

**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE**

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

Option : Administration des
Finances

Filière : Administration des
Finances et du Trésor

Année Académique

2011-2012

THEME

**AMELIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU
REGISTRE FONCIER URBAIN POUR UNE
MEILLEURE EXPLOITATION DU POTENTIEL
FISCAL DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI**

Réalisé et soutenu par :

Alex Guilhem CRINOT

MAITRE DE STAGE
Mme Yvette CLEDJO
Chef Cellule RFU
Abomey-Calavi

DIRECTEUR DE MEMOIRE
Mr Hubert EYEBIYI
Administrateur du Trésor
à la retraite
Chargé de cours à L'ENAM

FEVRIER 2012

IDENTIFICATION DU JURY
D'ÉVALUATION DU MÉMOIRE

Président : Mr Edouard AHO

Vice-président : Mr Moussiliou MAMADOU

Membre : Mr Thierry DOSSA

NOTE D'ENGAGEMENT

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

Dédicaces

Je dédie ce mémoire :

A ma sœur défunte Murielle CRINOT qui veille toujours sur moi, je ferai l'effort de faire briller ta flamme.

A mon père Lazare CRINOT, pour la rigueur qu'il a su cultiver en moi dans le but de m'aider à mieux me préparer aux épreuves de cette vie. Tes efforts seront bientôt récompensés.

A ma mère Sabine CODJIA CRINOT, qui a toujours su m'encadrer et me conseiller en toutes circonstances. Tu occupes une grande place dans mon cœur.

A ma très chère tante Sophie CODJIA et mon oncle Paul CHABI pour votre soutien quotidien. Vous êtes un exemple à bien d'égards.

A mes tantes et oncles, dont le soutien de toute nature m'a été d'un secours inestimable au cours de ces années de labeur.

Remerciements

La réalisation de ce travail n'a été possible que grâce aux concours de beaucoup de personnes à qui nous tenons à témoigner notre sincère et profonde gratitude.

Je remercie du fond cœur :

Monsieur Hubert EYEBIYI, Administrateur du Trésor à la retraite qui, malgré ses nombreuses occupations, a accepté de suivre ce travail

Madame Yvette MIGNANWANDE Chef de la Cellule du RFU d'Abomey-Calavi pour sa disponibilité et ses éclaircissements

Messieurs Marius DEGAN, Boris AVOHOUNON, Denis YEHOUEYOU, Expédit KPOGBEMABOU et Jean- Elie TCHOUMADO qui n'ont ménagé aucun effort pour la réalisation de ce travail de recherche

Tout le personnel de la Cellule du RFU d'Abomey-Calavi pour leur accueil

Tout le personnel de l'ENAM pour l'encadrement

Tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce mémoire

Liste des sigles et abréviations

AQIP : Arrondissement \ Quartier \ Ilot \ Parcelle

BIM : Bureau d'Ingénierie et de Management

CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises

CRFU : Cellule du Registre Foncier Urbain

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

PAACO : Programme d'Appui à l'Agglomération de Cotonou, Sèmè-Kpodji
et Abomey-Calavi

REP : Rue et Entrée de Parcelle

SAFU : Service des Affaires Foncières et Urbaines

SERHAU-SA : Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain
– Société Anonyme

Liste des tableaux

<u>Tableau n°1</u> : Impact du RFU sur le budget des communes : cas de Cotonou, Parakou et Porto-Novo.....	Page 18
<u>Tableau n°2</u> : Récapitulatif des problématiques identifiées.....	Page 29
<u>Tableau n°3</u> : Tableau de Bord de l'Etude (TBE).....	Page 44
<u>Tableau n°4</u> : Evaluation du potentiel fiscal à partir du Foncier bâti et du Foncier non bâti.....	Page 47
<u>Tableau n°5</u> : Evolution de taux de mobilisation du potentiel fiscal.....	Page 48
<u>Tableau n°6</u> : Sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.....	Page 58
<u>Tableau n°7</u> : Raisons de la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs.....	Page 59
<u>Tableau n°8</u> : Causes de la non atteinte de l'objectif de recensement....	Page 60
<u>Tableau n°9</u> : Raisons de l'inefficacité du recensement.....	Page 61
<u>Tableau n°10</u> : Synthèse de l'Etude.....	Page 70

