

REPUBLIQUE DU BENIN



\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI  
(U.A.C)

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

\*\*\*\*\*

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR  
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES IMPOTS**

Option:

Filière:

ADMINISTRATION DES FINANCES

ADMINISTRATION DES IMPOTS

Année Académique :

2009-2010

**LA PROBLEMATIQUE DE LA MISE EN PLACE  
DU CADASTRE EN REPUBLIQUE DU BENIN :  
ANALYSE ET APPROCHES DE SOLUTIONS**

*Réalisé et soutenu par :*

**Ladmire I. T. AGBODOYETIN SANT'ANNA**

*Sous la direction de :*

Maître de stage :

**Sèmiou A. LASSISSI**

Administrateur des Impôts

Directeur de mémoire :

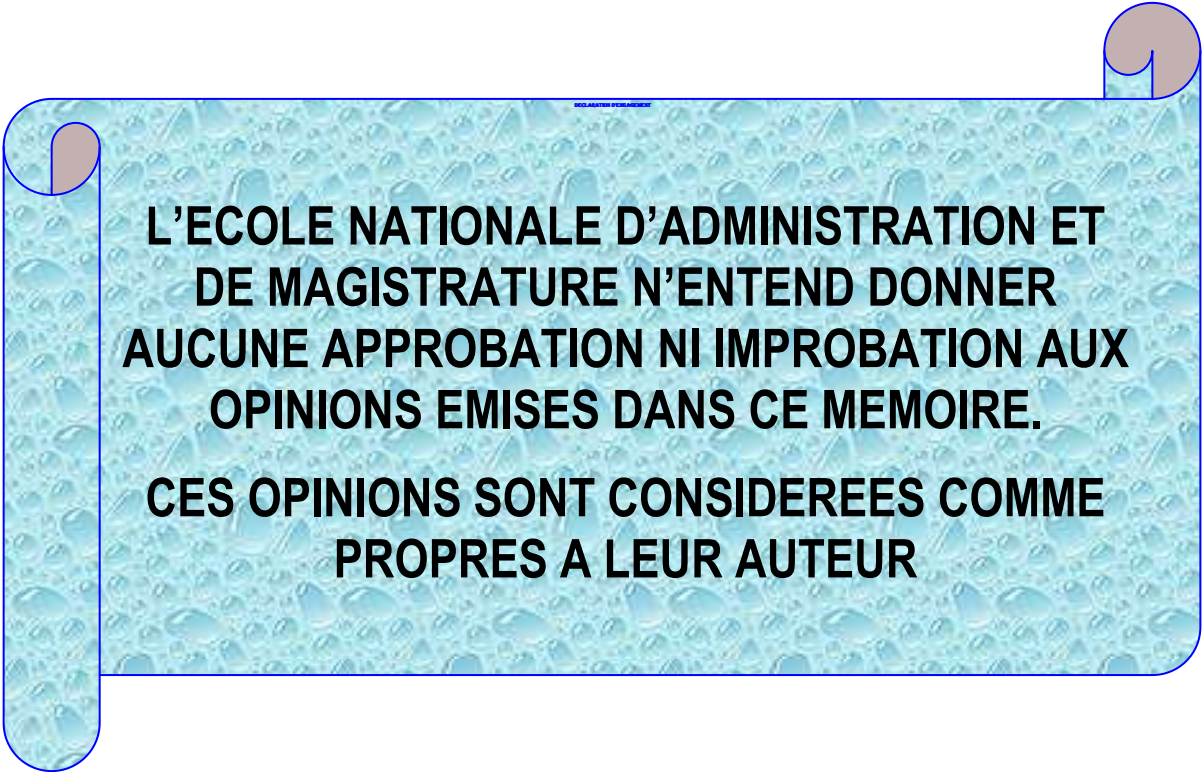
**Alain QUENUM**

Administrateur des Impôts

*Février 2011*

# *IDENTIFICATION DU JURY*

- **PRESIDENT : TIENDO Denis**
- **VICE PRESIDENT : BOURAÏMA Ramanou**
- **MEMBRE : DESSOU Léon**



**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER  
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX  
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.  
CES OPINIONS SONT CONSIDEREES COMME  
PROPRES A LEUR AUTEUR**

## DEDICACES

A notre père Pierre AGBODOYETIN.

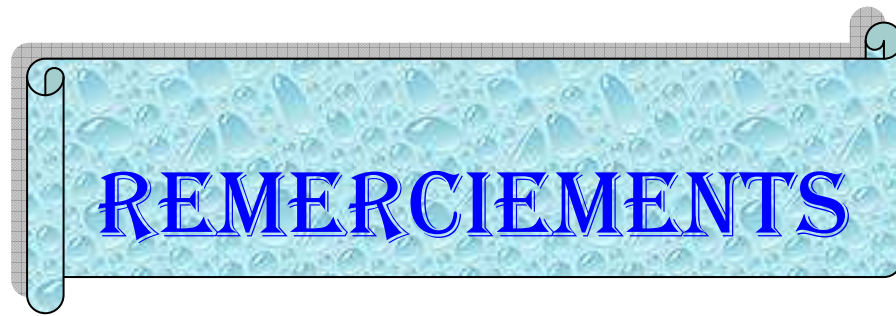
A notre mère Christiane HOUEMAVO.

A notre époux Lambert SANT'ANNA.

A nos enfants Axel Pischon Joao, Arielle Priscille Johanna Jeewel et Arès Péniel Juvino.

A nos frères et sœurs Angelo, Rosemonde, Aurore, Gildas, Bertille et Cored.

A tous, nous dédions ce mémoire.



# REMERCIEMENTS

Nos sincères remerciements à :

- Monsieur Alain QUENUM, notre directeur de mémoire, pour avoir accepté de suivre ce travail malgré ses occupations.
- Monsieur Sèmiou A. LASSISSI, notre maître de stage, pour sa contribution à la réalisation de ce mémoire.
- Les membres du jury qui ont accepté d'apprécier ce travail.
- Tout le corps professoral et tout le personnel de l'E.N.A.M..
- Messieurs Antoine HOUINSAVI, Francis FAGNIBO, Christophe AHOMLANTO, Victorin TOGNINO.
- Monsieur Magloire LANHA et tout le personnel de SOFTLAB
- Monsieur Stanislas BRUN et tout le personnel de MCA-Bénin
- Tout le personnel de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.).
- Angèle et Saturnin SANT'ANNA.
- Solange et Pascal AGBOKA.
- Mesdames Esthére AKPO et Pamela TCHIBO HODONOU
- Messieurs Emmanuel SONON, Pascal DANTONDJI, André AGBANOU et Brice SEGNI.
- Messieurs Symphorien GNAHOUI et Camille VIANVONDE
- Messieurs Aristide ANIOUVI, Gautier S. WENOU et Florentin AGASSOUNON
- Toutes les personnes qui ont participé d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce mémoire.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- A.C.A.I.** : Agents de Constatation et d'Assiette des Impôts
- C.F.P.I.** : Centre de Formation Professionnelle des Impôts
- C.G.I.** : Code Général des Impôts
- C.I.D.A.M.** : Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés
- C.I.M.E.** : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
- C.I.P.E.** : Centre des Impôts des Petites Entreprises
- C.P.** : Contribution des Patentes
- C.U.C.** : Circonscription Urbaine de Cotonou
- D.C.I.M.E.** : Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises
- D.D.E.T.** : Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre
- D.D.I.** : Direction Départementale des Impôts
- D.D.I.-A.L.** : Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral
- D.G.E.** : Direction des Grandes Entreprises
- D.G.I.D.** : Direction Générale des Impôts et des Domaines
- D.G.R.** : Direction de la Gestion des Ressources
- D.I.** : Direction des Impôts
- D.I.E.** : Direction de l'Information et des Etudes
- D.L.C.** : Direction de la Législation et du Contentieux
- D.N.V.E.F.** : Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales
- E.N.A.M.** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- F.B.** : Foncier Bâti
- I.E.C.** : Information, Education et la Communication
- I.F.U.** : Identifiant Fiscal Unique
- I.G.N.** : Institut Géographique National
- I.G.S.** : Inspection Générale des Services

- M.C.A. :** Millenium Challenge Account
- M.C.C. :** Millenium Challenge Corporation
- M.E.F. :** Ministère de l'Economie et des Finances
- M.F.R.E. :** Mission Fiscale des Régimes d'Exception
- P.F.R. :** Projet Foncier Rural
- Q.I.P. :** Quartier Ilot Parcelle
- R.D. :** Recette des Domaines
- R.D.I. :** Recette Divisionnaire des Impôts
- R.I. :** Recette des Impôts
- R.F.U. :** Registre Foncier Urbain
- R.N.I. :** Recette Nationale des Impôts
- R.P.I. :** Recette Principale des Impôts
- S.A. :** Service d'Assiette
- S.C.F. :** Service de la Conservation Foncière
- S.E.T. :** Service de l'Enregistrement et du Timbre
- S.E.R.H.A.U. :** Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain
- S.G.D.P.E. :** Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat
- S.I.F. :** Système d'Information Foncière
- T.B.E. :** Tableau de Bord de l'Etude
- T.F.U. :** Taxe Foncière Unique
- T.G.P.E. :** Tableau Général des Propriétés de L'Etat
- T.P.U. :** Taxe Professionnelle Unique
- T.U.C.A. :** Taxe Unique sur les Contrats d'Assurances
- T.S.E. :** Tableau de Synthèse de l'Etude
- Z.I.P. :** Zone Ilot Parcelle

## LISTE DES TABLEAUX

	<b>Page</b>
<b><u>Tableau n°I</u></b> : Statistique de recouvrement des impôts au niveau des trois CIPE de Cotonou de 2005 à 2010.....	23
<b><u>Tableau n°II</u></b> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....	26
<b><u>Tableau n°III</u></b> : Synthèse des approches génériques par problème .....	32
<b><u>Tableau n°IV</u></b> : Tableau de Bord de l'Etude : « la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin ».....	41
<b><u>Tableau n°V</u></b> Point des réponses à la question n°1.....	54
<b><u>Tableau n°VI</u></b> : Point des réponses à la question n°2.....	55
<b><u>Tableau n°VII</u></b> : Point des réponses à la question n°3.....	57
<b><u>Tableau n°VIII</u></b> : Point des réponses à la question n°4.....	58
<b><u>Tableau n°IX</u></b> : Tableau de Synthèse de l'Etude : « la problématique de La mise en place du cadastre en République du Bénin : analyse et approches de solutions ».....	70



## LISTE DES GRAPHIQUES

	<b>Page</b>
<b><u>Graphique n°1</u></b> : Point des différentes causes liées à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T....	54
<b><u>Graphique n°2</u></b> : Point des différentes causes à la base du problème relatif à la complexité du logiciel R.F.U.....	56
<b><u>Graphique n°3</u></b> : Point des différentes causes à la base du problème relatif à la persistance de conflits domaniaux .....	57
<b><u>Graphique n°4</u></b> : Point des différentes causes à la base du problème relatif à l'importance de restes à recouvrer.....	58

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

- Administration fiscale** : C'est l'institution chargée d'asseoir, de liquider et de recouvrer les impôts et taxes
- Assiette de l'impôt** : ensemble des opérations administratives destinées à déterminer et à évaluer la matière imposable
- Cadastre** : est l'ensemble des documents sur lesquels sont enregistrés le découpage d'un territoire en propriété et en culture ainsi que le nom des propriétaires des différentes parcelles.
- Contribuable** : c'est celui à qui incombe la charge de payer l'impôt
- Décentralisation** : système d'organisation des structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux (collectivités locales, établissements publics).
- Fiscalité** : ensemble des règles juridiques permettant à l'administration fiscale d'asseoir, de liquider, de contrôler et de recouvrer l'impôt en vue de la couverture des charges publiques
- Fraude fiscale** : c'est une violation flagrante de la loi pour se soustraire ou tenter de soustraire tout ou partie du revenu imposable à l'application de la loi fiscale
- Immatriculation** : c'est une procédure d'obtention du titre foncier, elle consiste à établir pour un terrain une sorte « d'état civil » dénommé titre foncier sur lequel vont être portés les noms des propriétaires successifs du terrain et les actes juridiques créant sur le terrain des droits réels.
- Impôt** : c'est une prestation pécuniaire requise des personnes

physiques ou morales de droit privé et éventuellement de droit public, d'après leurs facultés contributives, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie déterminée, en vue de la couverture des charges publiques de l'Etat et des collectivités territoriales ou de l'intervention de la puissance publique (Lucien MEHL).

**Recoupement**

: c'est l'opération qui consiste à recueillir de sources diverses, les informations nécessaires au contrôle, dans le but de les confronter pour vérifier leur concordance.

**Recouvrement de l'impôt**

: ensemble des opérations effectuées par l'administration fiscale pour obtenir du contribuable le paiement de l'impôt dont il est redevable. Il s'agit donc de faire passer l'argent des poches du contribuable dans les caisses de l'Etat.

**Réseau d'indicateurs**

: c'est l'ensemble composé de personnes avisées extérieures à l'administration et qui informent cette dernière contre rémunération, des cas de fraudes constatées suite à une investigation ou de façon flagrante.

**Taxe**

: c'est un prélèvement opéré sur l'utilisateur d'un service public à l'occasion de l'utilisation de ce service mais sans que ce prélèvement ait une corrélation avec le coût du service rendu

**Titre foncier**

: C'est le titre de propriété attaché à un immeuble qui est délivré à l'issue d'une procédure d'immatriculation seul titre de propriété légal au Bénin, il est régi par les dispositions de la loi 65-25 du 14 Août 1965 portant régime de la propriété foncière.



## RESUME

Dans le cadre de nos travaux de recherche à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.), nous nous sommes intéressée à la Direction des Domaines de l'Enregistrement et du Timbre et au Centre des Impôts des Petites Entreprises n° 1 de Cotonou (C.I.P.E. Saint Michel).

Nos observations de stage nous ont permis d'identifier des problèmes qui entravent le bon fonctionnement de ces structures.

Après avoir regroupé ces problèmes par centre d'intérêt, nous avons obtenu quatre (04) problématiques parmi lesquelles nous avons retenu celle liée à la nécessité de la mise en place du cadastre en République du Bénin.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est lié à l'inexistence du cadastre dans le système fiscal béninois. Les problèmes spécifiques ont pour nom l'inexistence d'un système cadastral à la D.D.E.T. (problème spécifique n°1), la complexité du logiciel R.F.U. (problème spécifique n°2), la persistance des conflits domaniaux (problème spécifique n°3) et l'importance de restes à recouvrer (problème spécifique n°4).

Pour résoudre ces problèmes, nous avons d'abord fixé des objectifs et formulé des hypothèses de travail. Ces objectifs et hypothèses se présentent comme suit :

- Objectif général : Contribuer à la mise en place du cadastre dans le système fiscal béninois.
- Objectif spécifique n°1 : Contribuer à la mise en place d'un système cadastral à la D.D.E.T..
- Objectif spécifique n°2 : Contribuer à une meilleure compréhension du logiciel R.F.U.
- Objectif spécifique n°3 : contribuer à l'éradication des conflits domaniaux

- Objectif spécifique n°4 : contribuer à l'amélioration du taux de recouvrement des impôts fonciers
- Hypothèse spécifique n°1 : le manque de moyens matériels, financiers, humains et de volonté politique est à la base de l'inexistence d'un système cadastral à la D.D.E.T..
- Hypothèse spécifique n°2 : l'insuffisance de formation des agents utilisateurs explique la complexité du logiciel R.F.U..
- Hypothèse spécifique n° 3 : la spéculation foncière est à la base de la persistance des conflits domaniaux.
- Hypothèse spécifique n° 4 : l'insuffisance du nombre d'agents de poursuite et de moyens de transport explique l'importance de restes à recouvrer.

Suite à la réalisation des enquêtes et après analyses des données recueillies, toutes les quatre hypothèses ont été vérifiées.

Au-delà de la cause supposée, d'autres causes mais moins plausibles sont également à la base du problème.

Nous avons ensuite établi les diagnostics et proposer des solutions pour l'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés.

A ce titre, les approches de solutions se présentent comme suit :

- réaliser un cadastre national. A cet effet, il convient de quitter l'étape des belles intentions ou de vœux pieux.
- doter la D.D.E.T. et les C.I.P.E. des moyens juridiques, matériels et humains pour l'efficacité de leurs missions.

Pour la mise en œuvre de ces solutions, des recommandations ont été faites à l'endroit des autorités administratives et politiques. En effet, la mise en œuvre de ces solutions dépend de la volonté des autorités politiques et de la vision de l'Administration fiscale.



# SOMMAIRE

	<b>page</b>
INTRODUCTION GENERALE.....	4
<b>CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA MISE EN PLACE DU CADASTRE EN REPUBLIQUE DU BENIN.....</b>	<b>5</b>
<u>Section 1</u> : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	5
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation de la structure d'accueil du stage.....	5
<u>Paragraphe 2</u> : Etat des lieux sur les activités de la D.D.E.T. et du C.I.P.E. n°1 de Cotonou.....	15
<u>Section 2</u> : Ciblage de la problématique.....	25
<u>Paragraphe 1</u> : Choix et spécification de la problématique.....	25
<u>Paragraphe 2</u> . Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée .....	25
<b>CHAPITRE DEUXIEME: DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UNE MISE EN PLACE DU CADASTRE EN REPUBLIQUE DU BENIN.....</b>	<b>30</b>
<u>Section 1</u> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	34
<u>Paragraphe 1</u> : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	35
<u>Paragraphe 2</u> : Méthodologie adoptée.....	46
<u>Section 2</u> : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une mise en place du cadastre en République du Bénin.....	52
<u>Paragraphe 1</u> : Enquêtes et vérification des hypothèses.....	52
<u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	62
CONCLUSION GENERALE.....	71
BIBLIOGRAPHIE.....	74
ANNEXES.....	75
TABLE DES MATIERES.....	81



# INTRODUCTION GENERALE

Le pari véritable de la décentralisation en République du Bénin est de mobiliser des ressources additionnelles au niveau local. En effet, la crise financière aigüe que connaît le pays le met dans la quasi-impossibilité de transférer aux collectivités locales des ressources financières qu'il a lui-même du mal à mobiliser. La mise en place effective de la politique de décentralisation dépend avant tout de l'efficacité des collectivités dans la mobilisation des ressources locales, sans espoir d'un transfert substantiel des moyens de l'Etat.

La structure des recettes communales montre que les recettes fiscales ont un poids déterminant par rapport aux autres catégories de recettes. C'est donc en améliorant notablement, la mobilisation de telles recettes qu'on doit pouvoir donner une meilleure santé financière aux communes.

La fiscalité locale est assise sur des impôts ayant pour base l'usage du sol qu'il s'agisse de l'impôt sur le foncier bâti ou non bâti, ou des impôts sur les activités économiques. La connaissance des contribuables en relation avec leur localisation et l'utilisation qu'ils font du sol est donc un préalable pour améliorer l'efficacité de la fiscalité locale. C'est ce qui justifie l'intérêt des systèmes d'informations foncières (S.I.F.) et qui explique l'engouement manifeste pour de tels systèmes pratiquement dans toute la sous-région.

Dans le but d'aider à l'évaluation et à l'amélioration de cette fiscalité locale, l'Administration béninoise a mis en place le Registre Foncier Urbain (R.F.U.). Grâce au R.F.U., nous pourrions donc connaître la nature de chaque propriété ainsi que la valeur des biens fonciers pour procéder à l'évaluation de l'impôt à payer. Mais, force est de constater de nos jours, que le R.F.U. connaît quelques imperfections qui entraînent d'énormes manques à gagner pour l'économie béninoise et en particulier pour les collectivités locales ainsi que des conflits domaniaux. Aussi, le R.F.U. ne dispose-t-il pas d'un système de conservation foncière pouvant faciliter le travail aux inspecteurs de l'administration fiscale lors de l'identification des propriétaires terriens et de la détermination de la valeur locative.

Or, il existe un autre outil meilleur qui pourra résoudre une fois pour toutes les insuffisances du R.F.U. : il s'agit du cadastre. Le cadastre, dispose d'un si grand nombre d'avantages qu'une fois instauré au Bénin, sera d'une grande aide à l'administration fiscale ainsi qu'à d'autres structures de l'Administration béninoise.

