible et échantillonnage.....	35
1.	Groupes cibles et échantillonnage .....	35
a.	Groupes cibles .....	35
b.	Population mère .....	36
2.	Échantillonnage .....	36
B.	De l'objectif de l'enquête à la stratégie de vérification des hypothèses... 37	
1.	Objectifs de l'enquête et technique de dépouillement .....	37
a.	Objectifs de l'enquête .....	37
b.	Techniques de traitement des données .....	37
2.	Stratégie de vérification des hypothèses et limites de l'enquête.....	37
a.	Stratégie de vérification des hypothèses .....	37
b.	Seuils de décisions .....	38
c.	Limites de l'enquête.....	41
 CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE ET DE L'ANALYSE DES DONNEES AUX APPROCHES DE SOLUTIONS .....		42
Section 1 : Collecte et analyse des données .....		43
Paragraphe 1 : Préparation, réalisation de la collecte et présentation des données..		43
I.	Préparation et réalisation de la collecte des données .....	43
A.	Préparation de la collecte des données .....	43
B.	Réalisation de la collecte des données.....	43
II.	Présentation des données .....	43
A.	Présentation des données issues des entrevues.....	44
1.	Synthèse des données collectées sur le problème de désintérêt des autorités locales vis-à-vis du RFU .....	44

2.	Synthèse des données collectées sur le problème de feed-back du SRFU	45
B.	Présentation des données collectées par questionnaire .....	46
	Paragraphe 2 : Analyse des données, vérification des hypothèses et diagnostic de l'étude .....	51
I.	Analyse des données et discussion des résultats .....	51
A.	Analyse des données et discussion des résultats sur les problèmes spécifique n° 1 et 2 .....	51
1.	Analyse des données et discussion des résultats sur le problème spécifique n° 1 .....	51
2.	Analyse des données et discussion des résultats sur le problème spécifique n° 2 .....	52
B.	Analyse des données et discussion des résultats sur le problème spécifique n° 3 .....	52
II.	Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic de l'étude.....	53
A.	Vérification des hypothèses.....	53
B.	Établissement du diagnostic .....	54
	Section 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	55
	Paragraphe 1 : Approches de solutions .....	55
I.	Approches de solutions au problème spécifique n° 1 et 2 .....	55
A.	Approches de solutions au problème spécifique n° 1.....	55
B.	Approches de solutions au problème spécifique n° 2.....	55
II.	Approches de solutions au problème spécifique n° 3.....	55
	Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre et recommandations.....	58
I.	Conditions de mise en œuvre des solutions .....	58
II.	recommandations .....	58
A.	Aux autorités de la Commune et aux agents du SRFU et du CIPE.....	58
1.	Aux autorités de la Commune .....	58
2.	Aux agents du service du RFU et du CIPE .....	59
B.	Aux populations et synthèse de l'étude.....	59
1.	Aux populations.....	59
2.	Synthèse de l'étude .....	59
	CONCLUSION.....	61

BIBLIOGRAPHIE.....	64
ANNEXES.....	69
TABLE DES MATIÈRES.....	73

Sur la base des éléments de l'état des lieux, le tableau FFOM (Force, Faiblesse, Opportunité, Menace) suivant a été élaboré.

Tableau : FFOM

<u>FORCES</u>	<u>FAIBLESSES</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonne ambiance de travail</li> <li>- Disponibilité du RFU dans la Commune d'Abomey-Calavi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Défaut de feed-back du Service des Impôts vis-à-vis du Service RFU</li> <li>- Non participation des populations et autres acteurs de développement local</li> <li>- Manque de motivation de certains agents</li> <li>- Inexistence de fiches d'attribution</li> <li>- Mauvaise répartition des tâches</li> </ul>
<u>OPPORTUNITES</u>	<u>MENACES</u>

Source : Réalisé à partir de l'état des lieux (en Bas de page 14)