Liste des graphiques

<u>Graphique n°1</u> : Existence ou non du problème général.....	Page 58
<u>Graphique n°2</u> : Causes du problème spécifique n°1.....	Page 59
<u>Graphique n°3</u> : Raisons du problème spécifique n°2.....	Page 60
<u>Graphique n°4</u> : Causes du problème spécifique n°3.....	Page 61

Glossaire de l'étude

Assiette fiscale : ensemble d'opérations administratives tendant à établir l'existence et le montant de la matière imposable et constater la présence du fait générateur de l'impôt. Elle désigne aussi l'ensemble des matières sur lesquelles un impôt est assis (Cours sur l'organisation et le rôle des services des impôts – ENAM 2007).

Développement local : processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une commune. Il vise d'une part la satisfaction des besoins fondamentaux des habitants de ladite localité et d'autre part, la mise en place d'un environnement de plus en plus propice à l'épanouissement des habitants et de leur descendance (Cours de Finances locales – ENAM 2011).

Matière imposable : ensemble des éléments sur lesquels l'impôt est assis (Cours sur l'organisation et le rôle des services des impôts – ENAM 2007).

Potentiel fiscal : donnée théorique permettant de mesurer la richesse fiscale d'une collectivité territoriale décentralisée (Cours de Finances locales – ENAM 2011).

Recensement fiscal : ensemble des enquêtes de terrain qui visent à inventorier la matière imposable (SERHAU–SEM 1996).

Registre Foncier Urbain : registre public définissant dans chaque commune l'emplacement, la surface et la valeur des propriétés et servant de base à l'assiette de l'impôt foncier. Le terme désigne aussi l'administration chargée d'établir, de mettre à jour et de conserver les documents cadastraux (PDM-SERHAU SEM 2000).

Résumé

L'état des lieux dressé dans le cadre de notre stage de fin de formation à la Cellule du Registre Foncier Urbain d'Abomey-Calavi nous a permis de relever des faiblesses préjudiciables à une bonne exploitation du potentiel fiscal de cette commune. Ainsi, entre autres problèmes, notre attention s'est focalisée sur :

- la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs ;
- la non atteinte de l'objectif de recensement ;
- l'inefficacité du recensement.

En vue d'apporter notre contribution à la résolution de ces problèmes, nous avons décidé d'axer notre réflexion sur le thème « **Amélioration de la mise en œuvre du Registre Foncier Urbain pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi** ».

Cette étude vise à :

- amener les agents recenseurs à mieux évaluer la matière imposable ;
- réaliser un recensement exhaustif des parcelles de la commune d'Abomey-Calavi grâce au RFU ;
- proposer les conditions favorables à une meilleure prise en compte des résultats du recensement RFU.

Pour y parvenir, nous avons testé les hypothèses à partir des données collectées.

Les résultats obtenus se présentent comme ci-après :

- ✓ à propos des causes qui sont à la base des dysfonctionnements observés, il faut retenir que :
 - le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs justifie la sous-estimation délibérée de la matière imposable ;
 - l'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité des ilots expliquent la non atteinte de l'objectif de recensement ;
 - les insuffisances des données collectées rendent le recensement inefficace.

- ✓ pour lever les tares qu'engendrent ces problèmes, il faudra :
 - sensibiliser les agents sur la nécessité d'un recensement objectif des actifs fonciers et des activités pour la commune et améliorer leurs conditions de travail ;
 - finaliser les travaux de lotissement et rendre disponibles les plans parcellaires;
 - mettre sur pied un comité mixte d'organisation des enquêtes, recruter des agents recenseurs et approfondir leur formation.

Ces mesures doivent préoccuper non seulement les autorités communales mais également l'Etat à travers le Ministre en charge des finances et celui de la décentralisation.