C'est donc dans le souci de participer à la résolution de cet ensemble de problèmes (général et spécifiques) que nous avons choisi comme thème « **la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin** ». La résolution de ce thème contribuera à pallier aux insuffisances du R.F.U., à profiter des multiples avantages du cadastre et à optimiser les recettes locales et mêmes nationales.

Aussi, le présent travail sera-t-il structuré en deux (02) volets.

Le premier chapitre sera consacré d'abord à la présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude et à la restitution des mécanismes de fonctionnement de deux (02) structures :

- la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.), spécialisée dans l'enregistrement des actes, la délivrance des titres fonciers et la conservation foncière;
- le Centre des Impôts des Petites Entreprises n°1 de Cotonou (C.I.P.E. n°1), une structure chargée de l'assiette, du recouvrement et du contrôle des impôts locaux pour le compte de la collectivité locale. Nous dégagerons ensuite la problématique de l'étude.

Le second chapitre traitera, d'une part, du cadre théorique et méthodologique de l'étude et, d'autre part, des enquêtes de vérification des hypothèses, puis des approches de solutions pour la mise en place du cadastre en République du Bénin.

## CHAPITRE PREMIER :

**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,  
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE  
LA PROBLEMATIQUE DE LA MISE EN PLACE  
DU CADASTRE EN REPUBLIQUE DU BENIN.**

La Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.), structure ayant servi de cadre à la phase pratique de notre formation, est une direction technique du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F.). Elle est composée de divers services qui œuvrent à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés.

Dans le but de mieux cerner notre étude, il nous paraît indispensable de présenter d'abord la D.G.I.D. et de restituer les mécanismes de fonctionnement de quelques structures qui ont retenu notre attention, puis de dégager, par la suite, la problématique.

Par conséquent, le présent chapitre sera consacré dans un premier temps à la présentation du cadre physique de l'étude et à la restitution des observations de stage (section 1) puis, dans un second temps, au ciblage de la problématique (section 2).

## **Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage**

Après avoir présenté la Direction Générale des Impôts et des Domaines (paragraphe 1), nous exposerons les observations que nous avons faites au cours de notre stage (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage**

Il s'agira pour nous de faire l'historique de la D.G.I.D., de la découvrir à travers ses compétences, ses attributions et son organisation (I), puis de présenter les structures concernées par notre étude à savoir :

- la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (II) ;
- le Centre des Impôts des Petites Entreprises (III).

#### **I. Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.)**

##### **A. Historique de la D.G.I.D.**

L'administration fiscale, autrefois appelée Service des Contributions Directes puis Direction des Impôts, a été érigée en Direction Générale des Impôts et des Domaines aux termes du décret n°93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Après l'accession du Dahomey à la souveraineté nationale, le 1er août 1960, l'organisation de l'administration fiscale a été caractérisée par l'existence de deux (02) services : le Service des Contributions Directes et le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre.

C'est le décret n°67-215/PR/MFAE du 26 juin 1967 qui a érigé le Service des Contributions Directes en Direction des Impôts (D.I.). Par la suite, le Service de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre a été transformé en Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.).

La fusion de ces deux directions au cours de l'année 1968 a donné lieu à une direction unique appelée Direction des Impôts.

En 1973, cette direction a été érigée en Direction Générale des Impôts.

Elle est redevenue Direction des Impôts en 1975 avant d'être érigée à nouveau en Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.) en 1993.

## **B. Compétences et attributions de la D.G.I.D**

### **1. Compétences de la D.G.I.D.**

Aux termes des dispositions de l'article 58 du décret n° 2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction Générale des Impôts et des Domaines est compétente pour toutes les questions relatives :

- aux impôts directs et taxes assimilées ;
- aux impôts indirects et taxes assimilées autres que ceux exigibles à l'importation ou à l'exportation ;
- aux droits d'enregistrement et de timbre et taxes assimilées ;
- au domaine privé de l'Etat ;
- à l'organisation foncière et à la gestion de biens vacants ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale.

### **2. Attributions de la D.G.I.D.**

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, la D.G.I.D. est chargée :

- ✓ de déterminer l'assiette, de procéder à la liquidation, au contrôle et au traitement du contentieux de tous les impôts et taxes prévus au Code Général des Impôts (C.G.I.);
- ✓ d'assurer le recouvrement et le reversement au Trésor public et autres institutions des impôts et taxes ainsi que des redevances domaniales et des taxes annexes;
- ✓ de procéder au contrôle fiscal;
- ✓ de veiller à la conservation des hypothèques et des droits fonciers;
- ✓ de gérer les biens du domaine privé de l'Etat ;
- ✓ d'élaborer les comptes administratifs et de gestion de l'ensemble de son réseau comptable et de les transmettre au Receveur Général des Finances en vue de la mise en état d'examen par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

### **C. Organisation de la D.G.I.D. (voir organigramme en annexe n°1)**

Conformément aux dispositions de l'article 59 du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la D.G.I.D. comprend trois (03) types de directions en dehors de son cabinet composé du Directeur Général, du Directeur Général Adjoint, de l'assistant et du secrétariat administratif.

Il s'agit des directions centrales, des directions techniques à compétence nationale et des directions techniques à compétence territoriale.

#### **1. Les directions centrales**

Elles sont au nombre de sept (07). Ce sont :

- l'Inspection Générale des Services (I.G.S.) ;
- la Mission Fiscale des Régimes d'Exception (M.F.R.E.) ;
- le Centre de Formation Professionnelle des Impôts (C.F.P.I.) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (D.G.R.) ;
- la Recette Nationale des Impôts (R.N.I.) ;
- la Direction de la Législation et du Contentieux (D.L.C.) ;

- la Direction de l'Information et des Etudes (D.I.E.).

## **2. Les directions techniques à compétence nationale**

Elles sont au nombre de quatre (04). Ce sont :

- la Direction des Grandes Entreprises (D.G.E.) ;
- la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre (D.D.E.T.) ;
- la Direction Nationale de Vérifications et d'Enquêtes Fiscales (D.N.V.E.F.);
- la Direction des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (D.C.I.M.E.).

## **3. Les directions techniques à compétence territoriale**

Il s'agit :

- du Centre des Impôts de Dantokpa et des Autres Marchés (C.I.D.A.M.) ;
- des Directions Départementales des Impôts (D.D.I.).

## **II. Présentation de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre et du Centre des Impôts des Petites Entreprises**

Chacune de ces structures sera présentée à travers ses attributions et son organisation.

### **A. La Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre**

#### **1. Attributions**

La Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre a une compétence nationale.

Elle est chargée de:

- l'assiette, la liquidation, le contrôle et le recouvrement des droits d'enregistrement, de timbre, de publicité foncière, de la taxe unique sur les contrats d'assurance et des taxes assimilées ;
- la gestion et l'aliénation du domaine immobilier privé de l'Etat ;
- la surveillance des opérations relatives au domaine national ;

- l'organisation foncière comportant les opérations d'immatriculation, de publication et de conservation, des hypothèques et des droits fonciers ;
- la gestion des biens vacants ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sûreté générale ;
- la représentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines dans diverses instances.

## **2. Organisation**

En dehors de son Secrétariat, la D.D.E.T. comprend quatre (04) services à savoir :

- ✓ le Service de l'Enregistrement et du Timbre (S.E.T.) ;
- ✓ le Service de la Conservation Foncière (S.C.F.) ;
- ✓ le Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat (S.G.D.P.E.);
- ✓ la Recette des Domaines (R.D.).

### **❖ Le Service de l'Enregistrement et du timbre (S.E.T.) :**

Le Service de l'Enregistrement et du Timbre est chargé de :

- l'enregistrement de tous les actes soumis à la formalité et établis en République du Bénin ;
- la vérification des répertoires et registres des offices publics et ministériels ;
- l'assiette, la liquidation et le contrôle des droits d'enregistrement et de la T.U.C.A..

Ce service comprend deux divisions :

- la Division des actes authentiques ;
- la Division des actes sous seing privé.

### **❖ Le Service de la Conservation Foncière (S.C.F.) :**

Le Service de la Conservation Foncière est chargé de :

- l'immatriculation des immeubles ;
- la conservation foncière et des droits fonciers ;
- l'inscription des hypothèques.

Le Service de la Conservation Foncière comprend deux divisions :

- la Division de l'Immatriculation ;
- la Division des Inscriptions.

❖ **Le Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat (S.G.D.P.E.) :**

Le Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat est chargé de :

- la gestion des terrains du Domaine Privé de l'Etat ;
- la création et la mise à jour d'un fichier des emphytéotes ;
- la gestion des contentieux relatifs au domaine privé de l'Etat ;
- l'accomplissement des formalités nécessaires à la conclusion de toute sorte de contrats portant sur le domaine privé de l'Etat ;
- l'établissement et la mise à jour du tableau général des propriétés de l'Etat ;
- la réforme et la vente des biens meubles de l'Etat.

Le Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat comprend deux divisions :

- la division du suivi des propriétés ;
- la division des contrats.

❖ **La Recette des Domaines (R.D.) :**

La Recette des Domaines a pour attributions :

- le recouvrement des droits d'enregistrement, des droits de timbres, des droits de conservation foncière, des droits d'hypothèque, de la Taxe Unique sur les Contrats d'Assurance, des produits du domaine et taxes annexes ;
- la tenue des comptes de la conservation foncière, de l'enregistrement et des travaux liés à la gestion du domaine privé de l'Etat ;
- l'encaissement des provisions et des cautionnements judiciaires ;
- la comptabilité matière des timbres fiscaux.

La Recette des Domaines est dirigée par un Receveur qui est un comptable public nommé par arrêté. Il peut être assisté d'un Fondé de Pouvoir. Il exerce l'action en recouvrement et est personnellement et pécuniairement responsable de l'encaissement, de

la conservation des fonds et valeurs dont il a la garde et de la justification de toutes les opérations qu'il effectue. Il gère le budget des frais topographiques.

La Recette des Domaines comprend trois (03) divisions :

- la division caisse ;
- la division recouvrement ;
- la division comptabilité.

Il convient de signaler que l'Arrêté n°112/MEF/DC/SGM/DGID du 17 février 2009 a modifié les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre. Mais les dispositions de cet Arrêté ne sont pas encore mises en application. Néanmoins, ces dispositions sont citées ainsi qu'il suit :

La Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre a une compétence nationale. Elle est chargée :

- de la coordination et de la centralisation des activités des Centres des Domaines ;
- du contrôle et du suivi de l'application de la législation domaniale, de l'enregistrement et du timbre ;
- de la formation et du recyclage permanent du personnel ;
- de l'élaboration, de l'exécution, de l'évaluation et du suivi de la politique foncière et domaniale.

La Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre comprend :

- le Service de la Législation Foncière, de l'Enregistrement et du Timbre ;
- le Service du Cadastre et de l'Information Foncière.

### **III. Le Centre des Impôts des Petites Entreprises n°1 de Cotonou (C.I.P.E. St Michel) :**

Avant d'aborder la présentation du Centre des Impôts des Petites Entreprises, nous présenterons brièvement la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral dont il dépend.

## **A. La Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (D.D.I.-A.L.)**

### **1. Attributions**

La Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (D.D.I./A.L.) est chargée de la mise en œuvre de la politique fiscale définie par la D.G.I.D. au niveau départemental.

A ce titre, elle a pour mission :

- l'animation, la coordination et le contrôle des activités des services fiscaux implantés au niveau des collectivités locales ;
- la diffusion et les commentaires des instructions du D.G.I.D. auprès de ces services ainsi que le suivi de l'application desdites instructions ;
- l'homologation par délégation du D.G.I.D. des rôles émis par les services d'assiette des trois C.I.P.E. de Cotonou et des autres C.I.P.E. de l'Atlantique ;
- la représentation de la D.G.I.D. dans toutes les instances administratives délibérant au niveau du Département ;
- la participation aux travaux de différents comités créés au sein de la D.G.I.D..

### **2. Organisation :**

Outre son secrétariat, la Direction Départementale de l'Atlantique et du Littoral est composée de plusieurs Centres des Impôts des Petites Entreprises du ressort de son territoire dont trois à Cotonou et d'une cellule informatique.

#### **❖ Les Centres des Impôts des Petites Entreprises (C.I.P.E.)**

Les Centres des Impôts des Petites Entreprises sont chargés :

- de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du recouvrement des impôts et taxes relevant de sa compétence ;
- du contentieux des impôts locaux dans la limite des compétences déléguées par le Directeur Général des Impôts et des Domaines au directeur départemental.

Le Centre des Impôts des Petites Entreprises est, en principe, implanté au niveau de chaque commune. Toutefois, sa compétence pourrait être étendue à plusieurs communes. Inversement, en fonction du volume des affaires fiscales, il peut être créés plusieurs C.I.P.E. à l'intérieur d'une commune comme Cotonou et Porto-Novo.

#### ❖ **La cellule informatique**

En ce qui concerne les attributions et l'organisation de la cellule informatique, il convient de préciser que celle-ci est chargée :

- du traitement informatique des impôts et des taxes relevant de la compétence des Centres des Impôts des Petites Entreprises (C.I.P.E.) ;
- de la maintenance de l'outil informatique mis à la disposition de la Direction Départementale des Impôts (D.D.I.) ;
- de la gestion des consommables et du matériel informatique mis à la disposition de la D.D.I..

La cellule est directement rattachée au Directeur Départemental des Impôts. Au stade actuel, elle ne comporte, ni de services, ni de divisions. Elle est en liaison permanente avec les services des C.I.P.E. en vue de mener à bien sa mission.

## **B. Le Centre des Impôts des Petites Entreprises n°1 de Cotonou**

### **1. Attributions**

Le Centre des Impôts des Petites Entreprises de Saint Michel, encore appelé C.I.P.E. N°1 de Cotonou est l'un des trois (3) C.I.P.E. qui couvrent la municipalité de Cotonou. Il a ses offices situés au quartier Gbènan et logés dans la Parcelle D de l'Ilot N°199. Il est positionné à côté de la station S.O.N.A.C.O.P. ou derrière les locaux de l'Office des Postes et Télécommunications de St Michel.

Le Centre des Impôts de St Michel, comme tous les autres C.I.P.E. implantés à Cotonou et sur toute l'étendue du territoire national, est chargé de l'assiette, de la liquidation, du contrôle, du recouvrement, de l'établissement des dégrèvements d'office, de la Taxe Professionnelle Unique (T.P.U.), de la Taxe Foncière Unique (T.F.U.), de la Contribution des Patentes (C.P.), de la Contribution des Licences (C.L.) et de

l'instruction des demandes en décharge ou en déduction des impôts locaux dans la limite du pouvoir délégué à la D.D.I..

## **2. Organisation**

Le C.I.P.E. de Saint Michel comprend :

- un Service d'Assiette (S.A.),
- une Recette Divisionnaire des Impôts (R.D.I.).

### **❖ Le Service d'Assiette (S.A.)**

Il est chargé de la détermination de la base d'imposition, du contrôle et de l'établissement des dégrèvements d'office des impôts et taxes relevant de sa compétence.

A cet effet, le service d'assiette effectue :

- les enquêtes fiscales ;
- la mise à jour du fichier des contribuables ;
- la saisie des données de base ;
- les travaux relatifs à l'émission des titres de perception.

En outre, il assure l'instruction des demandes en décharge ou en déduction des impôts locaux dans la limite du pouvoir délégué à la Direction Départementale des Impôts.

### **❖ La Recette Divisionnaire des Impôts**

Elle assure :

- les fonctions de recouvrement des impôts et taxes émis par le Service d'assiette ;
- l'instruction des oppositions à contrainte ou à poursuite relatives aux impôts locaux dans la limite du pouvoir délégué à la Direction Départementale des Impôts. Elle comprend trois divisions à savoir : la division « caisse », la division « recouvrement » et la division « comptabilité » et peut avoir sous tutelle une ou plusieurs Recette (s) Auxiliaire (s) des Impôts.

Le receveur en sa qualité de comptable public, exerce l'action en recouvrement. Il peut être assisté d'un fondé de pouvoir à qui des tâches spécifiques sont confiées.

Après la présentation de la D.G.I.D. et des structures qui ont servi de cadre à notre travail, il convient de restituer les mécanismes de fonctionnement de ces dernières.

## **Paragraphe II : Etat des lieux sur les activités de la D.D.E.T. et du C.I.P.E. N°1 de Cotonou**

Il s'agira ici de faire d'abord un état des lieux par rapport aux principales activités relevant des attributions de la D.D.E.T. et du C.I.P.E. N°1 (I). Nous dégagerons ensuite les atouts et les problèmes issus de nos observations dans lesdites structures (II).

### **I. Observations de stage**

#### **A. Etat des lieux des activités de la D.D.E.T.**

Au niveau du Service de l'Enregistrement et du Timbre, la Division des actes authentiques traite des actes soumis à la formalité par officier public ou ministériel. L'officier public ou ministériel établit l'acte et constitue une provision. L'acte ainsi établi est déposé au secrétariat pour apposition de visa du Directeur des Domaines. Il est ensuite envoyé au chef du service de l'enregistrement qui se chargera de son affectation à l'inspecteur compétent pour la liquidation des droits.

Après analyse et liquidation des droits, l'inspecteur procède à l'enregistrement en bloc de chaque bordereau de dépôt au registre de formalité unique par une simple mention de références au bordereau récapitulatif. **La mention de références permet, en cas de litige, de vérifier l'existence de l'acte.**

La Division des actes sous seing privé s'occupe de l'enregistrement des actes passés entre particuliers. Ici, c'est le requérant même qui apporte l'acte au service de l'enregistrement. L'acte est présenté en triple exemplaires ou en autant de copies qu'il y a des parties au contrat. La formalité est accomplie au fur et à mesure que les actes parviennent à la division. Les inspecteurs de temps en temps font appel aux Agents de Constatation et d'Assiette des Impôts (A.C.A.I.) pour les aider à porter les mentions de la formalité sur les actes. **Il se pose à ce niveau un véritable problème d'insuffisance de personnel.**

Au niveau du Service de la Conservation Foncière, l'immatriculation concerne les biens appartenant au domaine privé de l'Etat ou aux particuliers. Elle consiste à faire passer un terrain du droit coutumier au droit moderne et débouche sur la délivrance du titre foncier. Mais, le manque de sensibilisation et d'information des populations de l'importance du titre foncier ainsi que le manque de suivi dans le processus de l'immatriculation ne permet pas de faire passer le maximum de terres sous le régime du droit moderne. En effet, l'article 7 de la loi 65-25 prévoit qu'il aura un bureau de la conservation de la propriété foncière dans chaque ressort de Tribunal de première instance ; néanmoins, lorsque le nombre des affaires est minime, deux ou plusieurs ressorts judiciaires peuvent être compris dans la circonscription d'un même bureau. Or, depuis les indépendances nous n'avons gardé qu'un seul bureau de conservation foncière situé à Cotonou. Ce qui ne favorise pas la sensibilisation et l'information des populations à accéder au titre foncier. **Le manque de sensibilisation et d'information des populations sur l'immatriculation, au titre foncier, freine l'entrée des propriétés foncières dans le droit moderne.**

Nous avons constaté que les dossiers d'immatriculation ne sont pas toujours suivis avec rigueur compte tenu de la complexité de la procédure d'immatriculation. **Le manque de rigueur dans le suivi des dossiers d'immatriculation engendre parfois des erreurs déplorables.**

Aussi, le service ne dispose-t-il d'aucun moyen pour vérifier si l'immeuble à immatriculer se trouve dans le domaine privé de l'Etat ou pas. Ce qui entraîne par la suite des litiges entre l'Etat et les particuliers qui détiennent un titre foncier sur l'immeuble objet de litige. Ce travail devrait être assuré par le service du cadastre. Mais malheureusement, ce service n'existe pas à la conservation foncière. **Nous pouvons conclure que l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. est une réalité déplorable.**

Les inconvénients propres à la procédure de l'immatriculation sont le coût exorbitant et la complexité de la procédure. Ce qui explique sans doute **le manque d'enthousiasme de la population à l'égard du titre foncier.**

Au niveau du Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat (S.G.D.P.E.), la division du suivi des propriétés de l'Etat est chargée de l'établissement et de la mise à

jour du tableau général des propriétés de l'Etat (T.G.P.E.) et de l'inscription des nouvelles propriétés immobilières de l'Etat. L'établissement et la tenue de T.G.P.E. sont régis par la loi n°60-21 du 13 juillet 1960. Mais nous avons constaté que la dernière mise à jour de ce tableau date de l'année 1955. La délimitation du domaine immobilier de l'Etat est donc incertaine. **Ce qui explique le défaut de maîtrise du patrimoine foncier de l'Etat et des collectivités locales.** Elle a pour conséquence **l'occupation anarchique des parcelles par la population.**

On constate également que, le R.F.U. n'a pas résolu les problèmes de conflits domaniaux. **La persistance des conflits domaniaux crée des problèmes sociaux et donc de l'insécurité foncière.**

## **B. Etat des lieux des activités du C.I.P.E. N°1**

Il sera question ici de relever les faiblesses (menaces) et forces (opportunités) issues des différentes observations dans l'application du R.F.U. après un bref rappel de son origine, de son fondement et de ses objectifs.

### **1. Origine, fondement et objectifs du R.F.U.**

#### **❖ Origine**

Suite aux difficultés d'ordre économique et financier survenues à la fin des années 80 causées, d'une part par les problèmes liés à l'identification et à l'évaluation juste et équitable de la matière imposable et d'autre part, par les procédures archaïques et inadaptées aux travaux d'émission et de recouvrement, l'on a assisté à la naissance du registre foncier à la place du Plan Directeur d'Urbanisme (P.D.U.) qui était appliqué.

#### **❖ Fondement juridique**

Deux conventions franco-béninoises constituent l'armature juridique sur laquelle se fonde le R.F.U.. Il s'agit de :

- la convention franco-béninoise N°0091 /CD/91/BEN intitulée : « appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine au Bénin ».

- la convention N°02/91/CD/91/RFU entre la mission française de coopération et d'action culturelle et de la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (S.E.R.H.A.U.) relative à la Circonscription Urbaine de Cotonou (C.U.C.). Ce document a été signé le 7 février 1992. Les protocoles d'accord signés entre les représentants du Bénin et ceux de la France permettent l'application de ces conventions. Mais que vise la création d'un R.F.U. ? Quels seront ses domaines d'intervention ?

### ❖ Objectifs

Les conventions et divers protocoles énoncent des objectifs globaux et des objectifs sectoriels.

#### ➤ Objectifs globaux

Le R.F.U. vise :

- le développement des capacités de gestion : il s'agit de développer les capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des mairies dans tous les aspects administratifs, financiers et techniques ;
- les investissements ;

De façon globale les objectifs sont les suivants :

- accroître les ressources fiscales des collectivités locales et préparer la réforme de la fiscalité locale ;
- améliorer la connaissance du Registre Foncier Urbain pour maîtriser la gestion du patrimoine foncier ;
- fournir des informations et des données localisées pour la gestion urbaine et la programmation des actions de développement.

Les objectifs globaux sont déclinés en sous objectifs dénommés objectifs sectoriels.

#### ➤ Objectifs sectoriels

Ici, nous distinguons trois volets à savoir :

- **Le volet fiscal**

Sur le plan fiscal, le R.F.U. vise l'accroissement rapide des ressources financières des collectivités locales par une amélioration sensible du taux de recouvrement des quatre grands impôts directs : Le Foncier Bâti (F.B.), le Foncier Non Bâti (F.N.B.), la patente et la licence.

Les objectifs visés sont les suivants :

Au niveau de l'assiette :

Les objectifs visés au niveau de cette phase sont:

- l'établissement des rôles d'Assiette par type d'impôt ;
- l'établissement des rôles de Recouvrement (articles regroupés par adresse de contact des contribuables) ;
- l'établissement des avis d'imposition (listing imprimé des impôts à adresser à chaque contribuable) ;
- l'établissement de la liste alphabétique des contribuables avec le numéro d'immatriculation.

Au niveau du recouvrement :

L'objectif de cette séquence est l'accroissement de l'efficacité du service de recouvrement. Les opérations de recouvrement devront désormais comporter :

- la prise en charge des rôles du recouvrement et des avis d'imposition ;
- le placement des avis d'imposition et la gestion de la distribution ;
- la saisie des paiements et la gestion du recouvrement ;
- la gestion des impôts des contribuables et ;
- la mise en œuvre de procédure d'action en recouvrement forcé.

- **Le volet foncier**

Le R.F.U. a aussi pour objectif d'aider les mairies à assurer la gestion foncière grâce à :

- l'identification des parcelles à usage public ;
- l'identification du mode de propriété foncière (titre foncier, permis d'habiter) de l'ensemble des parcelles ;
- la tenure du sol et ;
- l'identification du domaine public de l'Etat et des collectivités locales.

- **Volet gestion urbaine**

Ici, le R.F.U. a pour objectif la mise au point d'un outil de gestion cartographique des données urbaines localisées qui permettra :

- la mise en place d'une politique de gestion urbaine ;

- l'édition des cartes thématiques selon les besoins des différents acteurs du développement urbain.

## **2. Mise en application du R.F.U.**

Le R.F.U., instrument d'autonomie des communes, dans le but d'atteindre ses objectifs est assorti d'un système d'adressage pour la collecte, le stockage et le traitement informatisé des données foncières, fiscales et urbaines en vue de leur utilisation ultérieure. **Le R.F.U. instaure un système d'adressage.**

A cet effet, il est organisé du 15 janvier au 31 mars de chaque année une opération de recensement des contributions foncières bâties et non bâties imposables et d'identification des propriétés foncières par les agents du fisc assistés des recrues de la mairie munis des fiches d'enquêtes, des plans parcellaires et des listing des informations antérieures. **La participation de la mairie dans la mise en œuvre du volet fiscal du R.F.U. constitue une force.**

Le plan parcellaire, outil d'orientation des agents du fisc qui comporte des informations codées des adresses des contribuables portant généralement sur le Quartier, Ilot, Parcelle (Q.I.P.) ou sur la Zone, Ilot, Parcelle (Z.I.P.) permet aux agents du fisc d'atteindre un maximum de contribuables en se déplaçant îlot par îlot, parcelle par parcelle à partir du sud-ouest et dans le sens contraire des aiguilles d'une montre. Des mises à jour effectuées sur les données collectées sont envoyées à la cellule informatique qui se charge de les enregistrer dans l'ordinateur. **On constate une informatisation du travail.**

Dans l'exercice de leur mission, les agents du fisc sont confrontés à une situation déplorable qui fait qu'ils n'arrivent pas à vite se repérer et perdent ainsi beaucoup de temps.

En effet, toutes les rues, devraient être numérotées et baptisées, tel n'est pas le cas, certaines le sont et d'autres ne le sont pas. Or, si toutes les rues étaient numérotées et baptisées, cela permettrait aux agents du fisc de se repérer rapidement sans perdre du temps. Il y a donc une insuffisance du système de repérage des propriétés foncières. En plus il existe certains îlots bis que les agents du fisc ne prennent pas en compte pour l'imposition car ne disposant pas d'adresse. Il s'ensuit des pertes de temps et de recettes. **On constate ainsi que le système d'adressage n'est pas très performant.**

Par ailleurs, au cours de l'enquête de mise à jour, les agents du fisc créent des fiches parcelles pour toutes les parcelles bâties ou non bâties qui ne figurent pas au fichier R.F.U. et dont les propriétaires sont connus et localisés, ce qui suppose donc qu'ils doivent communiquer avec un nombre important de contribuables. Mais, force est de constater que les agents du fisc n'y arrivent pas. En effet, l'état de certaines zones caractérisées notamment par la non ouverture des voies et l'absence de lotissement rendent l'accès difficile aux agents du fisc. On constate donc **un frein dans la mobilisation des ressources financières dû à la non viabilisation de certains quartiers.**

Les agents du fisc à un certain moment en viennent à corriger les listings que leur fournissent la mairie et les centres des impôts et qui sont censés contenir les informations portant sur les constructions nouvelles, les changements de consistances, les changements d'affectation, les changements de caractéristiques physiques qui se rapportent à toute transformation n'entraînant pas une modification de la superficie de l'immeuble mais pouvant influencer l'évaluation. Les listings devraient aussi fournir des informations sur les changements extérieurs modifiant de manière substantielle le voisinage de l'immeuble tel que la création ou la suppression des voies d'accès, fermeture d'établissement, sur les changements des propriétés ayant des causes juridiques telles que les ventes, donation, partage des contributions foncières bâties ou non bâties. Mais, nous constatons qu'il y a assez de travail de mises à jour à faire puisque ces informations nouvelles n'y figurent pratiquement pas. Il y a un manque de concordance entre les contenus des listings et les informations recueillies sur le terrain. Il se pose alors **un problème d'actualisation en permanence des bases de données R.F.U..**

Cependant, au cours des opérations de recensement des matières imposables et d'identification des contribuables, les agents du fisc, qui ne comptent pas dans leur rang des géomètres experts attachés à titre permanent au C.I.P.E. ou à la mairie, se trouvent confrontés à de sérieux problèmes. En effet, pour déterminer la superficie au sol des bâtiments et des terrains nus, ils se transforment même, occasionnellement en topographes. Sur la base des résultats obtenus, ils procèdent aux rectifications du plan sur les éventuelles divisions du terrain et établissent des avis d'imposition qui peuvent être contestés par les contribuables puisqu'ils ne sont pas de topographes assermentés. Il se

pose ici un problème **d'insuffisance de personnes qualifiées dans l'équipe des agents enquêteurs.**

Quelquefois les agents du fisc sont confrontés à l'absence d'informations de la part des contribuables en ce qui concerne les propriétés foncières non bâties qui ne portent aucun renseignement permettant d'identifier les propriétaires encore moins leurs adresses. Il se pose alors **le problème d'identification de la matière imposable.**

Signalons toutefois qu'il se pose un problème crucial dans la détermination de la valeur locative annuelle des bâtiments. Sa formule prend en compte le nombre d'étage et ce facteur constitue une source d'injustice fiscale. En effet, une fois la superficie du rez-de-chaussée connue, elle est multipliée par le nombre d'étage pour déterminer la surface totale au sol ; or il n'est pas évident que les étages aient les mêmes dimensions que le rez-de-chaussée.

Quant aux fonciers non bâtis, le montant d'impôts à payer est un montant fixe déterminé selon la zone. Le montant de l'impôt est de plus en plus élevé suivant que l'on est dans un quartier développé.

Enfin, après les enquêtes, les données recueillies sont introduites en machine et les éventuelles mises à jour sont faites pour éviter les doubles emplois. Il arrive qu'on rencontre des anomalies à ce niveau car tous les agents des impôts ne maîtrisent pas le remplissage des imprimés techniques et le logiciel R.F.U. ni le mode de calcul de l'impôt par le logiciel R.F.U.. On note ainsi **la complexité du logiciel R.F.U..**

Il arrive également, que suite à des erreurs dans la liquidation de l'impôt, l'Administration, de sa propre initiative, fasse de dégrèvement d'office. **L'existence de dégrèvement d'office est une force.**

Mais, une fois ces dossiers envoyés à la Direction de la Législation et du Contentieux, ils ne sont pas traités rapidement, faute de personnel. Cette lenteur ne permet pas aux agents d'actualiser la base des données, faute d'une décision administrative. On note alors **une lenteur dans le traitement des dossiers de dégrèvements d'office.**

Par ailleurs, pour l'exécution des travaux d'enquête les agents sont aussi confrontés à une **insuffisance de ressources matérielles notamment le manque de moyen de transport.**

Pour ce qui concerne les activités de la Recette, les agents distributeurs des avis d'imposition reviennent avec un nombre important d'avis non placés dû à des déménagements, des déclarations de faillite ou des difficultés d'identification des contribuables. Il s'agit des cas de rebuts.

Il y a rebuts lorsque les avis d'imposition, commandement ou avis à tiers détenteur (A.T.D.) n'ont pas pu être placés après leur établissement. Ces rebuts empêchent le recouvrement optimal de l'impôt car ils doivent être gérés par les services pour rechercher les redevables ou faire l'objet d'admission en non-valeur. De plus, ils sont très nombreux. Leur nombre avoisine 25% des émissions de chaque année selon le chef de la cellule R.F.U.. **Le nombre important de rebuts est une faiblesse.**

Au niveau de la division recouvrement, la section poursuite et contentieux s'occupe de la gestion des commandements adressés aux contribuables qui n'ont pas cru devoir se mettre à jour vis-à-vis de l'administration fiscale. Dans le cas échéant, ces derniers ont 72h pour s'exécuter. Le commandement est accompagné d'un coût de 5%. Ainsi, cette division se charge de la poursuite des restes à recouvrer, et de la distribution des commandements aux débiteurs. A ce niveau, on note une difficulté de gestion de restes à recouvrer. **L'importance de restes à recouvrer est une faiblesse**, et se vérifie à travers le tableau suivant.

**Tableau n°I : Statistique de recouvrement des impôts au niveau des trois C.I.P.E. de Cotonou de 2005 à 2010**

Année	Emission	Recouvrement	Restes à recouvrer	Taux de recouvrement
2005	7.643.052.903	3.749.065.212	<b>3.893.987.691</b>	<b>49.05%</b>
2006	8.212.295.664	4.197.508.167	4.014.787.497	51.12%
2007	8.838.338.795	4.325.443.728	<b>4.512.895.067</b>	<b>48.94%</b>
2008	9.761.616.544	4.896.499.401	<b>4.865.117.143</b>	<b>50.16%</b>
2009	10.779.653.065	4.347.508.894	<b>6.432.144.171</b>	<b>40.33%</b>
2010	11.322.144.884	4.127.641.870	<b>7.194.503.014</b>	<b>36.45%</b>

**Source :** Cellule informatique D.D.I.-A.L.

Signalons en outre que **le manque d'interconnexion des données administratives avec les divers systèmes d'enregistrement des mutations qui existent dans d'autres services administratifs constitue une faiblesse du R.F.U..** En effet,

plusieurs structures de différentes administrations s'occupe chacune d'un aspect du foncier. Mais, force est de constater qu'aucune de ces structures ne soit en communication avec l'administration fiscale.

Enfin, les C.I.P.E. ont noté que les recettes se sont considérablement accrues suite à l'instauration du R.F.U.. **Il y a donc une augmentation des recettes.**

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

### **A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)**

De la restitution de nos observations de stage, nous avons pu dégager six (06) atouts :

- ✓ la mention de références pour la vérification de l'existence de l'acte en cas de litige ;
- ✓ le R.F.U. instaure un système d'adressage ;
- ✓ l'informatisation du système ;
- ✓ l'augmentation des recettes ;
- ✓ la participation de la mairie dans la mise en œuvre du volet fiscal du R.F.U.;
- ✓ l'existence de dégrèvement d'office.

### **B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

A la suite de la description des constats de stage, nous pouvons dégager vingt (20) problèmes :

- ✓ un véritable problème d'insuffisance de personnel ;
- ✓ le manque d'information et de sensibilisation des populations;
- ✓ le manque de rigueur dans le suivi des dossiers d'immatriculation;
- ✓ l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. ;
- ✓ le manque d'enthousiasme de la population à l'égard du titre foncier ;
- ✓ défaut de maîtrise du patrimoine foncier de l'Etat et des collectivités locales ;
- ✓ l'occupation anarchique des parcelles par la population ;
- ✓ la persistance des conflits domaniaux;
- ✓ l'insécurité foncière ;
- ✓ le système d'adressage n'est pas très performant ;

- ✓ un problème de retard dans l'exécution des travaux de lotissement et d'ouverture des voies ;
- ✓ la complexité du logiciel R.F.U. ;
- ✓ difficultés d'identification de la matière imposable ;
- ✓ les bases de données R.F.U. ne sont pas actualisées en permanence ;
- ✓ une insuffisance de ressources matérielles;
- ✓ la non viabilisation de certains quartiers;
- ✓ une lenteur dans le traitement des dossiers de dégrèvements d'office ;
- ✓ un nombre important de rebuts ;
- ✓ l'importance de restes à recouvrer ;
- ✓ l'absence d'interconnexion entre services et administrations.

## **Section 2 : Ciblage de la problématique**

La présente section sera consacrée d'abord au choix et à la spécification de la problématique (Paragraphe 1) puis ensuite, à la vision globale de résolution de ladite problématique (Paragraphe 2).

### **Paragraphe1 : Choix et spécification de la problématique**

Avant de choisir la problématique de notre étude, il convient d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage. Nous procéderons donc dans un premier temps, au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles (I). Dans un second temps, nous choisirons parmi ces problématiques, une qui fera l'objet de notre étude et procéderons à la justification du sujet (II), avant d'aborder la spécification de la problématique (III).

## **I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt : les problématiques possibles**

Le tableau ci-après présente le regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt.

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

<b>Numéros</b>	<b>Libellé de la problématique</b>	<b>Problème général</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>
1	Problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin	Inexistence du cadastre dans le système fiscal béninois	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.;</li> <li>- Le système d'adressage n'est pas très performant ;</li> <li>- La complexité du logiciel R.F.U. ;</li> <li>- Difficultés d'identification de la matière imposable ;</li> <li>- Les bases de données R.F.U. ne sont pas actualisées en permanence ;</li> <li>- La non viabilisation de certains quartiers ;</li> <li>- La persistance des conflits domaniaux ;</li> <li>- Nombre important de rebuts ;</li> <li>-Importance de restes à recouvrer.</li> </ul>
2	Problématique de l'amélioration de la gestion foncière	Difficultés liées à la gestion foncière	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le manque de sensibilisation et d'information des populations par rapport à l'immatriculation;</li> <li>- le manque de rigueur dans le suivi des dossiers d'immatriculation;</li> <li>- Le manque d'enthousiasme de la population à l'égard du titre foncier ;</li> <li>- Défaut de maîtrise du patrimoine foncier de l'Etat et des collectivités locales ;</li> <li>- L'occupation anarchique des parcelles par la population ;</li> <li>-L'insécurité foncière.</li> </ul>
3	Problématique de l'amélioration de l'organisation des structures chargées de la mise en œuvre et de l'application du R.F.U.	Faiblesse de l'organisation des structures chargées de l'application du R.F.U.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Une lenteur dans le traitement des dossiers de dégrèvements d'office ;</li> <li>-Un problème de retard dans l'exécution des travaux de lotissement et d'ouverture des voies ;</li> <li>-Absence d'interconnexion entre services et administrations.</li> </ul>
4	Problématique de la dotation adéquate de la D.G.I.D. en moyens matériels, humains et financiers	Insuffisance de moyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Une insuffisance de ressources matérielles;</li> <li>-Un véritable problème d'insuffisance de personnel.</li> </ul>

**Source** : Résultat de nos investigations.

Une fois l'inventaire et le regroupement des problèmes par centre d'intérêt achevés, nous allons procéder au choix de la problématique de notre étude puis à la justification du sujet.

## **II. Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet**

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt laissent apparaître, quatre (04) différentes problématiques auxquelles la D.G.I.D. doit s'atteler à apporter des solutions en vue de l'accroissement de ses performances.

Il s'agit de :

- la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin ;
- la problématique de l'amélioration de la gestion foncière;
- la problématique de l'amélioration de l'organisation des structures chargées de la mise en œuvre de l'application du R.F.U. ;
- la problématique de la dotation adéquate de la D.G.I.D. en moyens matériels, humains et financiers.

Cependant, étant dans le domaine de la fiscalité, nous avons ciblé parmi les quatre (04) problématiques identifiées, deux qui nous paraissent plus intéressantes de part leur nature et leur apport à notre profil. Il s'agit de :

- la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin ;
- la problématique de l'amélioration de la gestion foncière.

Chacune des deux problématiques mériterait de faire l'objet d'une étude.

Mais, notre réflexion ne pouvant porter que sur une seule problématique, nous en sommes arrivées à la conclusion qu'au nombre de ces problématiques, il y en a une qui est prédominante et dont la résolution contribuera, comme par un effet d'entraînement, à l'éradication des autres situations. Il s'agit de celle relative à la mise en place du cadastre en République du Bénin.