Sommaire

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER : Cadre institutionnel et physique de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique

SECTION 1 : Cadres institutionnel et physique de l'étude et observations de stage

SECTION 2 : Ciblage de la problématique

CHAPITRE DEUXIEME: Cadre théorique et méthodologique de l'étude, diagnostic et approches de solutions pour l'amélioration de la mise en œuvre du RFU

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique

SECTION 2 : Enquêtes, vérification des hypothèses et approches de solutions

CONCLUSION

Bibliographie

Annexes

Table des matières

Amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la
commune d'Abomey-Calavi

Introduction

Toute nation aussi prospère soit-elle, doit à un moment donné, revoir les fondements de son existence, avant d'amorcer un réel et véritable développement. Elle doit donc analyser la qualité et la fiabilité de ses institutions et de son régime politique afin de prendre des décisions qui lui permettront d'accéder à un avenir meilleur.

Au Bénin, les difficultés résultant de l'ancienne organisation de l'Administration centrale ont rendu nécessaire la redistribution des rôles au sein de l'appareil étatique. C'est ainsi que la création des communes s'est imposée. Ces communes sont des collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par un conseil élu.

Mais ce n'est qu'en 2002 que la décentralisation a revêtu ses formes modernes avec pour cadre juridique, institutionnel et financier, le vote et l'adoption par l'Assemblée Nationale des cinq (05) lois de la décentralisation. Au rang de ces lois, nous pouvons citer :

- la loi 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale en République du Bénin ;
- la loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- la loi 98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
- la loi 98-006 du 09 Mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- la loi 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

La finalité de la décentralisation est de rapprocher l'Administration de ses usagers, de responsabiliser les populations dans la gestion de leurs localités, contribuant ainsi à la gestion effective des collectivités territoriales sans oublier le contrôle qu'elles exercent sur leurs élus locaux.

Mais force est de constater que, jusqu'à présent, nos collectivités territoriales décentralisées sont confrontées à d'énormes difficultés dont les plus importantes sont d'ordre financier.

Ainsi, face à cette nécessité des collectivités territoriales de couvrir leurs besoins, l'Administration territoriale, avec l'appui des partenaires financiers, a engagé des réformes dans le sens de l'accroissement de ses capacités financières par une meilleure gestion. Et pour résoudre au mieux leurs problèmes d'amélioration des performances de mobilisation des ressources, le Registre Foncier Urbain (RFU) a été identifié comme solution adéquate pour une gestion plus efficiente. Cet outil qui avait été mis en œuvre à titre expérimental à Parakou en 1990, a ensuite été étendu à Cotonou au cours de la même année, à Porto-Novo en 1994 puis a été développé dans sa forme simplifiée dans certaines villes secondaires comme Bohicon, Djougou, Dassa-zoumè, Savè, Ouidah et tout récemment (en 2009) à Abomey-Calavi.

Il importe cependant de souligner que deux ans après l'implantation du RFU à Abomey-calavi, des insuffisances relevées dans sa mise en œuvre tendent à réduire l'efficacité de cet instrument de mobilisation des ressources financières locales. Il s'agit de :

- la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs ;
- la non atteinte de l'objectif de recensement ;
- l'inefficacité du recensement.

C'est donc fort de ce constat que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème : « **Amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la Commune d'Abomey-Calavi** »

Dans le premier chapitre, nous présenterons le cadre institutionnel et physique de l'étude puis nous restituerons les observations de stage et dégagerons la problématique de l'étude.

Le second chapitre sera successivement consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude, à la présentation et à l'analyse des résultats de nos enquêtes, aux propositions de solutions et à leurs conditions de mise œuvre pour une meilleure mise en œuvre du RFU dans la commune d'Abomey-Calavi.

Chapitre premier

Cadre institutionnel et physique de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique

Notre étude s'est déroulée dans un cadre institutionnel et physique dans lequel nous avons eu à faire un certain nombre d'observations qu'il convient d'examiner.

SECTION 1 : Cadre institutionnel et physique de l'étude et observations de stage

Le premier paragraphe de cette section sera consacré à la présentation de la commune d'Abomey-Calavi aux plans historique, géographique et administratif. Nous aborderons aussi ses missions, son organisation, et ensuite nous présenterons la cellule du RFU. Le second paragraphe fera l'état des lieux de la mise en œuvre du RFU à Abomey-Calavi.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel et physique de l'étude

I. Cadre institutionnel

A ce niveau, il sera développé l'historique, la situation géographique et administrative de la commune d'Abomey-Calavi.