Cette problématique nous permettra de résoudre le problème général lié à l'inexistence du cadastre dans le système fiscal Béninois et, ainsi, les problèmes spécifiques ci-après :

- ✓ l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. (problème spécifique « a ») ;

- ✓ le système d'adressage n'est pas très performant (problème spécifique « b ») ;
- ✓ la persistance des conflits domaniaux « c ») ;
- ✓ la complexité du logiciel R.F.U. (problème spécifique« d »);
- ✓ les difficultés d'identification de la matière imposable (problème spécifique« e »);
- ✓ les bases de données R.F.U. ne sont pas actualisées en permanence (problème spécifique« f»);
- ✓ la non viabilisation de certains quartiers (problème spécifique « g »);
- ✓ nombre important de rebuts (problème spécifique « h ») ;
- ✓ importance de restes à recouvrer (problème spécifique « i »).

Mobiliser des ressources additionnelles au niveau local, tel est le pari véritable de la décentralisation au Bénin. En effet, la crise financière aigue que connaît le pays le met dans la quasi-impossibilité de transférer aux collectivités locales des ressources financières qu'il a lui-même du mal à réunir. La mise en place effective de la politique de décentralisation dépend donc avant tout de l'efficacité des collectivités dans la mobilisation des ressources locales, sans espoir d'un transfert substantiel des moyens de l'Etat.

La structure des recettes communales montre partout un poids déterminant des recettes fiscales par rapport aux autres catégories de recettes. C'est donc en améliorant notablement, la mobilisation de telles recettes qu'on doit pouvoir donner une meilleure santé financière aux communes.

La fiscalité locale est assise sur des impôts ayant pour base l'usage du sol. La connaissance des contribuables en relation avec leur localisation et l'utilisation qu'ils font du sol est donc un préalable pour améliorer l'efficacité de la fiscalité locale. C'est ce qui justifie l'intérêt des systèmes d'informations foncières (S.I.F.) et qui explique l'engouement manifeste pour de tels systèmes pratiquement dans toute la sous-région.

Dans le but d'aider à l'évaluation et à l'amélioration de cette fiscalité locale, l'administration béninoise a mis en place le Registre Foncier Urbain. Force est de constater qu'aujourd'hui le R.F.U. connaît des limites.

Or, il existe une autre institution meilleure qui pourra résoudre une fois pour toutes les insuffisances du R.F.U. : il s'agit du cadastre. En effet, le cadastre dispose d'un si grand nombre d'avantages, qu'une fois instauré au Bénin, il sera d'une grande aide à l'administration fiscale ainsi qu'à d'autres structures de l'administration béninoise.

C'est donc dans le souci de participer à la résolution de cet ensemble de problèmes (général et spécifiques) que nous avons choisi comme thème « **la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin : analyse et approches de solutions** ».

### **III. Spécification de la problématique choisie**

La volonté de maîtriser l'assiette de l'impôt a toujours été la préoccupation majeure de toute administration fiscale.

Les collectivités décentralisées ayant besoin de plus de ressources pour leur développement, doivent mettre en œuvre des mesures efficaces et adéquates pour réaliser cet objectif. Ceci passe par la maîtrise de l'assiette fiscale au niveau local.

A cet effet, la mise en place du cadastre implique nécessairement :

- l'existence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. ;
- la performance du système d'adressage;
- la maîtrise du logiciel R.F.U.;
- l'identification de la matière imposable ;
- l'actualisation permanente des bases de données R.F.U. ;
- la viabilisation de tous les quartiers ;
- le règlement des conflits domaniaux ;
- la distribution du maximum d'avis d'imposition ;
- la consistance des recettes.

Cet ensemble de mesures nous conduit à maintenir les problèmes spécifiques que nous avons dégagés.

Toutefois, certains problèmes spécifiques peuvent être regroupés sous le problème spécifique plus englobant se rapportant au problème d'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T..

Ce sont les problèmes spécifiques :

- "b" relatif à la non performance du système d'adressage ;
- "e" relatif au problème d'identification de la matière imposable;
- "g" se rapportant au problème de la non viabilisation de certains quartiers.

De même, le problème spécifique se rapportant au problème de la complexité du logiciel R.F.U. peut regrouper d'autres problèmes spécifiques.

Il s'agit de :

- « f » relatif au problème de la non actualisation en permanence des bases de données R.F.U. ;
- « h » relatif au problème de nombre important de rebuts.

Suite à ce regroupement, nous retenons quatre (04) problèmes spécifiques au lieu de neuf (09). Ce sont :

- l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.;
- la complexité du logiciel R.F.U.
- la persistance des conflits domaniaux ;
- l'importance de restes à recouvrer.

Ainsi, la résolution de ces quatre (04) problèmes spécifiques qui sont des manifestations du problème général relatif à l'inexistence du cadastre dans le système fiscal béninois nous permettra de résoudre la problématique retenue.

La problématique de l'étude choisie et spécifiée, il convient de déterminer la vision globale de sa résolution.

## **Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

La vision globale de résolution de la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin sera présentée d'une part, par rapport au problème général (I) et d'autre part, au regard des problèmes spécifiques (II).

### **I. Vision globale de résolution du problème général**

Le problème général se rapporte à l'inexistence du cadastre dans le système fiscal béninois. Par rapport à ce problème, il faut signaler que le Registre Foncier Urbain a des insuffisances relatives à l'identification et à l'évaluation de la matière imposable, au système d'adressage et l'importance de restes à recouvrer. Nous nous trouvons donc dans la théorie générale de la mise en place du cadastre dans le système fiscal béninois, théorie qui sera développée dans ses composantes par rapport aux différents problèmes spécifiques retenus.

## **II. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques**

### **A. Vision globale de résolution du problème spécifique n°1**

Le problème spécifique n°1 est relatif à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.. Par rapport à ce problème, nous pouvons énoncer que le cadastre est une institution comportant un document graphique qui retrace la consistance physique de l'immeuble et un document littéral déterminant avec précision les limites des propriétés, les propriétaires apparents ou réels et servant à la répartition de l'impôt foncier. Les charges actuelles des collectivités locales nécessitent la mobilisation de plus de recettes. A ce titre, l'instauration d'un tel cadastre au niveau de la D.D.E.T. et la mise en place d'antennes communales réduirait les pertes de recettes observées avec le R.F.U. et contribuerait à un meilleur accroissement des recettes fiscales.

La résolution du problème spécifique n°1 fait donc référence à une approche basée sur la mise en place d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T..

### **B. Vision globale de résolution du problème spécifique n°2**

En ce qui concerne le problème spécifique relatif à la complexité du logiciel R.F.U., il faut dire que ce problème est dû à l'insuffisance de formation des agents utilisateurs du logiciel R.F.U. et à la confiscation de la licence du logiciel par le concepteur « N.G.-S.O.F.T. ».

Pour résoudre ce problème spécifique, nous pensons à une approche axée sur les stratégies d'une meilleure formation des agents utilisateurs de ce logiciel.

### **C. Vision globale de résolution du problème spécifique n°3**

Quant au problème spécifique n°3 concernant la persistance des conflits domaniaux, remarquons que ces conflits relèvent surtout de la non maîtrise du patrimoine foncier de l'Etat et des collectivités locales. La mise en place d'un système de conservation foncière et la mise à jour régulière du Tableau Général des Propriétés de l'Etat (T.G.P.E.) permettrait l'éradication des conflits et par conséquent le désengorgement des tribunaux.

Pour résoudre ce problème spécifique, nous pensons à une approche axée sur les stratégies d'intégration d'un système performant de conservation foncière et de la mise à jour régulière du Tableau Général des Propriétés de l'Etat.

#### **D. Vision globale de résolution du problème spécifique n°4**

Le problème spécifique n°4 est relatif à l'importance de restes à recouvrer. Signalons qu'un bon recouvrement nécessite l'existence de moyens matériels et humains et de la politique de renseignement mise en place par chaque receveur.

Pour résoudre ce problème spécifique, nous pensons à une approche axée sur les stratégies de dotation adéquate des services en agents de poursuite et de moyens matériels.

#### **E. Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique**

##### **1. Synthèse des approches génériques identifiées**

Le tableau ci-après présente une synthèse des différentes approches de résolution des problèmes.

**Tableau n°III : Synthèse des approches génériques par problème**

<b>Problèmes spécifiques</b>	<b>Approches génériques retenues</b>
Inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T..	Approche basée sur la mise en place d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.
La complexité du logiciel R.F.U.	Approche axée sur une meilleure compréhension des agents utilisateurs du logiciel
La persistance des conflits domaniaux	Approche axée sur l'intégration d'un système performant de conservation foncière et de la mise à jour régulière du Tableau Général des Propriétés de l'Etat
Existence de restes à recouvrer.	Approche axée sur les stratégies de dotation adéquate des services en moyens matériels et humains.

**Source** : Résultats de nos investigations

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

La vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux phases décomposées chacune en (05) étapes.

**Phase 1** : cadre théorique et méthodologique de l'étude :

- fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
- construction du tableau de bord de l'étude (T.B.E.);
- revue de littérature ;
- méthodologie adoptée.

**Phase 2** : diagnostic et approches de solutions :

- collecte et traitement des données ;
- analyse des données et établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- conditions de mise en œuvre des solutions ;
- élaboration du tableau de synthèse de l'étude (T.S.E.).

Nous aborderons à présent le deuxième chapitre consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude et aux approches de solutions pour la mise en place du cadastre en République du Bénin.

CHAPITRE DEUXIEME :

DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX  
CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES  
SOLUTIONS POUR LA MISE EN PLACE DU  
CADASTRE EN REPUBLIQUE DU BENIN

Ce second chapitre sera consacré d'abord au cadre théorique et méthodologique de l'étude (Section 1) et, ensuite, aux enquêtes de vérification des hypothèses puis aux approches de solutions pour la résolution de la problématique (Section 2).

## **Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Dans cette section, nous procéderons, d'une part, à la fixation des objectifs, à l'identification des causes, à la formulation des hypothèses et à la présentation de la revue de littérature (Paragraphe 1) et, d'autre part, au choix de la méthodologie à adopter (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature**

#### **I. Fixation des objectifs de l'étude**

Nos objectifs seront fixés en terme d'objectif général par rapport au problème général et d'objectifs spécifiques par rapport à chaque problème spécifique.

Ainsi, l'objectif général poursuivi est de contribuer à la mise en place du cadastre en République du Bénin.

Les objectifs spécifiques à atteindre dans le cadre de cette étude sont au nombre de quatre (04). Il s'agit :

- pour le problème spécifique n°1 : de contribuer à la mise en place d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. (objectif spécifique n°1) ;
- pour le problème spécifique n°2 : de contribuer à une meilleure compréhension du logiciel R.F.U. (objectif spécifique n°2) ;
- pour le problème spécifique n°3 : de contribuer à l'éradication des conflits domaniaux (objectif spécifique n°3) ;
- pour le problème spécifique n°4 : de contribuer à l'amélioration du taux de recouvrement (objectif spécifique n°4).

Les objectifs de l'étude étant fixés, nous formulerons les hypothèses qui serviront de pistes de recherches, en partant des causes supposées être à la base des problèmes à résoudre.

## **II. Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E.)**

Les causes et hypothèses seront formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques relevés.

Il convient de souligner que les causes que nous présenterons à ce niveau sont des causes théoriques, c'est-à-dire des causes que nous avons soupçonnées comme étant à la base des différents problèmes. Elles pourront par la suite être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

### **A. Identification des causes et formulation des hypothèses**

#### **1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1**

Par rapport au problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T., nous avons identifié trois (03) causes possibles à savoir :

- l'insuffisance de moyens matériels, financiers et humains;
- le manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques ;
- toutes les parcelles ne disposent pas d'un titre foncier.

Le manque de volonté de la part des autorités semble être la cause du problème, car si elles décidaient d'instaurer le cadastre au Bénin, ce serait chose facile, mais il faut tenir compte des moyens financiers, matériels et humains nécessaires. D'où, l'insuffisance de moyens matériels, financiers et humains semble aussi être la cause du problème.

Le fait également que les parcelles ne disposent pas de titre foncier pourrait être la cause de l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. car l'existence de titre foncier pour chaque parcelle entraîne l'établissement d'un plan pour chaque parcelle, et par conséquent l'on pourrait établir un plan cadastral pour tous les quartiers et pour tout le Bénin.

Mais, il se fait que l'on n'a pas nécessairement besoin d'un titre foncier pour établir le plan cadastral. Aussi, la mise en place d'un système cadastral nécessite t-elle la mobilisation de suffisamment de ressources matérielles, financières et humaines. La cause la plus probable est donc: le manque de moyens financiers, matériels et humains.

Nous avons alors formulé l'hypothèse de la manière qui suit : **l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. est due au manque de moyens matériels, financiers et humains.** (Hypothèse spécifique n°1)

## **2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2**

S'agissant du problème spécifique n°2 se rapportant à la complexité du logiciel R.F.U., nous avons également pu identifier trois (03) causes que sont :

- la non implication directe des cadres de l'administration fiscale dans la conception du logiciel ;
- la complexité de la méthode de calcul ;
- l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel.

Les autorités de la ville de Cotonou dans la mise en œuvre du projet R.F.U., ont commis le cabinet N.G.-Soft pour concevoir un logiciel pour la gestion du volet fiscal de ce projet. Mais, force est de constater que les cadres de l'administration fiscale n'ont pas été directement associés à la conception du logiciel R.F.U.. La non implication directe de l'administration est retenue comme cause supposée être à la base du problème spécifique n°1 car si les cadres de la D.G.I.D. étaient directement associés à la conception du logiciel, il leur serait plus facile de le comprendre et d'en proposer toute modification éventuelle. Mais, cette cause ne peut être retenue comme essentielle car les réels utilisateurs du logiciel ne sont pas des cadres.

Concernant la cause relative à la complexité de la méthode de calcul, elle est à écarter puisque les agents utilisateurs de ce logiciel ne procèdent à aucun calcul manuellement. C'est le logiciel lui-même qui procède à la détermination de l'impôt correspondant à chaque type d'immeuble après l'introduction des données issues de l'enquête dans la machine.

Quant à la cause relative à l'insuffisance de formation des agents utilisateurs du logiciel R.F.U., elle semble être à l'origine de la complexité de ce logiciel. En effet, la difficulté réside dans la compréhension des champs à servir dans le remplissage des fiches parcelles, des fiches bâtiments et des fiches établissements par les agents.

Par conséquent, l'hypothèse n°2, relative au problème spécifique de son rang, peut être libellée de la manière suivante : " **l'insuffisance de formation des agents**

**utilisateurs du logiciel R.F.U. justifie la complexité du logiciel R.F.U."** (Hypothèse spécifique n°2).

### **3. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3**

A propos de la persistance des conflits domaniaux, trois causes possibles ont été identifiées et classées suivant un ordre croissant d'importance à savoir :

- le faible niveau d'instruction des populations ;
- la superposition de titres fonciers ;
- la spéculation foncière.

Le manque de niveau d'instruction des populations pendant la procédure d'obtention du titre foncier semble être la cause de l'insécurité foncière. Dans tous les cas, la formalité de l'immatriculation, régie par les dispositions de la loi 65-25 du 14 Août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Bénin comprend plusieurs phases :

- La publication au Journal Officiel ;
- L'affichage des placards au Tribunal de première instance.

Cette publication a un caractère public et est opposable aux tiers, c'est-à-dire que les tiers peuvent contester la transaction dès qu'ils sont informés de la publication. En réalité, les tiers ne sont pas toujours informés à cause notamment du faible niveau d'instruction de la majorité et de leur méconnaissance de l'importance des publications au Journal Officiel qui, faudrait-il l'avouer, n'est pas d'une si grande audience que les autres journaux. Mais cette cause ne peut à elle seule, justifier l'insécurité foncière au Bénin.

La superposition des titres fonciers non plus ne justifie pas la persistance des conflits domaniaux puisqu'elle constitue un cas extrêmement rare. De plus, l'Administration peut toujours réparer ce problème en accordant le droit de propriété au premier bénéficiaire. Ainsi, le plus ancien vaut par le principe de l'antériorité. Le second s'annule d'office, et son détenteur, s'il s'avère être le véritable propriétaire, assigne l'Etat qui dans sa procédure d'immatriculation s'est fait fourvoyé, en justice pour être dédommagé. Cette cause ne justifie donc véritablement pas la persistance des conflits domaniaux.

Quant à la spéculation foncière, cette cause semble davantage être plausible pour expliquer la persistance des conflits domaniaux. En effet, la ville de Cotonou connaît une

croissance extrêmement rapide qui se manifeste par une nette détérioration des conditions de vie, notamment une difficulté à s'offrir un terrain. La spéculation foncière, au sens propre est l'acte d'acheter un terrain pour le revendre plus cher dans le futur. Elle peut être également le fait d'un propriétaire qui refuse de vendre son terrain, dans l'espoir d'une hausse future des prix. En clair, c'est une croissance rapide du prix de vente des terrains selon leur situation géographique. Cette évolution vertigineuse des prix de parcelles amène alors les populations, pauvres le plus souvent, à user de moyens illicites pour se procurer des parcelles, engendrant de ce fait, des litiges domaniaux. La spéculation foncière galopante semble beaucoup plus être la cause de la persistance des conflits domaniaux au Bénin.

Nous pouvons alors formuler l'hypothèse spécifique n°3 de la manière suivante : **la spéculation foncière est à la base de la persistance des conflits domaniaux au Bénin** (Hypothèse spécifique n°3).

#### **4. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°4**

Concernant le problème spécifique n°4 relatif aux restes à recouvrer des impôts fonciers, nous avons retenu quatre (04) causes possibles qui sont :

- l'existence de rebuts ;
- l'incivisme fiscal;
- l'insuffisance d'agents de poursuite et de moyens de déplacement ;
- l'inexistence de réseau d'indicateurs.

Lorsque les impositions sont déterminées, des avis d'impositions sont émis et des équipes procèdent à leurs distributions. Il arrive que lors de la distribution des avis, les agents constatent des déménagements. Les contribuables ne sont plus là où ils ont été identifiés ou bien ils ont cessé leurs activités. Certains avis se retrouvent donc non placés car ils n'ont pas trouvé leur destinataire, et tombent alors en rebut. Mais ces rebuts ne sauraient expliquer l'importance de restes à recouvrer des impôts fonciers car les rebuts sont moindres par rapport au nombre d'avis distribués, et ne sauraient expliquer ce problème.

Quant à l'incivisme fiscal, il semble être partiellement à la base du problème spécifique. Mais cette cause à elle seule n'est pas assez pertinente. En effet, si les contribuables affichent une volonté manifeste de ne pas s'acquitter de leurs obligations

fiscales, ce problème peut être compensé par un personnel suffisant au niveau des différentes divisions de la recette, et particulièrement au niveau de la division poursuite, avec tous les moyens matériels nécessaires afin d'obliger les contribuables à payer leur dette vis-à-vis du fisc.

De même, vouloir retenir l'absence d'un réseau d'indicateurs comme cause supposée être à la base du problème spécifique n°4 n'est pas faux car, la mise en place d'un réseau d'indicateurs par la D.G.I.D. appuierait les Services des Recettes dans la réalisation de leurs missions. Mais, cette cause ne paraît pas en réalité la plus plausible car, une meilleure dotation de cette structure renforcerait plus ses performances en matière de recouvrement des impôts. Aussi, l'insuffisance de moyens matériels, financiers et humains notamment en agents de poursuite pourrait-elle expliquer ce problème ? Ce qui nous renvoie à la troisième cause qu'est l'insuffisance d'agents de poursuite et de moyens.

De ce fait, l'hypothèse spécifique n°4 peut alors être formulée de la manière suivante : **l'insuffisance d'agents de poursuite et de moyens au niveau des recettes est la cause de l'importance de restes à recouvrer** (Hypothèse spécifique n°4).

### **5. Causes et hypothèse liées au problème général**

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que des manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui prend en compte de façon synthétique toutes les causes spécifiques identifiées. C'est pourquoi, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent, une hypothèse générale.