A. Historique, situation géographique et missions de la commune

La fondation du village d'Abomey-Calavi remonte aux années 1500. Après la chute du royaume d'Allada, Abomey-Calavi restera longtemps une localité vassale du royaume d'Abomey, du fait de son ouverture vers la mer.

Historiquement, Abomey–Calavi était un démembrement du royaume d'Abomey et portait le nom d'*Agbomey Kandofi* ; il a été créé par ce dernier afin de se rapprocher du comptoir de Cotonou pour les transactions commerciales. Successivement chef-lieu de canton, de district et sous-préfecture, elle fait partie aujourd'hui des soixante dix-sept (77) communes du Bénin.

La commune d'Abomey–Calavi, située dans la partie sud de la République du Bénin et dans le département de l'Atlantique, est limitée au Nord par la commune de Zê, au Sud par l'océan atlantique, à l'Est par les communes de Sô-Ava et de Cotonou et à l'Ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah. C'est la commune la plus vaste du département de l'Atlantique dont elle occupe plus de 20% de la superficie totale. Elle s'étend sur une superficie de 539 km² représentant 0,48% de la superficie nationale du Bénin. La commune compte soixante-dix (70) villages et quartiers de ville, répartis sur les neuf (09) arrondissements que sont : Akassato, Calavi-Centre, Godomey, Glo-Djigbé, Hêvié, Kpanroun, Ouèdo, Togba, et Zinvié (**voir annexe n°1**).

Elle compte selon le recensement général de la population de 2002, trois cent sept mille sept cent quarante cinq (307.745) habitants avec une croissance démographique de 5,84% en milieu urbain et de 2,89% en milieu rural (INSAE 2003).

L'ethnie dominante dans la commune est celle des AïZO, mais les migrations récentes ont permis l'installation d'autres ethnies comme les fon, les toffin, les yoruba, les nago, les goun. Les religions les plus pratiquées sont le Christianisme, l'Islam, le Vodoun et les autres religions traditionnelles.

Par ailleurs, la commune d'Abomey-Calavi en tant que collectivité territoriale décentralisée, est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle a pour mission principale la promotion du développement et de la démocratie à la base. Ainsi, le Maire est chargé de définir et de mettre en œuvre les politiques de développement de la commune.

Pour accomplir cette mission, des compétences sont transférées à la commune et sont au nombre de sept (7) à savoir :

- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ;
- les infrastructures, l'équipement et le transport ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- l'enseignement maternel et primaire ;
- l'alphabétisation et l'éducation des adultes ;
- la santé, l'action sociale et culturelle ;
- les services marchands et les investissements économiques.

B. Situation administrative de la commune et organisation de la mairie

1) Structure administrative

Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi N° 97- 029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en république du Benin, les organes de la commune d'Abomey-Calavi sont le Conseil communal et le Maire.

- Le Conseil communal

Le Conseil communal est l'organe délibérant de la commune. Il se compose de trente sept (37) membres élus pour le second mandat de la décentralisation. Cette composition est prévue par les dispositions de la présente loi. Il se réunit quatre fois par an en session ordinaire (mars, juin, septembre et novembre) et en session extraordinaire chaque fois que le Maire le juge utile et sur convocation de ce dernier. Rappelons que la session de novembre est une session budgétaire.

- Le Maire

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

2) Organisation de la mairie

Aux termes des dispositions de l'article 2 de l'arrêté N°21/25/C- AC/SG/SAC du 02 mai 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie d'Abomey-Calavi, la mairie est organisée à deux niveaux :

- Les services communaux ;
- Les services infra communaux.

Conformément aux dispositions de l'article 3 du même arrêté, les services communaux se composent comme suit :

- Le Secrétariat Particulier du Maire ;
- La Cellule de la Communication et du Protocole;
- Le Contrôle de Gestion Interne ;
- Les Chargés de mission ;
- Le Secrétariat des Adjoints au Maire ;
- La Commission de Passation des Marchés ;
- Le Secrétariat Général ;
- Quatre (04) directions techniques à savoir ;
 - La Direction des Ressources (DR) ;
 - La Direction des Services Techniques (DST) ;
 - La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) ;
 - La Direction des Services de la Population (DSP).