La problématique, les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses relatives à ces problèmes seront présentés dans un tableau.

### **B. Construction du Tableau de Bord de l'Etude**

Le tableau de bord de l'étude, tel qu'élaboré ci-après, représente une synthèse des préoccupations de notre étude, à savoir d'une part, le problème général et l'objectif général et d'autre part, les problèmes, objectifs, causes et hypothèses spécifiques.

**Tableau n°IV : Tableau de bord de l'étude : « La problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin »**

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	<b><u>Problème général</u></b> Inexistence du cadastre dans le système fiscal béninois	<b><u>Objectifs général</u></b> Contribuer à la mise en place du cadastre en République du Bénin	<b><u>Cause générale</u></b>	<b><u>Hypothèse générale</u></b>
Niveaux spécifiques	<b>1</b> <b><u>Problème spécifique n°1</u></b> Inexistence d'un système cadastral près la D.D.E.T.	<b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Contribuer à la mise en place d'un système cadastral près la D.D.E.T.	<b><u>Cause spécifique n°1</u></b> Inexistence de moyens matériels, financiers et humains	<b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b> L'inexistence de moyens matériels, financiers et humains justifie l'inexistence d'un système cadastral près la D.D.E.T.
	<b>2</b> <b><u>Problème spécifique n°2</u></b> Complexité du logiciel R.F.U.	<b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Contribuer à une meilleure compréhension du logiciel R.F.U.	<b><u>Cause spécifique n°2</u></b> L'insuffisance de formation des agents utilisateurs du logiciel RFU.	<b><u>Hypothèse spécifique n°2</u></b> L'insuffisance de formation des agents utilisateurs du logiciel R.F.U. explique la complexité du R.F.U..
	<b>3</b> <b><u>Problème spécifique n°3</u></b> La persistance des conflits domaniaux	<b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Contribuer à l'éradication des conflits domaniaux	<b><u>Cause spécifique n°3</u></b> La spéculation foncière	<b><u>Hypothèse spécifique n°3</u></b> La spéculation foncière justifie la persistance des conflits domaniaux.
	<b>4</b> <b><u>Problème spécifique n°4</u></b> Importance de restes à recouvrer	<b><u>Objectif spécifique n°4</u></b> Contribuer à l'amélioration du taux de recouvrement	<b><u>Cause spécifique n°4</u></b> Insuffisance du nombre des agents de poursuite	<b><u>Hypothèse spécifique n°4</u></b> L'insuffisance du nombre des agents de poursuite et de moyens explique l'importance de restes à recouvrer.

**Source :** Résultats de nos investigations

### **III. Revue de littérature**

Véritable outil indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature permet de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés.

Ainsi, nous prendrons pour principaux repères, les approches génériques retenues lors de la vision globale de résolution de la problématique choisie.

Dans cette optique, il s'agira pour nous d'exposer, à travers ces approches, les points des connaissances liées au problème général relatif à l'inexistence du cadastre en République du Bénin et celles liées aux problèmes spécifiques à résoudre que sont :

- l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. (problème spécifique n°1) ;
- la complexité du logiciel R.F.U. (problème spécifique n°2) ;
- la persistance des conflits domaniaux (problème spécifique n°3) ;
- l'importance de restes à recouvrer (problème spécifique n°4).

Dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, les approches génériques identifiées par rapport aux différents problèmes spécifiques se présentent comme suit :

- ✓ approche basée sur la mise en place d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. (approche générique liée au problème spécifique n°1) ;
- ✓ approche axée sur une meilleure compréhension par les agents utilisateurs du logiciel (approche générique liée au problème spécifique n°2) ;
- ✓ approche basée sur l'intégration d'un système performant de conservation foncière et de mise à jour régulière du Tableau Général des Propriétés de l'Etat ;
- ✓ approche axée sur les stratégies de dotation adéquate des services en moyens matériels, financiers et humains.

#### **A. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.**

Orthia Houeffa F. KPADE, dans son mémoire "**contribution à l'amélioration du rendement des impôts fonciers de la commune de Cotonou** ", (cycle 1 E.N.A.M., janvier 2008) a souligné la nécessité de la création du cadastre au Bénin et la

simplification de la procédure d'obtention du titre foncier. Elle suggère l'adoption d'un texte législatif afin de rendre obligatoire l'enregistrement pour toutes les transactions de propriétés foncières et que le service du cadastre soit en collaboration directe avec toutes les autres structures chargées des mutations.

Jésunoukon Serge HOUSSOU, dans son mémoire intitulé : "**Enjeux et perspectives de la gestion efficiente du foncier au Bénin : cas de Cotonou**", (cycle 1 E.N.A.M, décembre 2006) a mis en exergue l'insuffisance des prestations de la Direction des Domaines dans la gestion du foncier. Il propose la création du cadastre afin de maîtriser le patrimoine du domaine privé de l'Etat et d'élargir l'assiette fiscale.

Charmely Hershelle A. AMOUSSOU, dans son mémoire intitulé : "**Problématique et avantages de l'instauration d'un cadastre dans le système fiscal béninois**", (cycle 1 E.N.A.M, Année Académique 2006-2007) a suggéré la création d'un cadastre informatisé à buts multiples. Selon elle, la création d'un tel type de cadastre permettra de résoudre indifféremment les spécificités d'un cadastre foncier urbain ou rural et celle d'un cadastre économique.

Pour Sêmiou Adéniyi LASSISSI, administrateur des impôts dans son ouvrage intitulé "**COMPRENDRE LE FONCIER BENINOIS**", la création d'une Direction du Cadastre à la D.G.I.D. est une nécessité économique car, en référence à ses missions traditionnelles, le cadastre est l'inventaire général des immeubles bâtis et non bâtis d'un territoire communal, individualisés dans leur consistance, grâce à une représentation planimétrique du parcellaire, dans leur utilité économique (rendement) et dans leur appartenance, afin d'apporter à l'administration fiscale une estimation suffisamment exacte pour une répartition équitable de l'impôt.

A ce titre, le cadastre facilite l'installation harmonieuse des habitats, des commerces et industries ainsi qu'une application fiscale plus juste c'est-à-dire donnant lieu à détermination de quotité proportionnelle à la faculté contributive de chaque citoyen.

Pour Roch Abdon BAH, dans son rapport sur "**l'immatriculation collective, le Registre Foncier Urbain et le Plan Foncier Rural : Expérience Béninoise et la généralisation du Cadastre**", le cadastre est considéré comme un inventaire de la

propriété foncière dont il donne une description détaillée, destinée à répondre aux besoins individuels ou collectifs notamment en matière foncière, juridique, fiscale ou économique, répond largement aux exigences du foncier béninois. Il a donc suggéré la mise en place du cadastre au Bénin.

### **B. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la complexité du logiciel R.F.U.**

Moudiath Adéola Abèdjè FAGBEMI, dans son mémoire intitulé "**Contribution du Registre Foncier Urbain à l'optimisation des recettes fiscales de la commune de Cotonou**", (cycle 1 E.N.A.M., Année 2010) a mis l'accent sur la nécessité que la D.G.I.D. fasse le bilan des prestations du Cabinet NG-SOFT. Elle propose que dans le cas où le bilan serait positif, de penser à l'actualisation du logiciel R.F.U..

Orthia Houeffa F. KPADE, dans son mémoire "**contribution à l'amélioration du rendement des impôts fonciers de la commune de Cotonou** ", (cycle 1 E.N.A.M., janvier 2008) a estimé que pour trouver des mécanismes plus simples et plus efficaces de l'utilisation du logiciel R.F.U., des formations devront être envisagées. Pour elle, ces formations permettront d'inculquer aux agents utilisateurs du logiciel une certaine culture informatique. Elle a suggéré l'élaboration d'un manuel de procédure de la fiscalité locale en collaboration avec les différents acteurs de la fiscalité locale et le recrutement d'agents analystes programmeurs au sein de la D.G.I.D..

### **C. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la persistance des conflits domaniaux**

Sêmiou Adéniyi LASSISSI, administrateur des impôts dans son ouvrage intitulé "**COMPRENDRE LE FONCIER BENINOIS** ", a fait ressortir que la spéculation foncière est un phénomène socio économique occasionné par une mauvaise gestion des autorités et cadres ayant en charge le secteur foncier. Cette spéculation foncière graduelle tant décriée par les populations ne peut que mettre le pays dans une situation d'insécurité foncière manifestée entre autres par des litiges domaniaux, éloignant de ce fait du pays, des efforts d'investissement donc de développement. Pour pallier cette situation, Monsieur LASSISSI a décidé de faire connaître au grand public, les mécanismes de délivrance du titre foncier, seule pièce de propriété foncière définitive et inattaquable. Il a

également suggéré l'actualisation des lois numéros 65-25 du 14 août 1965 et 60-21 du 13 juillet 1960, la révision du décret n°64-164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964 et la suppression de la loi n°60-20 du 13 juillet 1960 et du Décret 64-276 du 2 décembre 1964.

De même l'étudiante Estelle CHABI BONI dans son mémoire de fin de formation au premier cycle en administration des impôts à l'ENAM en novembre 2005, a abordé la question des litiges domaniaux. Elle a présenté les litiges domaniaux comme un ralentissement de la mobilisation des recettes fiscales, étant donné que ces litiges créent la mobilité des contribuables et réduisent l'élargissement de la matière imposable.

Pour Orthia Houeffa F. KPADE, dans son mémoire intitulé "**contribution à l'amélioration du rendement des impôts fonciers de la commune de Cotonou**", (cycle 1 E.N.A.M., janvier 2008), la création d'un véritable service du cadastre au Bénin et une simplification de la procédure d'obtention du titre foncier réduirait l'insécurité foncière. Elle a suggéré que des actions soient envisagées en vue d'étoffer les objectifs du Millenium Challenge Account (M.C.A.) déjà mis en place dont un volet s'occupe de la sécurisation foncière, ainsi que du Plan Foncier Rural (P.F.R.) qui se veut un outil de clarification des droits pour garantir la sécurisation des droits fonciers et constitue de ce fait, une sorte de cadastre simplifié.

#### **D. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'importance de restes à recouvrer**

Cédric H. S. DEDJINOU, dans son mémoire "**Le registre Foncier Urbain et la mobilisation des ressources fiscales dans la commune d'Abomey-Calavi**", (cycle 1 E.N.A.M., décembre 2009), a proposé l'organisation et la rationalisation des modes de recouvrement des recettes mises en œuvre par le R.F.U. pour pallier au faible taux de recouvrement des impôts locaux.

Orthia Houeffa F. KPADE, dans son mémoire intitulé "**contribution à l'amélioration du rendement des impôts fonciers de la commune de Cotonou**", (cycle 1 E.N.A.M., janvier 2008), a proposé que pour atteindre un niveau de recouvrement optimal des impôts, l'utilisation de personnel et de moyens adaptés s'avère nécessaire. Aussi, elle a suggéré que les agents de poursuite soient mieux encadrés.

Nombreux sont donc les études qui se sont penchées sur cette question du cadastre. Mais ces dernières ne se sont prononcées que sur quelques aspects de ce sujet. Or, vu tous les avantages qu'apporterait le cadastre, il est souhaitable qu'il soit désormais une réalité.

Abordons à présent, la méthodologie de l'étude.

## **Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée**

Dans ce paragraphe, nous ferons ressortir la méthodologie de notre étude à travers deux dimensions : la dimension empirique (I) et la dimension théorique (II).

### **I. Dimension empirique**

Une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, cette approche nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous entendons utiliser pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

Ainsi, cette approche suivra les étapes ci-après :

- objectif de la collecte de données ;
- cadre de l'enquête et population ciblée ;
- nature de la collecte des données ;
- échantillonnage ;
- spécification des données à mobiliser ;
- conception des questionnaires ;
- technique de dépouillement ;
- outils de présentation des données.

#### **❖ Objectif de la collecte de données**

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles à la base des problèmes identifiés afin de vérifier les hypothèses de base préalablement formulées. Ainsi, cette démarche nous permettra de déterminer si :

- l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. se justifie effectivement par l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains ;
- la complexité du logiciel R.F.U. se justifie effectivement par l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel ;
- la persistance des conflits domaniaux se justifie effectivement par la spéculation foncière ;
- l'importance de restes à recouvrer se justifie effectivement par l'insuffisance du nombre d'agents de poursuite et de moyens de transport.

### ❖ **Cadre de l'enquête et population ciblée**

Il s'agit d'une enquête à plusieurs volets, c'est-à-dire que c'est une enquête interne et externe. Nous avons choisi pour cadre la structure d'accueil du stage, c'est-à-dire la D.D.E.T. et le Centre des Impôts des Petites Entreprises.

L'enquête se déroulera par sondage au moyen d'un questionnaire conçu (confère annexe n°4) pour un échantillon représentatif de la population des agents de la D.D.E.T. et du C.I.P.E. n°1 de Cotonou et des contribuables rencontrés au niveau du C.I.P.E. n°1 de Cotonou.

L'échantillon est un groupe représentatif d'un grand ensemble. Rappelons qu'il s'agit d'une enquête interne et d'une enquête externe au niveau de la D.D.E.T. et du C.I.P.E. n° 1 de Cotonou.

Dans le cadre de l'enquête externe, nous avons identifié une population cible constituée des habitants de la commune de Cotonou.

En ce qui concerne l'enquête interne, pour constituer notre échantillon, nous avons choisi aussi bien les agents de la D.D.E.T. que ceux du C.I.P.E. n°1 de Cotonou.

Ainsi, nous allons procéder à une enquête auprès d'un échantillon de 50 personnes représentatif de la population mère, choisi dans la localité de Cotonou. Les 50 personnes sont composées aussi bien des agents du fisc, des autorités que des habitants de la ville de Cotonou.

### ❖ **Nature de la collecte des données**

Afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises, nous utiliserons la technique du sondage comme procédé de collecte des données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un

questionnaire conçu pour un échantillon représentatif de 50 personnes représentatives de la population mère.

Le questionnaire s'articulera autour de nos différentes préoccupations que sont l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T., la complexité du logiciel R.F.U., la persistance des conflits domaniaux et l'importance de restes à recouvrer.

#### ❖ **Echantillonnage**

Le questionnaire sera distribué à un échantillon composé de cinquante (50) personnes choisi dans la population mère.

#### ❖ **Spécification des données à mobiliser**

Les données à mobiliser à travers nos enquêtes nous permettront de rechercher :

- comment les enquêtés expliquent l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.;
- les justifications qu'ils donnent au problème de complexité du logiciel R.F.U. ;
- les raisons qu'ils trouvent à la persistance des conflits domaniaux ;
- les arguments qui justifient l'importance de restes à recouvrer.

#### ❖ **Conception du questionnaire**

En vue d'une bonne compréhension des questions, le questionnaire a été conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude.

A cet effet, nous n'avons formulé que des questions fondamentales dont les réponses nous serviront à vérifier les hypothèses formulées précédemment.

Ces questions fondamentales sont présentées en annexe (annexe n°4).

#### ❖ **Technique de dépouillement des données**

Les données collectées à la suite de l'enquête seront dépouillées manuellement.

En ce qui concerne le traitement des données numériques, nous aurons recours au tableur "Excel" pour déterminer les pourcentages en vue de les comparer à nos seuils de décisions et en tirer les conclusions qui s'imposent.

### ❖ Outils de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés suivant la méthode des tris à plats.

Leur représentation se fera sous la forme de graphique.

## II. Dimension théorique

Nous procéderons ici, aux choix théoriques liés aux différents problèmes spécifiques.

### ❖ Choix théorique lié au problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T..

Dans le cadre de notre étude, nous avons été confrontée à l'absence de théories résolvant ce problème. Par conséquent, l'outil d'analyse des données que nous choisirons pour identifier la vraie cause se trouvant à la base de cette préoccupation sera le seuil de décision.

Ainsi, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°1 formulée comme suit:

La création d'un service du cadastre est une nécessité économique car sa mise en place faciliterait l'installation harmonieuse des habitats, des commerces et industries ainsi qu'une application fiscale plus juste c'est-à-dire donnant lieu à détermination de quotité proportionnelle à la faculté contributive de chaque citoyen.

Qu'est-ce qui selon vous explique l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. ?

- l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains ;
- le manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques
- toutes les parcelles ne disposent pas d'un titre foncier
- autres (à préciser).....

Cette question comporte quatre (04) items. La cause qui sera maintenue après nos investigations sera celle qui aura réuni un pourcentage de plus de 25%.

### ❖ **Choix théorique lié au problème spécifique n°2 relatif à la complexité du logiciel R.F.U.**

Pour améliorer les rendements des recettes locales dans nos collectivités locales, le traitement efficace de l'information portant sur les contributions foncières et l'identification de la matière imposable par les agents s'avèrent nécessaire.

A ce titre, nous retiendrons l'approche de Mme Moudiath Adéola Abèdjè FAGBEMI qui dans son mémoire du cycle I a proposé l'actualisation du logiciel R.F.U..

A cet effet, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°2 libellée comme suit :

Après la distribution des avis d'imposition, les services d'assiette des C.I.P.E. reçoivent de nombreuses contestations de la part des contribuables. Ces contestations sont souvent relatives aux doubles impositions, au montant trop élevé de l'impôt et à l'identification des contribuables. Les autorités administratives expliquent cette situation par la non maîtrise du logiciel R.F.U. par les agents.

Qu'est-ce qui selon vous explique la complexité du logiciel R.F.U. ?

- la non implication directe des cadres de l'administration fiscale dans la conception du logiciel  ;
- la complexité de la méthode de calcul  ;
- l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel  ;
- autres (à préciser).....

Cette question comporte également quatre (04) items. Nous allons retenir pour ce problème spécifique, les données qui auront réuni le pourcentage le plus élevé.

### ❖ **Choix théorique lié au problème spécifique n°3 relatif à la persistance des conflits domaniaux**

L'immatriculation consiste à faire passer un terrain du droit coutumier au droit moderne et débouche sur la délivrance du titre foncier. Mais, le manque de sensibilisation et d'information des populations de l'importance du titre foncier ainsi que le manque de suivi dans le processus de l'immatriculation ne permet pas de faire passer le maximum de terres sous le régime du droit moderne. Face à cette situation, nous retiendrons l'approche théorique de Monsieur Sêmiou Adéniyi LASSISSI qui suggère de faire

connaître au grand public, les mécanismes de délivrance du titre foncier, seule titre de propriété foncière définitive et inattaquable.

A cet effet, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°3 libellée comme suit :

Dans le droit positif béninois, il n'existe pas de véritable propriété du sol sans titre foncier. Lui seul confère à son titulaire le droit de disposer librement de son terrain, c'est-à-dire de le vendre valablement. Mais force est de constater que malgré l'importance du titre foncier, les populations sont réticentes à y accéder.

Qu'est-ce qui selon vous justifie la persistance des conflits domaniaux ?

- le faible niveau d'instruction des populations  ;
- la superposition de titres fonciers  ;
- la spéculation foncière  ;
- autres (à préciser).....

Cette question comporte également quatre (04) items. En tout état de cause, c'est l'item qui recevra le poids le plus élevé qui sera retenu.

#### ❖ **Choix théorique lié au problème spécifique n°4 relatif à l'importance de restes à recouvrer**

L'Etat a besoin suffisamment de ressources pour satisfaire ses charges. Cette mission est assurée en partie par la D.G.I.D.. Mais, force est de constater que seulement une petite portion des émissions fait l'objet de recouvrement. Pour résoudre ce problème, nous retiendrons la théorie de Mme Orthia Houeffa F. KPADE qui a suggéré un encadrement adéquat pour les agents de poursuite.

A cet effet, la question fondamentale liée à ce problème est la question n°4 libellée comme suit :

L'une des préoccupations majeure de l'administration fiscale est le recouvrement de la totalité des émissions au titre des diverses impositions. Mais, malgré la volonté déterminée des agents du fisc de réussir leur mission, d'importants restes à recouvrer subsistent.

Qu'est-ce qui selon vous justifie l'importance de restes à recouvrer ?

- l'existence de rebuts  ;
- l'incivisme fiscal  ;

- l'insuffisance d'agents de poursuite et de moyens de déplacement ;
- l'inexistence de réseau d'indicateurs ;
- autres (à préciser).....

Cette question comporte cinq (05) items. Sera retenu l'item qui aura réuni plus de 25 % de pourcentage.

## **Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour la mise en place du cadastre en République du Bénin.**

Cette section sera consacrée d'une part, au déroulement des enquêtes puis à la vérification des hypothèses (paragraphe 1) et d'autre part, aux approches de solutions et aux recommandations (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses**

#### **I. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données**

##### **A. Préparation et réalisation des enquêtes**

Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce qu'une seule question soit posée par problème spécifique.

Afin d'apprécier le niveau de compréhension des enquêtés, le questionnaire a été d'abord remis à un groupe restreint de l'échantillon et a été corrigé par la suite en fonction des observations qui nous ont été faites.

S'agissant de la réalisation même de l'enquête, elle a été réalisée du 22 novembre au 10 décembre 2010 dans les structures concernées de la D.G.I.D., au sein des habitants de Cotonou et à la mairie de Cotonou.

##### **B. Difficultés rencontrées et limites des données**

Quelques difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement de nos enquêtes. Celles-ci n'affectent cependant en rien les données recueillies.

D'abord, nous avons été confrontée à l'indisponibilité de certains agents des impôts en raison de la charge de travail.

Ensuite, certains questionnaires remplis ne nous ont pas été retournés à temps.

Enfin, nous n'avons pas pu récupérer la totalité des questionnaires distribués.

S'agissant des limites des données recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Aussi, faut-il ajouter que compte tenu du temps qui nous a été imparti, notre enquête s'est uniquement déroulée à Cotonou.

## **II. Présentation et analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses**

Les résultats des enquêtes réalisées seront présentés et analysés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

### **A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête**

#### **1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T..**

Il convient de souligner que sur les cinquante (50) questionnaires distribués, quarante cinq (45) ont été récupérés et quarante (40) ont été exploités, soit respectivement un taux de 90% et 80%.

L'inexploitation de certains questionnaires tient au fait que les personnes à qui ils ont été remis ont coché plus d'une case par question.

Suite à l'enquête, les résultats obtenus par rapport au problème spécifique n°1 se présentent comme suit :

- seize (16) personnes, soit 40% des enquêtés ont répondu que l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. est due à l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains ;
- onze (11) personnes, soit 28% des enquêtés pensent que le manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques est à la base de l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.;
- huit (08) personnes, soit 20% des enquêtés trouvent que c'est le fait que toutes les parcelles ne disposent de titre foncier qui explique ce problème;
- cinq (05) personnes, soit 12% des enquêtés avancent des raisons autres que celles qui ont été mentionnées dans le questionnaire.

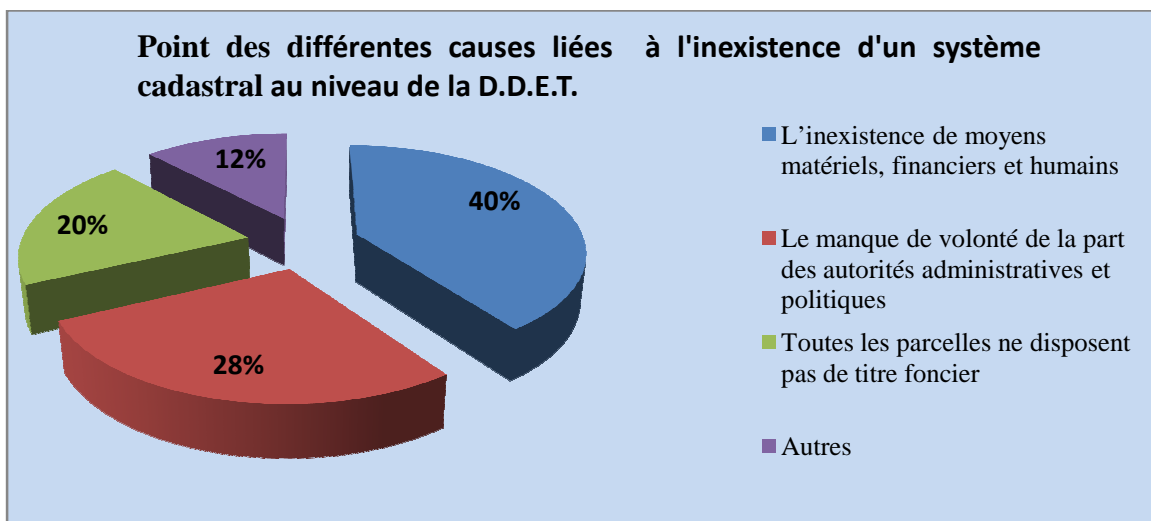
Les réponses découlant de cette question sont consignées dans le tableau suivant et représentées par un graphique.

**Tableau n°V: Point des réponses à la question n°1**

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
L'inexistence de moyens matériels, financiers et humains	16	40%
Le manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques	11	28%
Toutes les parcelles ne disposent pas de titre foncier	08	20%
Autres	05	12%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

**Source :** Nos investigations par rapport à la question n°1 : "qu'est-ce qui, selon vous, explique l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. ?

**Graphique n°1 : Point des différentes causes liées à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.**



De l'analyse des données recueillies sur cette préoccupation, il ressort que l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains est la cause fondamentale du problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.. Vient ensuite le manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques.

Il faut ajouter que 12% des enquêtés ont trouvé d'autres causes à la base du problème. Ces causes sont :

- conflits de compétence ;

➤ dualité du régime foncier.

## **2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°2 relatif à la complexité du logiciel R.F.U.**

A la question de savoir ce qui justifie la complexité du logiciel R.F.U., nous avons eu les réponses ci-après :

- huit (08) personnes, soit 20% des enquêtés pensent que c'est la non implication des cadres dans la conception du logiciel R.F.U. qui justifie la complexité de ce logiciel.
- dix-huit (18) personnes, soit 45% des enquêtés justifient le problème par l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel.
- dix (10) personnes, soit 25% des enquêtés estiment que c'est la complexité de la méthode de calcul qui est à la base du problème se rapportant à la complexité du R.F.U..
- quatre (04) personnes, soit 10% des enquêtés avancent des raisons autres que celles qui ont été mentionnées dans le questionnaire.

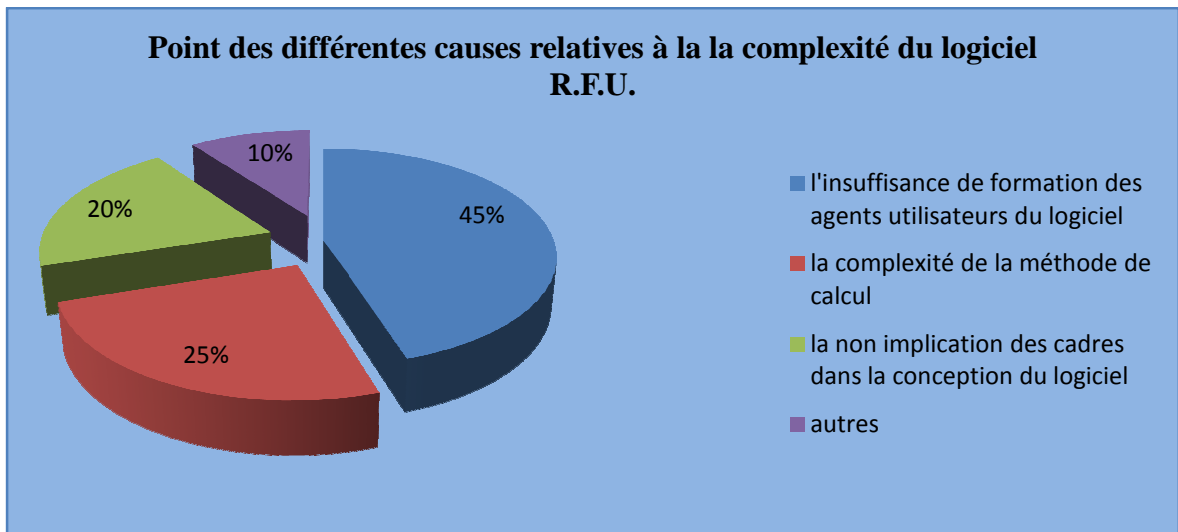
Le tableau et le graphique ci dessous présentent le point des réponses liées à cette question.

**Tableau n°VI: point des réponses à la question n°2**

<b>Modalités</b>	<b>Nombre d'observations</b>	<b>Fréquences relatives</b>
La non implication des cadres dans la conception du logiciel R.F.U.	08	20%
La complexité de la méthode de calcul	10	25%
L'insuffisance de formation des agents utilisateurs du logiciel	18	45%
Autres	04	10%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

**Source** : Nos investigations par rapport à la question n°2 : qu'est-ce qui selon vous justifie la complexité du logiciel R.F.U. ?

**Graphique n°2** : Point des différentes causes à la base du problème relatif à la complexité du logiciel RFU.



Après analyse des données recueillies sur ce problème, nous pouvons conclure que l'insuffisance de formation des agents utilisateurs du logiciel explique la complexité du logiciel R.F.U.. Vient ensuite la complexité de la méthode de calcul.

**3. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°3 relatif à la persistance des conflits domaniaux**

A la question de savoir ce qui justifie la persistance des conflits domaniaux, nous avons eu les réponses ci-après :

- six (06) personnes, soit 15% des enquêtés justifient le problème par la superposition des titres fonciers.
- dix (10) personnes, soit 25% des enquêtés pensent que c'est le faible niveau d'instruction des populations qui justifie la persistance des conflits domaniaux.
- vingt (20) personnes, soit 50% des enquêtés estiment que c'est la spéculation foncière qui est à la base du problème se rapportant à la persistance des conflits domaniaux.
- quatre (04) personnes, soit 10% des enquêtés avancent des raisons autres que celles qui ont été mentionnées dans le questionnaire.

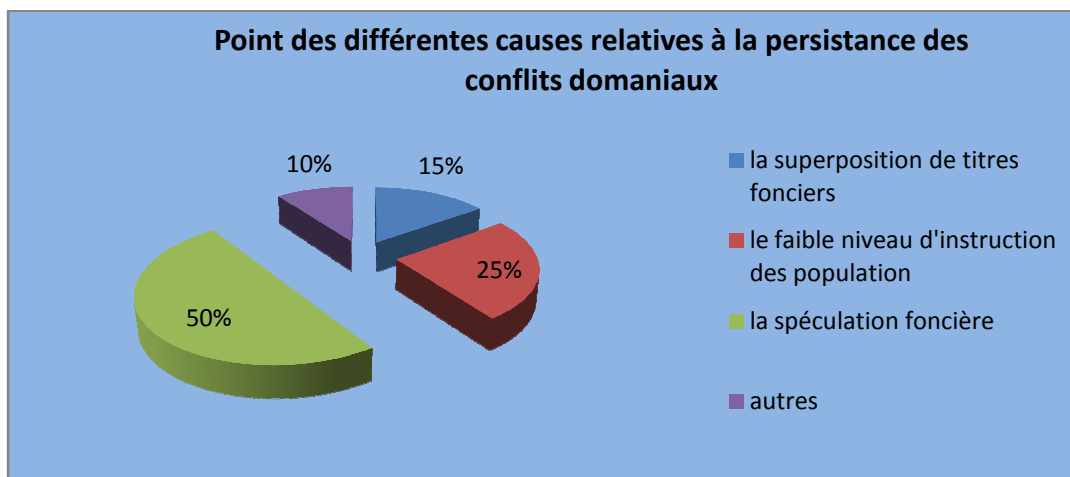
Le tableau et le graphique ci dessous présentent le point des réponses liées à cette question.

**Tableau n°VII: Point des réponses à la question n°3**

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
La superposition de titres fonciers	06	15%
Le faible niveau d'instruction des populations	10	25%
La spéculation foncière	20	50%
Autres	04	10%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

**Source** : Nos investigations par rapport à la question n°3 : qu'est-ce qui selon vous justifie la persistance des conflits domaniaux ?

**Graphique n°3** : Point des causes à la base du problème relatif à la persistance des conflits domaniaux.



Après analyse des données recueillies sur ce problème, nous pouvons conclure que la spéculation foncière est à la base de la persistance des conflits domaniaux.

#### **4. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°4 relatif à l'importance de restes à recouvrer**

A la question de savoir ce qui justifie l'importance de restes à recouvrer, nous avons eu les réponses ci-après :

- dix (10) personnes, soit 25% des enquêtés justifient le problème par l'incivisme fiscal ;
- six (06) personnes, soit 15% des enquêtés pensent que c'est l'inexistence de réseau d'indicateurs qui justifie l'importance de restes à recouvrer ;

- seize (16) personnes, soit 40% des enquêtés estiment que c'est l'insuffisance du nombre d'agents de poursuite qui est à la base du problème se rapportant à l'importance de restes à recouvrer ;
- cinq (05) personnes, soit 13% des enquêtés estiment que c'est l'existence de rebuts qui explique l'importance de restes à recouvrer ;
- trois (03) personnes, soit 7 % des enquêtés avancent des raisons autres que celles qui ont été mentionnées dans le questionnaire.

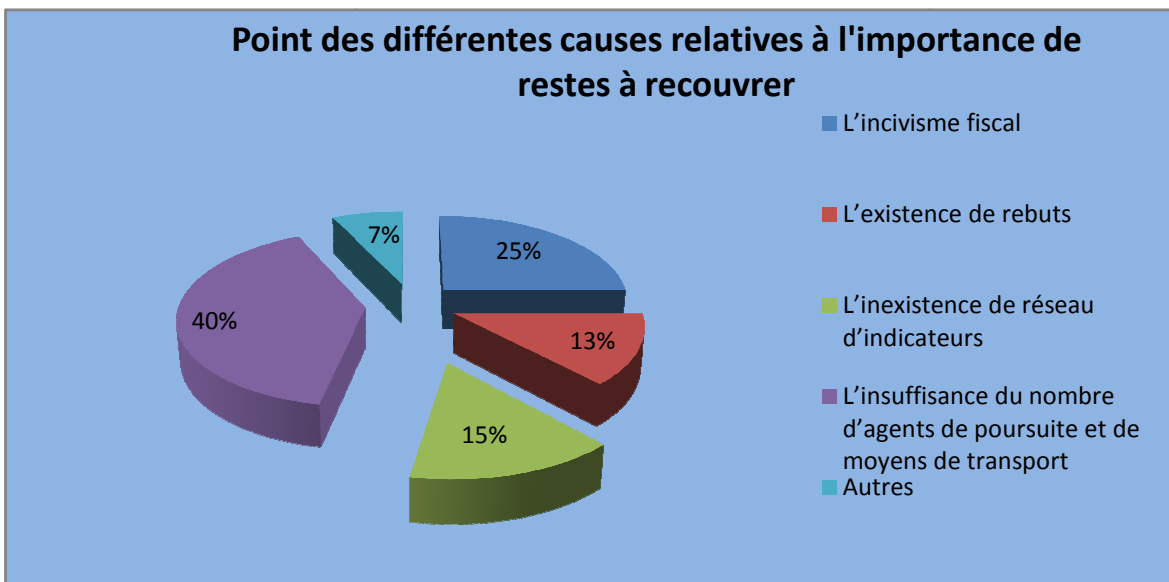
Le tableau et le graphique ci dessous présentent le point des réponses liées à cette question.

**Tableau n°VIII: Point des réponses à la question n°4**

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
L'incivisme fiscal	10	25%
L'existence de rebuts	05	13%
L'inexistence de réseau d'indicateurs	06	15%
L'insuffisance du nombre d'agents de poursuite et de moyens de transport	16	40%
Autres	03	7%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

**Source** : Nos investigations par rapport à la question n°4 : qu'est-ce qui selon vous justifie l'importance de restes à recouvrer ?

**Graphique n°4** : point des causes à la base du problème relatif à l'importance de restes à recouvrer.



Après analyse des données recueillies sur ce problème, nous pouvons conclure que l'insuffisance du nombre d'agents de poursuite et de moyens de transport est à la base de l'importance de restes à recouvrer.

## **B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

Nous procéderons dans cette partie d'abord à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision fixés et ensuite à l'établissement du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

### **1. Vérification des hypothèses**

La vérification consiste à confronter ou à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données d'enquêtes

#### **❖ Degré de vérification de l'hypothèse n°1**

Pour vérifier l'hypothèse n°1, nous avons fixé comme seuil de décision que la cause qui sera maintenue sera celle qui aura réuni plus de 25% de pourcentage.

Les données quantitatives qui ont servi à analyser le problème spécifique n°1 ont révélé que l'inexistence d'un système cadastral au niveau la D.D.E.T. est due par ordre d'importance:

- à l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains : 40% ;
- au manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques: 28% ;
- toutes les parcelles ne disposent pas de titres fonciers : 20% ;
- autres causes : 12%.

De ce qui précède et par rapport au seuil de décision, il ressort que les causes à la base du problème spécifique n°1 sont l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains et le manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques.

L'hypothèse n°1 selon laquelle l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains et le manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques expliquent l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T., est donc vérifiée.

### ❖ Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Le seuil de décision fixé pour vérifier cette hypothèse est l'item qui aura le pourcentage le plus élevé.

A cet effet, les données quantitatives issues des enquêtes ont révélé que la complexité du logiciel R.F.U. est due :

- à l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel : 45%;
- à la complexité de la méthode de calcul : 25%;
- à la non implication des cadres dans la conception du logiciel : 20%.
- autres causes : 10%

De ce qui précède et par rapport au seuil de décision, il ressort que la cause à la base du problème spécifique n°2 est l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel.

L'hypothèse n°2 selon laquelle l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel explique la complexité du logiciel R.F.U., est donc vérifiée.

### ❖ Degré de vérification de l'hypothèse n°3

Le seuil de décision fixé pour vérifier cette hypothèse est l'item qui aura le pourcentage le plus élevé.

A cet effet, les données quantitatives issues des enquêtes ont révélé que la persistance des conflits domaniaux est due :

- à la spéculation foncière : 50%;
- au faible niveau d'instruction des populations : 25%;
- à la superposition de titres fonciers : 15%.
- autres causes : 10%

De ce qui précède et par rapport au seuil de décision, il ressort que la cause à la base du problème spécifique n°3 est la spéculation foncière.

L'hypothèse n°3 selon laquelle la spéculation foncière est liée à la persistance des conflits domaniaux, est donc vérifiée.

#### ❖ **Degré de vérification de l'hypothèse n°4**

Le seuil de décision fixé pour vérifier cette hypothèse est l'item qui aura le pourcentage le plus élevé.

A cet effet, les données quantitatives issues des enquêtes ont révélé que l'importance de restes à recouvrer est due :

- à l'insuffisance de nombre d'agents de poursuite et de moyens de transport : 40% ;
- à l'incivisme fiscal : 25% ;
- à l'inexistence de réseau d'indicateurs : 15% .
- à l'existence de rebuts : 13% .
- autres causes : 7%

De cette analyse et par rapport au seuil de décision, il ressort que la cause à la base du problème spécifique n°4 est l'insuffisance de nombre d'agents de poursuite et de moyens de transport.

L'hypothèse n°4 selon laquelle l'insuffisance de nombre d'agents de poursuite et de moyens de transport est à la base de l'importance de restes à recouvrer, est donc vérifiée.

## **2. Etablissement du diagnostic**

#### ❖ **Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°1**

La vérification de l'hypothèse n°1 nous amène à retenir que l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. s'explique par l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains et de manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques.

#### ❖ **Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°2**

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir que la complexité du logiciel R.F.U. est fondamentalement due à l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel.

### ❖ **Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°3**

La vérification de l'hypothèse n°3 nous amène à retenir que la persistance des conflits domaniaux s'explique par la spéculation foncière.

### ❖ **Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique n°4**

La vérification de l'hypothèse n°4 nous permet de retenir que l'importance de restes à recouvrer est fondamentalement due à l'insuffisance de nombre d'agents de poursuite et de moyens de transport.