La Direction des Ressources comprend un secrétariat et quatre (04) services :

- * Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)
- * Le Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM)
- * Le Service des Ressources Humaines (SRH) ;
- * Le Service de l'Information et de la Documentation (SID).

La Direction des Services Techniques comprend un secrétariat et trois (03) services :

- * Le Service de l'Entretien et de l'Environnement (SEE) ;
- * Le Service des Etudes (SE) ;
- * Le Service des Affaires Foncières et de l'Urbanisme (SAFU)

La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique comprend un secrétariat et trois (03) services :

- * Le Service de la Planification et de la Prospective (SPP)
- * Le Service de la Promotion Economique (SPE)
- * Le Service d'Appui aux Initiations Communautaires (SAIC).

La Direction des Services de la Population comprend un secrétariat et trois (03) services :

- * Le Service des Personnes et de la Famille (SPF) ;
- * Le Service de la Police Administrative (SPA) ;
- * Le Service des Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Religieuses (SASSCR).

Les services infra communaux quant à eux regroupent les services communaux créés au niveau de chaque arrondissement ; ils se décomposent comme suit :

- Le secrétariat administratif d'arrondissement ;
- Le bureau de l'état civil.

L'organigramme de la mairie d'Abomey-Calavi est présenté à l'**annexe n°2**.

II. Cadre physique de l'étude

Dans cette partie, il sera présenté la Cellule du RFU d'Abomey-Calavi et un aperçu général sera fait sur le Registre Foncier Urbain.

A. Présentation de la Cellule du RFU d'Abomey-Calavi

La CRFU d'Abomey-Calavi a été créée en 2009. Aux termes de l'arrêté N°21/25/C-AC/SG/SAC du 02 mai 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie d'Abomey-Calavi, elle est placée sous l'autorité du Secrétaire Général. Elle est chargée de :

- mettre en place le RFU ;
- gérer l'ensemble des informations et mettre à jour le RFU ;
- suivre les mutations intervenues dans l'espace urbain au niveau du foncier et des activités ;
- suivre les opérations fiscales ;
- réaliser l'inventaire du foncier et du système d'informations géographiques ;
- étudier les évolutions techniques du RFU ;
- élaborer des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités de la cellule.

La Cellule du Registre Foncier Urbain comprend deux divisions :

- La division de la fiscalité ;
- La division de la gestion foncière adressée.

B. Aperçu sur le Registre Foncier Urbain (RFU)

1) Définition et objectifs du RFU

Le Registre Foncier Urbain est un système d'informations foncières, basé sur un « plan de repérage adressé » servant de structure à des fichiers thématiques attribuant à chaque parcelle les renseignements nécessaires au développement d'applications foncières, urbaines et fiscales (PDM-SERHAU SEM 2000).

Il repose sur trois éléments essentiels : une cartographie parcellaire numérisée, un système d'adressage et une base informatisée de données urbaines.

- une cartographie parcellaire numérisée : la cartographie (plan parcellaire) est réalisée en sous-traitance avec l'IGN et des cabinets de géomètres et urbanistes, à partir d'une photographie aérienne de la ville à l'échelle du 1/10000e, restituée et complétée par des travaux topographiques de terrain (**voir annexe n°3**).

Le plan présente les contours des îlots, les limites des parcelles physiquement identifiables ou issues des plans de lotissements. La numérisation de ce plan rend aisée l'actualisation, l'édition à diverses échelles et la conservation des informations.

- Un système d'adressage : il est mis au point pour le repérage des éléments urbains et comporte deux modes complémentaires :

- une codification géographique basée sur le découpage administratif en intégrant l'arrondissement, le quartier, l'îlot et la parcelle (AQIP) ;
- une numérotation des rues et des entrées de parcelle (REP).

- Une base informatisée de données urbaines qui est constituée à partir d'une enquête foncière et urbaine exhaustive sur l'ensemble des parcelles, des bâtiments, des logements et des activités. Elle comporte plusieurs couches d'informations (habitat, équipements, services publics, réseaux, activités, démographie, environnement, etc.) permettant le développement d'applications spécifiques.