Après avoir dégagé les causes réelles justifiant les problèmes identifiés, il importe de faire des propositions de solutions et de définir leurs conditions de mise en œuvre, afin d'atteindre l'objectif général que nous avons fixé.

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

L'objectif général poursuivi dans le cadre de notre étude est de contribuer à la mise en place du cadastre dans le système fiscal béninois.

Pour ce faire, nous avons fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies suite aux enquêtes nous a permis d'établir les éléments de diagnostic.

A partir de ces derniers, nous pourrions proposer des solutions aux différents problèmes en résolution et faire des recommandations pour leur mise en œuvre.

### **I. Approches de solutions**

Résoudre un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème. Dans cette optique, nous proposerons des solutions pour atténuer, voire éradiquer les différentes causes à la base de chaque problème identifié.

## **A. Approches de solutions au problème se rapportant à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T..**

Pour résoudre ce problème, nous proposons la création d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T..

En effet, la situation foncière au Bénin se caractérise par une insécurité déplorable. Cette insécurité est due à la non détention de titre de propriété fiable et inattaquable et, à la quasi- inexistence de documents graphiques et littéraires faisant l'inventaires de toutes les propriétés foncières et de leurs ayants-droit. L'insécurité foncière au Bénin est une réalité si évidente que le caractère souhaitable d'une réforme ne fait guère de doute.

Face à cette situation déplorable, les gouvernants ont essayé de mettre en place quelques outils de gestion foncière tels que :

- ✓ le Registre Foncier Urbain (R.F.U.) ;
- ✓ le Projet de Transformation du Permis d'habiter en Titre Foncier et ;
- ✓ le Projet Foncier Rural (P.F.R.).

Mais, ces divers outils de gestion ont connu chacun des limites. En effet, une étude comparée de ces trois outils permet de constater que :

- ✓ le projet de Transformation du Permis d'habiter en Titre Foncier et le Projet Foncier Rural ont pour but la sécurisation foncière ;
- ✓ le R.F.U. a un but purement fiscal ;
- ✓ le projet de Transformation du Permis d'habiter en Titre Foncier s'intéresse au milieu urbain à l'instar du R.F.U. qui s'occupe plus des zones loties tandis que le P.F.R. est destiné aux milieux ruraux.

Ayant compris l'enjeu et surtout les difficultés des populations, le Millenium Challenge Account (M.C.A.), à travers son projet « accès au foncier » a décidé d'appuyer les différents outils de gestion foncière en vue de faciliter l'accès des populations béninoises au titre foncier.

Le Millenium Challenge Account (MCA) est un fonds mis en place par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et géré par le Millenium Challenge Corporation (M.C.C.). A travers ce fonds, les Etats-Unis d'Amérique entendent aider des

pays éligibles dont le Bénin à lutter contre la pauvreté par l'accélération de la croissance économique.

Le Gouvernement du Bénin a proposé un programme de cinq(05) ans visant à augmenter les investissements et les activités du secteur privé au Bénin.

Le projet « Accès au Foncier » qui fait partie de ce programme vise à :

- l'Amélioration de la politique foncière et des réformes juridiques ;
- la Formalisation des droits de propriétés foncières ;
- l'Amélioration des services de l'immatriculation et de gestion de l'information foncière ;
- l'Information, l'Éducation et la Communication (I.E.C.) ;
- l'Appui à la coordination des stratégies et des programmes.

Le M.C.A. est un programme de grande envergure pour le Bénin en raison de ses ambitions et de son coût. Toutefois, le véritable problème dans la hiérarchie des difficultés foncières qu'est la mise en place des bornes géodésiques n'est certainement pas pris en compte. Il s'en suivra une grande difficulté de rattachement des titres fonciers émis au système international. Ceci participe de l'incohérence d'une politique foncière nationale qui à la longue générerait d'autres difficultés d'assainissement du secteur.

Par conséquent, nous proposons la création d'un véritable système cadastral au niveau de la D.D.E.T.. Le cadastre une fois créé au Bénin, facilitera non seulement toutes les activités relatives aux ressources de la terre en les rendant plus sûres et moins dispendieuses, mais encore il améliorera les relations humaines et sociales par un meilleur enregistrement des biens fonciers.

A cet effet, nous proposons un système intégré de cadastre et de livre foncier dont l'objectif est de créer, maintenir, et fournir des informations techniques cohérentes, liées et actuelles sur le foncier.

Ce système cadastral soutiendra l'objectif d'identification des immeubles. Il identifiera uniquement (via un numéro d'identification unique, standardisé et d'envergure nationale - le numéro cadastral) et donnera une description technique de toutes les terres avec ou sans constructions.

L'enregistrement légal des propriétaires et de leurs droits, basé sur des procédures établies (qui seront décrites dans le nouveau code foncier) créeront le livre foncier. Ce

livre foncier sera basé sur le cadastre et toute immatriculation légale sera liée via un numéro cadastral.

Tous les documents juridiques fournis par le cadastre et le système du livre foncier seront définis par le nouveau Code Foncier dont l'élaboration est déjà en cours.

### **B. Approches de solutions au problème se rapportant à la complexité du logiciel R.F.U.**

Rappelons que la cause à la base de ce problème est l'insuffisance de formation des agents utilisateurs sur le contenu du logiciel. En éradiquant cette cause, nous parviendrons à résoudre le problème spécifique identifié.

Cette éradication passe par :

- une formation complète et efficace des agents des impôts et particulièrement des agents d'assiette des C.I.P.E., en mettant l'accent sur la maîtrise et la totale compréhension du logiciel R.F.U. et du remplissage des imprimés techniques ;
- la rédaction d'un manuel de procédures, surtout en ce qui concerne la correction des diverses sortes d'anomalies (changement de mètre de parcelle, fusion de parcelles non prise en compte, cession, division et mutation de parcelles non prises en compte, etc.) intervenant lors de l'insertion des données dans la machine, dont la correction est assez complexe ;
- le rachat de la licence à son créateur, le cabinet NG-SOFT, car les agents des services des impôts ont du mal à avoir accès à certains champs du logiciel, et sont de ce fait, obligés de faire appel au cabinet dès qu'ils sont en face de difficultés.

### **C. Approche de solution au problème se rapportant à la persistance des conflits domaniaux**

Pour trouver solution au problème de la persistance des conflits domaniaux, nous allons proposer les conditions d'éradications de la spéculation foncière qui est la cause réelle de ce problème. A cet effet, une grande réforme foncière serait nécessaire. Il s'agira aussi bien d'une réforme législative que d'une réforme du cadre institutionnel et organisationnel du foncier béninois.

Ainsi, nous proposons en dehors de la création du cadastre au Bénin :

- l'actualisation de la loi n°65-25 du 14 août 1965 ;

- l'actualisation de la loi n°60-21 du 13 juillet 1960 ;
- la suppression de la loi n°60-20 du juillet 1960 et du Décret 64-276 du 2 décembre 1964 ;
- rendre effectif la déconcentration des services de la D.D.E.T. prévue par la note de service n°183/MFE/DC/SGM/DGID/DDET du 10 août 2004, portant création des centres des domaines dans les chefs lieux des six anciens départements en dehors de Cotonou.

#### **D. Approche de solution au problème de l'importance de restes à recouvrer**

La résolution de la cause qu'est l'insuffisance d'agents de poursuite ainsi que de moyens de transport se trouvant à la base de ce problème passera par les suggestions ci-après :

- mettre à la disposition des centres des impôts suffisamment de moyens matériels, financiers et humains.
- créer au niveau des recettes, un réseau d'indicateurs. Ce réseau d'indicateur sera chargé d'informer les receveurs des impôts sur les éventuels déménagements des contribuables hors du ressort de leur territoire ;
- organiser à l'intention des contribuables, des séances d'informations et de sensibilisations dans le cadre de l'accomplissement de leurs obligations fiscales.

## **II. Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude**

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

#### **1. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°1**

Pour la mise en place du système cadastral, les autorités administratives pourraient veiller à ce que ce système ait les caractéristiques ci-après :

- créer une archive publique d'information foncière, unifiée, nationale. Ceci constitue une fondation de la publicité sur l'immobilier (système de preuve pour les terre et droits associés) ;

- c'est un service public qui devrait être unifié, cohérent, abordable, indépendant et financièrement autonome ;
- c'est un système ouvert, toute personne peut avoir accès à l'information (suivant les conditions précises établies par les textes réglementaires) ;
- c'est une solution intégrant divers types de tenure foncière, divers documents fournis à des moments différents ;
- c'est une solution centralisée (parce que c'est un système de preuve et un système de procédures unifiées) avec des services déconcentrés, le rendant accessible à tout un chacun.

Les avantages d'une solution intégrée de cadastre et d'immatriculation sont :

- développer un inventaire général des terres et des droits associés, assurant ainsi l'objectif de publicité de l'immobilier, une obligation de l'autorité publique à sécuriser la propriété ;
- créer un environnement sécurisé de marché foncier pour les investissements ;
- aider l'Etat et les collectivités territoriales à la prise de décision pour la politique foncière ;
- appuyer les grands projets d'infrastructure ainsi que les projets de développement aux niveaux central et local.

## **2. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°2**

Dans le but de rendre plus efficace et plus compréhensif le logiciel R.F.U., les formations devront être envisagées en vue d'inculquer aux agents fiscaux, particulièrement au personnel utilisateur de ce logiciel, une certaine culture informatique afin de mieux cerner les contours de ce dispositif.

Par ailleurs, une convention doit être établie et doit prévoir que le logiciel R.F.U. est la propriété de l'administration fiscale. Pour ce faire, l'administration doit penser à recruter un informaticien analyste programmeur au niveau de chaque Direction Départementale des Impôts, afin de garantir la maîtrise du logiciel.

Enfin, un manuel de procédures en fiscalité foncière devra être rédigé en étroite collaboration avec les différents acteurs intervenant dans l'assiette, la liquidation et le

recouvrement des impôts fonciers. Ces acteurs sont entre autres les C.I.P.E., la mairie, l'I.G.N., la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre, la S.E.R.H.A.U.-S.A., etc...

L'Etat doit également penser à soutenir financièrement toutes ces actions, car il y en va de l'amélioration des recettes fiscales du Bénin.

### **3. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°3**

Il est illusoire de croire que la réforme foncière élimine définitivement les conflits fonciers. En effet, les conflits sont des faits sociaux et ne pourront être éradiqués de la société. C'est pourquoi, il est indispensable de prendre des mesures qui limitent les conflits fonciers et sécurisent la propriété foncière.

Il s'agit donc de :

- réaliser un cadastre national. A cet effet, il convient de quitter l'étape des belles intentions ou de vœux pieux. Un projet doit être initié par les experts ;
- proscrire la preuve testimoniale ;
- rendre obligatoire l'immatriculation des terres dans toutes les villes chef lieux de communes et toutes autres villes dont le potentiel économique paraît important.

Pour les autres villes, rendre obligatoire l'immatriculation avant toute vente et instruire toutes les autorités administratives centrales et décentralisées à veiller à l'application de cette disposition à l'assortir de sanctions ;

- régler la question de preuves des transactions immobilières.

A cet effet :

- o exiger dorénavant un écrit approprié comme unique mode de preuve des transactions effectuées après la réforme ;
- o instituer des agents assermentés de rédaction d'actes pour les transactions rurales, périurbaines et même urbaines dont la valeur sera limitée à un montant donné ;
- réviser la réglementation sur les lotissements et la vulgariser ;
- procéder au lotissement anticipé des zones d'habitation ;

- assortir de sanctions rigoureuses et dissuasives les fautes de gestion du foncier commises par les autorités administratives décentralisées ou géomètres ;
- tenir à jour les registres domaniaux ;
- définir de nouvelles modalités et procédures de gestion des domaines de l'Etat ;
- respecter les procédures d'attribution du domaine public et du domaine privé de l'Etat ;
- conduire avec rigueur les expropriations pour cause d'utilité publique conformément aux lois ;
- généraliser les P.F.R. et les R.F.U. et les mettre à jour constamment ;
- assurer la vulgarisation des lois sur le foncier.

#### **4. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°4**

Pour atteindre un niveau de recouvrement optimal des impôts, l'utilisation de personnel et de moyens adaptés s'avère nécessaire. Aussi, pour atteindre ce but, plusieurs actions doivent-elles être menées. Nous avons entre autres jugé utile :

- de pourvoir les Recettes des Impôts de plus d'agents en général et d'agents de poursuite en particulier; cela suppose que l'Etat doit revoir sa politique de recrutement des agents à la fonction publique en recrutant davantage d'agents, et ce sur un certain nombre d'années pour pallier le problème d'insuffisance de ressources humaines. Il doit également mettre en place un dispositif de motivation du personnel ;
- de sensibiliser le contribuable au civisme fiscal, cela nécessite des personnes ressources expérimentées en matière de communication et de relations humaines. Celles-ci auront besoin de l'appui financier de l'Etat pour mener à bien leur mission.

## B. Tableau de synthèse de l'étude

**Tableau n°IX : Tableau de synthèse de l'étude : « La problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin : analyses et approche de solutions »**

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Solutions
Niveau général	<b>Problème général</b> Inexistence du cadastre dans le système fiscal béninois	<b>Objectifs général</b> Contribuer à la mise en place du cadastre en République du Bénin			
Niveaux spécifiques	<b>1</b> <b>Problème spécifique n°1</b> Inexistence d'un système cadastral près la D.D.E.T.	<b>Objectif spécifique n°1</b> Contribuer à la mise en place d'un système cadastral près la D.D.E.T.	<b>Causes réelles /P.S. 1</b> Inexistence de moyens matériels, financiers et humains et de manque de volonté des autorités administratives et politiques	<b>Elément de diagnostic</b> L'inexistence de moyens matériels, financiers et humains et de manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques est à la base de l'inexistence d'un système cadastral près la D.D.E.T.	<b>Approches de solutions au P.S.1</b> La création d'un système cadastral près la D.G.I.D.
	<b>2</b> <b>Problème spécifique n°2</b> Complexité du logiciel R.F.U.	<b>Objectif spécifique n°2</b> Contribuer à une meilleure compréhension du logiciel R.F.U.	<b>Cause réelle/P.S.2</b> L'insuffisance de formation des agents utilisateurs du logiciel R.F.U.	<b>Elément de diagnostic</b> L'insuffisance de formation des agents utilisateurs du logiciel R.F.U. justifie la complexité du R.F.U.	<b>Approches de solutions au P.S. 2</b> -La formation complète et efficace des agents des impôts des C.I.P.E.  -La rédaction d'un manuel de procédure ;  -Le rachat de la licence du logiciel R.F.U. à son créateur.
	<b>3</b> <b>Problème spécifique n°3</b> La persistance des conflits domaniaux	<b>Objectif spécifique n°3</b> Contribuer à l'éradication des conflits domaniaux	<b>Cause réelle/PS3</b> La spéculation foncière	<b>Elément de diagnostic</b> La spéculation foncière explique la persistance des conflits domaniaux.	<b>Approches de solutions au P.S. 3</b> -La création du cadastre au Bénin ; -La réforme des textes juridiques -La déconcentration effective des services de la D.D.E.T.
	<b>4</b> <b>Problème spécifique n°4</b> Importance de restes à recouvrer	<b>Objectif spécifique n°4</b> Contribuer à l'amélioration du taux de recouvrement	<b>Cause réelle/PS4</b> Insuffisance du nombre des agents de poursuite	<b>Elément de diagnostic</b> L'insuffisance du nombre des agents de poursuite et de moyens de transport justifie l'importance de reste à recouvrer.	<b>Approches de solutions au P.S. 4</b> -Doter les C.I.P.E .de moyens adéquats ; -Création d'un réseau d'indicateur ; -Informier et sensibiliser les contribuables à accomplir leurs obligations fiscales.

**Source :** Résultats de nos investigations



# CONCLUSION GENERALE

La restitution des mécanismes de fonctionnement de la Direction des Domaines de l'Enregistrement, et du Timbre et du Centre des Impôts des Petites Entreprises n°1 de Cotonou nous a permis d'identifier vingt (20) problèmes regroupés en quatre (04) problématiques.

L'une des problématiques a particulièrement retenu notre attention et a constitué le centre d'intérêt de nos travaux de recherche. Il s'agit de la problématique relative à la mise en place du cadastre en République du Bénin.

Le problème général qui se dégage de cette problématique est relatif à l'inexistence du cadastre dans le système fiscal béninois.

Les manifestations de ce problème sont l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T., la complexité du logiciel R.F.U., la persistance des conflits domaniaux et l'importance de restes à recouvrer.

Au terme de notre étude, nous pouvons dire que de nombreuses défaillances limitent encore d'une part l'efficacité des activités d'immatriculation et de conservation foncière et d'autre part, la fiabilité des activités d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts fonciers.

En effet, les moyens (juridiques, matériels et humains), dont dispose actuellement la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre ne lui permettent pas d'accomplir efficacement sa mission de délivrance de titre foncier et de conservation foncière.

De même, les insuffisances du Registre Foncier Urbain influencent négativement le rendement des activités des Centres des Impôts des Petites Entreprises.

Par ailleurs, le manque d'interconnexion des données administratives avec les divers systèmes d'enregistrement des mutations qui existent dans les autres structures de l'administration ne favorise pas l'efficacité du système.

C'est pourquoi, l'Etat et les Collectivités décentralisées devraient s'entendre pour mobiliser des ressources nécessaires pour la mise en place du cadastre en République du Bénin.

La dotation de la D.D.E.T. et des C.I.P.E. en arsenal juridique approprié et en moyens matériels, financiers et humains adéquats devrait être également la priorité de la D.G.I.D. et des collectivités locales.

Cependant, il faut ajouter que la mise en œuvre des différentes propositions faites pour une meilleure gestion du patrimoine foncier à but fiscal à la D.G.I.D. nécessite une véritable volonté des autorités politiques et administratives.

# BIBLIOGRAPHIE

## I. OUVRAGES

- ❖ CHAMBAS, G. (2005) « *Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement.* », Editions Economica, Paris.
- ❖ LASSISSI, S. A. (2006) " **COMPRENDRE LE FONCIER BENINOIS** "

## II. MEMOIRES

- ❖ KPADE, O. F. (2008) "**contribution à l'amélioration du rendement des impôts fonciers de la commune de Cotonou** ", E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 1,
- ❖ HOUSSOU, J. S. (2006): "**Enjeux et perspectives de la gestion efficiente du foncier au Bénin : cas de Cotonou**", E.N.A.M-U.A.C. Cycle 1,
- ❖ AMOUSSOU, A. C. (2007): "**Problématique et avantages de l'instauration d'un cadastre dans le système fiscal béninois**", E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 1
- ❖ FAGBEMI, M. (2010) "**Contribution du Registre Foncier Urbain à l'optimisation des recettes fiscales de la commune de Cotonou**", E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 1
- ❖ DEDJINO, C. (2009) " **Le registre Foncier Urbain et la mobilisation des ressources fiscales dans la commune d'Abomey-Calavi** ", E.N.A.M.-U.A.C. Cycle 1

## III. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- ❖ Arrêté n°339/MFE/DC/SGM/DGID du 06 avril 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines
- ❖ Arrêté n°112/MEF/DC/SGM/DGID du 17 février 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.
- ❖ Code Général des Impôts, mis à jour au 31 décembre 2003.
- ❖ Décret 64-164/PC/MFAEP-EDT du 11 septembre 1964 fixant le prix de vente au mètre carré des terrains urbains relevant du domaine privé de l'Etat.
- ❖ Décret 64-276 du 2 décembre 1964 fixant le régime du permis d'habiter au Bénin.

- ❖ Décret n°67-215/PR/MFAE du 26 juin 1967 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.
- ❖ Décret n°93-44 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.
- ❖ Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances.
- ❖ Loi 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du permis d'habiter au Bénin.
- ❖ Loi 60-21 du 13 juillet 1960 fixant l'établissement et la tenue d'un « tableau général des propriétés immobilières de l'Etat du Dahomey ».
- ❖ Loi 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey.
- ❖ La note de service n°183/MFE/DC/SGM/DGID/DDET du 10 août 2004 portant création des Centres des domaines dans les chefs lieux des six anciens départements en Cotonou.

#### IV. RAPPORTS DE MISSIONS

- ❖ Ernst & Young « **Etude sur l'amélioration du rendement de la Taxe Foncière Unique (TFU), de la Taxe Professionnelle Unique (TPU), de la Patente et de la Licence dans les Circonscriptions Urbaines** » Rapport des phases 1 et 2
- ❖ BAH, Roch Abdon. " **l'immatriculation collective, le Registre Foncier Urbain et le Plan Foncier Rural : Expérience Béninoises et la généralisation du Cadastre** ",

#### V. AUTRES DOCUMENTS

- ❖ Cours d'organisation, rôle et fonctionnement des services des impôts, 2008-2009, E.N.A.M., U.A.C.
- ❖ Cours de gestion des domaines, 2009-2010, E.N.A.M., U.A.C.

<http://www.fgf.géo.org/document/benin.pdf>

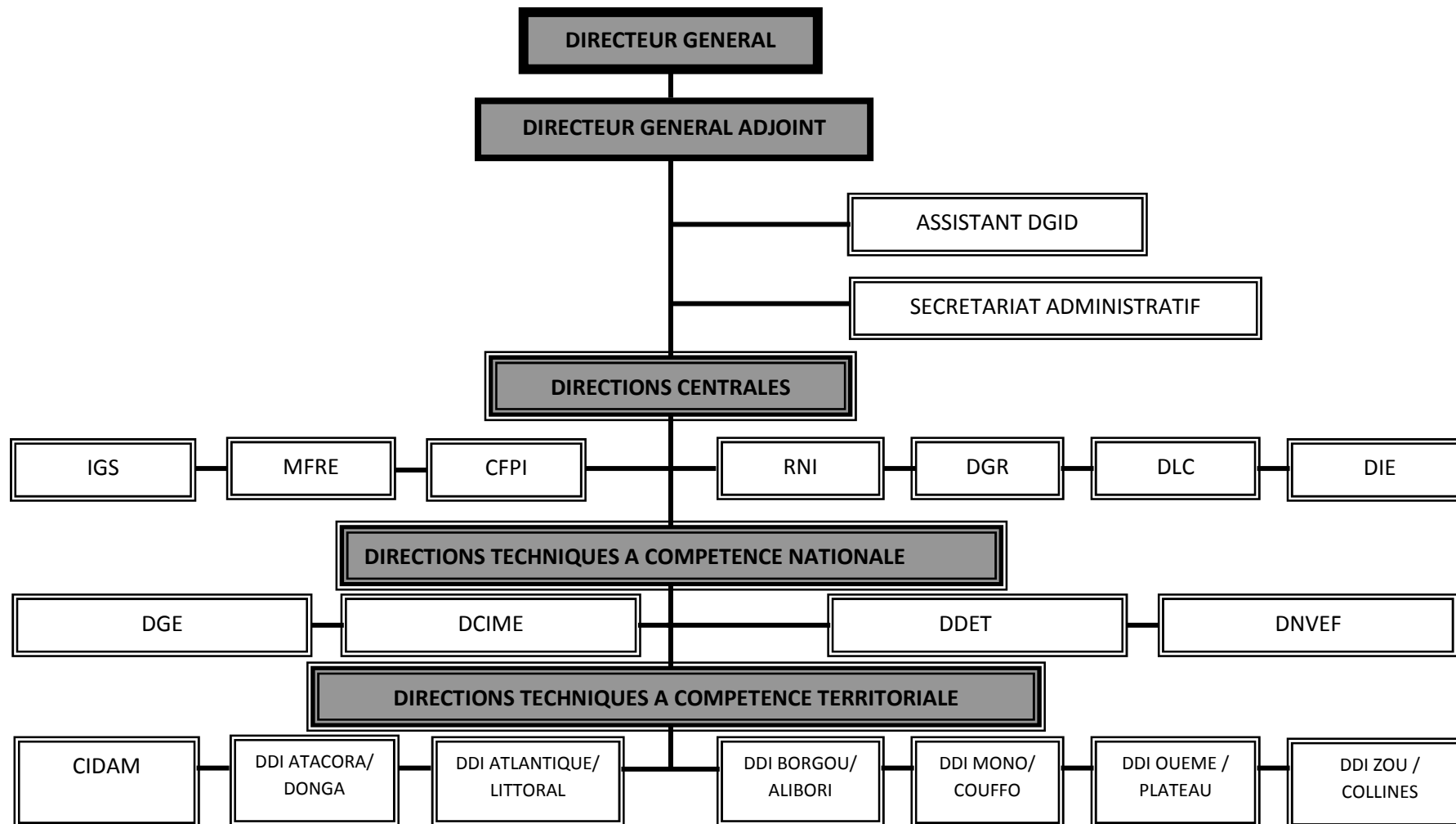
- ❖ Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (2007) « **Référentiel des mémoires** », 2ème édition, mimographe, Abomey –Calavi, U.A.C.



**ANNEXES**

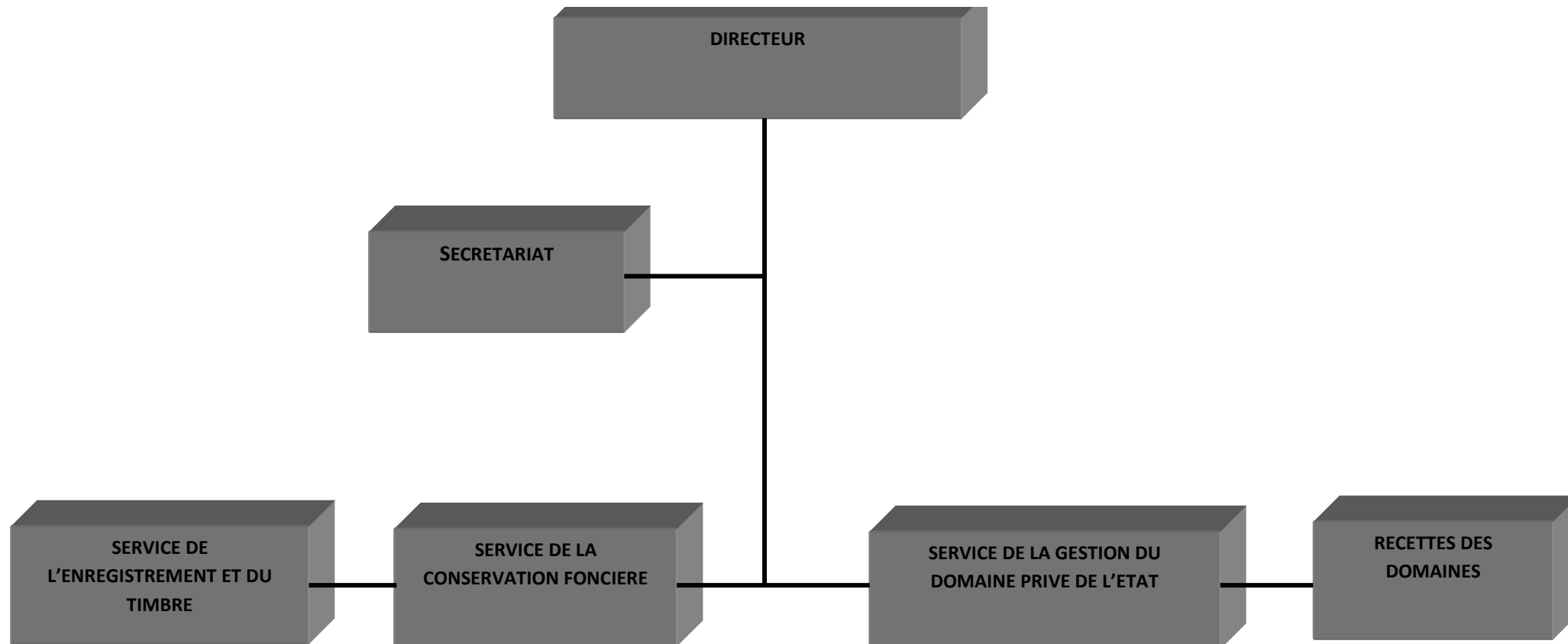
**ANNEXE N°1**

**ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES**

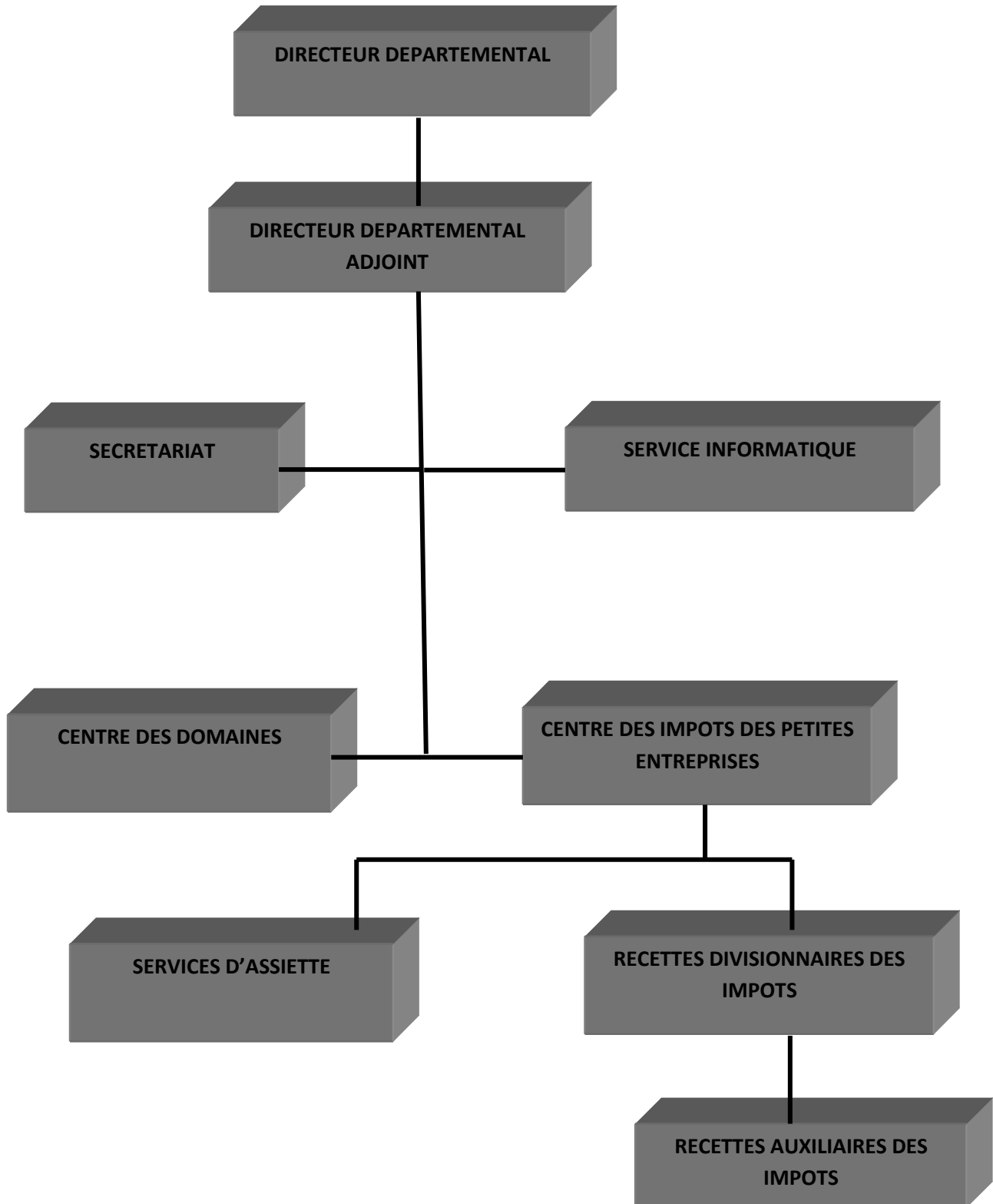


**ANNEXE N°2**

**ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DES  
DOMAINES ET DU TIMBRE (D.D.E.T.)**



## ANNEXE N°3

**ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DEPARTEMENTALE  
DES IMPOTS (DDI)**

## ANNEXE N°4

# QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Mesdames/messieurs,

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre d'une "recherche diagnostic" dans l'optique de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en administration des impôts au cycle 2 de l'E.N.A.M..

Du 25 octobre 2010 au 06 janvier 2011, nous avons effectué un stage pratique dans certains services de la D.G.I.D.. A l'issue du stage, nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin.

A cet effet, nous vous prions de répondre aux questions ci-après en cochant la case correspondante. Merci pour votre collaboration.

Votre identité : (facultatif)

Nom : .....

Prénoms : .....

Structure d'appartenance : .....

1-La création d'un service du cadastre est une nécessité économique car sa mise en place faciliterait l'installation harmonieuse des habitats, des commerces et industries ainsi qu'une application fiscale plus juste c'est-à-dire donnant lieu à détermination de quotité proportionnelle à la faculté contributive de chaque citoyen.

Qu'est-ce qui selon vous explique l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. ?

- l'inexistence de moyens matériels, financiers et humains  ;
- le manque de volonté de la part des autorités administratives et politiques
- toutes les parcelles ne disposent pas d'un titre foncier
- autres (à préciser).....

2-Après la distribution des avis d'imposition, les services d'assiette des C.I.P.E. reçoivent de nombreuses contestations de la part des contribuables. Ces contestations sont souvent relatives aux doubles impositions, au montant trop élevé de l'impôt et à l'identification

des contribuables. Les autorités administratives expliquent cette situation par la non maîtrise du logiciel R.F.U. par les agents.

Qu'est-ce qui selon vous explique la complexité du logiciel R.F.U. ?

- la non implication directe des cadres de l'administration fiscale dans la conception du logiciel  ;
- la complexité de la méthode de calcul  ;
- l'insuffisance de formation des agents utilisateurs de ce logiciel  ;
- autres (à préciser).....

3-Dans le droit positif béninois, il n'existe pas de véritable propriété du sol sans titre foncier. Lui seul confère à son titulaire le droit de disposer librement de son terrain, c'est-à-dire de le vendre valablement. Mais force est de constater que malgré l'importance du titre foncier, les populations sont réticentes à y accéder.

Qu'est-ce qui selon vous justifie la persistance des conflits domaniaux ?

- le faible niveau d'instruction des populations  ;
- la superposition de titres fonciers  ;
- la spéculation foncière  ;
- autres (à préciser).....

4-L'une des préoccupations majeure de l'administration fiscale est le recouvrement de la totalité des émissions au titre des diverses impositions. Mais malgré la volonté déterminée des agents du fisc de réussir leur mission, d'importants restes à recouvrer subsistent.

Qu'est-ce qui selon vous justifie l'importance de reste à recouvrer ?

- l'existence de rebuts  ;
- l'incivisme fiscal  ;
- l'insuffisance d'agents de poursuite et de moyens de déplacement  ;
- l'inexistence de réseau d'indicateurs  ;
- autres (à préciser).....

# TABLE DES MATIÈRES

<i>IDENTIFICATION DU JURY</i> .....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT.....	ii
<i>DEDICACES</i> .....	iii
REMERCIEMENTS .....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX .....	vii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	viii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE .....	ix
SOMMAIRE .....	xiii
INTRODUCTION GENERALE .....	4
CHAPITRE PREMIER : .....	5
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA MISE EN PLACE DU CADASTRE EN REPUBLIQUE DU BENIN. ....	5
Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage.....	5
I. Présentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (D.G.I.D.).....	5
A. Historique de la D.G.I.D. ....	5
B. Compétences et attributions de la D.G.I.D.....	6
1. Compétences de la D.G.I.D.....	6
2. Attributions de la D.G.I.D.....	6
C. Organisation de la D.G.I.D. (voir organigramme en annexe n°1).....	7
1. Les directions centrales .....	7
2. Les directions techniques à compétence nationale.....	8
3. Les directions techniques à compétence territoriale.....	8
II. Présentation de la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre et du Centre des Impôts des Petites Entreprises.....	8
A. La Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre.....	8
1. Attributions.....	8
2. Organisation .....	9
III. Le Centre des Impôts des Petites Entreprises n°1 de Cotonou (C.I.P.E. St Michel) :.....	11
A. La Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (D.D.I.- .....	12
1. Attributions.....	12
2. Organisation : .....	12
B. Le Centre des Impôts des Petites Entreprises n°1 de Cotonou.....	13

2. Organisation .....	14
Paragraphe II : Etat des lieux sur les activités de la D.D.E.T. et du.....	15
C.I.P.E. N°1 de Cotonou .....	15
I. Observations de stage.....	15
A. Etat des lieux des activités de la D.D.E.T. ....	15
B. Etat des lieux des activités du C.I.P.E. N°1 .....	17
1. Origine, fondement et objectifs du R.F.U. ....	17
2. Mise en application du R.F.U.....	20
II. Inventaire des éléments de l'état des lieux .....	24
A. Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	24
B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	24
Section 2 : Ciblage de la problématique.....	25
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique .....	25
I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt : les problématiques possibles .....	26
II. Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet .....	27
III. Spécification de la problématique choisie.....	29
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de .....	30
la problématique spécifiée.....	30
I. Vision globale de résolution du problème général .....	30
II. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques .....	31
A. Vision globale de résolution du problème spécifique n°1 .....	31
B. Vision globale de résolution du problème spécifique n°2.....	31
C. Vision globale de résolution du problème spécifique n°3.....	31
D. Vision globale de résolution du problème spécifique n°4.....	32
E. Synthèse des approches génériques identifiées et séquences de résolution de la problématique.....	32
1. <i>Synthèse des approches génériques identifiées</i> .....	32
2. Séquences de résolution de la problématique.....	33
CHAPITRE DEUXIEME : .....	34
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS POUR LA	
MISE EN PLACE DU CADASTRE EN REPUBLIQUE DU BENIN .....	34
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	35
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature .....	35
I. Fixation des objectifs de l'étude.....	35
II. Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en	
résolution et construction du Tableau de Bord de l'Etude (T.B.E.).....	36
A. Identification des causes et formulation des hypothèses.....	36

1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1 .....	36
2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2 .....	37
3. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3 .....	38
4. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°4 .....	39
5. Causes et hypothèse liées au problème général.....	40
B. Construction du Tableau de Bord de l'Etude .....	40
III. Revue de littérature .....	42
A. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. ....	42
B. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la complexité du logiciel R.F.U. ....	44
C. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la persistance des conflits domaniaux .....	44
D. Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'importance de restes à recouvrer.....	45
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	46
I. Dimension empirique .....	46
II. Dimension théorique .....	49
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour la mise en place du cadastre en République du Bénin. ....	52
Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses .....	52
I. Collecte, difficultés rencontrées et limites des données.....	52
A. Préparation et réalisation des enquêtes.....	52
B. Difficultés rencontrées et limites des données .....	52
II. Présentation et analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.....	53
A. Présentation et analyse des résultats de l'enquête .....	53
1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°1 relatif à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T. ....	53
2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°2 relatif à la complexité du logiciel R.F.U. ....	55
3. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°3 relatif à la persistance des conflits domaniaux .....	56
4. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique n°4 relatif à l'importance de restes à recouvrer .....	57
B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	59
1. Vérification des hypothèses.....	59
2. Etablissement du diagnostic .....	61
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en.....	62

---

œuvre.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
I. Approches de solutions .....	62
A. Approches de solutions au problème se rapportant à l'inexistence d'un système cadastral au niveau de la D.D.E.T.....	63
B. Approches de solutions au problème se rapportant à la complexité du logiciel R.F.U.....	65
C. Approche de solution au problème se rapportant à la persistance des conflits domaniaux.....	65
D. Approche de solution au problème de l'importance de restes à recouvrer.....	66
II. Conditions de mise en œuvre des solutions et construction du Tableau de Synthèse de l'Etude....	66
A. Conditions de mise en œuvre des solutions.....	66
1. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°1 .....	66
2. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°2 .....	67
3. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°3 .....	68
4. Conditions de mise en œuvre des solutions relatives au problème spécifique n°4 .....	69
B. Tableau de synthèse de l'étude .....	70
CONCLUSION GENERALE .....	71
<i>BIBLIOGRAPHIE</i> .....	74
ANNEXES .....	75