Le Registre Foncier Urbain a pour objectifs principaux :

- la maîtrise, l'accroissement et la consolidation des ressources fiscales locales ;
- la connaissance du patrimoine foncier et l'amélioration de la gestion foncière ;
- la production et la gestion de données urbaines nécessaires à la gestion des infrastructures et facilitant la prise de décision.

Ces objectifs globaux sont répartis en objectifs sectoriels. Nous distinguons ainsi trois (03) volets :

✓ ***Le volet fiscal***

Sur le plan fiscal, le RFU vise l'accroissement rapide des ressources financières des collectivités territoriales par une amélioration sensible du taux de recouvrement des principaux impôts directs locaux regroupés en impôts fonciers (le Foncier Bâti et le Foncier Non Bâti) et en impôts professionnels (la patente et la licence). Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- *Au niveau de l'assiette*

A ce niveau, on devrait désormais éditer, avec l'outil informatique les documents suivants :

- les rôles d'assiette par type d'impôt ;
- les rôles de recouvrement (articles regroupés par contribuable) ;
- les avis OPT ;
- la liste alphabétique des contribuables avec le numéro d'immatriculation.

- *Au niveau du recouvrement*

L'objectif de cette phase est l'accroissement de l'efficacité du service de recouvrement. Pour ce faire, il faudra procéder :

- à la gestion et à la distribution des avis d'imposition ;
- à la prise en charge des rôles de recouvrement et des avis d'imposition ;
- à la saisie des paiements et la gestion de recouvrement ;
- à la mise en œuvre de l'action en recouvrement forcé.

✓ ***Le volet foncier***

Le RFU a 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 (titre foncier, permis d'habiter ou certificat administratif) ;
- l'identification des domaines publics de l'Etat et des collectivités territoriales.

✓ ***Le volet gestion urbaine***

Dans cette phase le RFU 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.

Pour l'essentiel, nous retenons que le Registre Foncier Urbain se définit comme un outil de décentralisation au service des collectivités territoriales. Il se place comme un instrument de concrétisation de l'autonomie financière de ces collectivités.

2) *Cadres organisationnel et juridique du RFU*

✓ *Cadre organisationnel*

L'institution qui décide de mettre en place le RFU est la ville ou l'autorité urbaine qui représente les intérêts des collectivités locales ; dans le présent cas, il s'agit de la commune d'Abomey-Calavi. Elle est donc le maître d'ouvrage et le bénéficiaire principal des retombées du RFU. Une fois la décision de mise en place prise, la commune doit rechercher les compétences techniques pour la réalisation de cet outil. La recherche d'un partenariat avec d'autres institutions est donc nécessaire.

L'Agence Française de Développement (AFD) est le principal partenaire financier du RFU à Abomey-Calavi au titre du PAACO (Programme d'Appui à l'Agglomération de Cotonou, de Sèmè-Kpodji et d'Abomey-Calavi). La production de la cartographie de base (les ortho-photo plans) et quelques plans parcellaires sont assurés par l'Institut Géographique National (IGN), des géomètres et des urbanistes. La Cellule RFU se charge de l'adressage et du panneautage. La direction des enquêtes fiscales et foncières, la saisie des données primaires, la conception des programmes informatiques de gestion des fichiers, ainsi que l'assistance aux services des impôts pour la mise en œuvre des programmes sont confiés à un cabinet informatique. Ici, il s'agit du Bureau d'Ingénierie et de Management (BIM).

La Direction Générale des Impôts et des Domaines, représentée par les CIPE (Centres des Impôts des Petites Entreprises), est sollicitée pour la mise en œuvre du volet fiscal. Il assure de ce fait les opérations d'assiette et de recouvrement pour le compte de la collectivité.

✓ *Cadre juridique*

Ce cadre juridique concerne le financement et les protocoles d'accord.

S'agissant du financement, le RFU peut être supporté sur fonds propres de la ville ou sur fonds extérieurs. Dans le cas de la commune d'Abomey-Calavi, le RFU est subventionné par l'Agence Française de Développement (AFD) aux termes de la convention de financement CBJ 3002.01 Y entre l'Etat béninois et l'Etat français dans le cadre du PAACO.

L'implication des différentes administrations dans la mise en place du RFU nécessite l'élaboration de protocoles d'accord (général et annuels) dans lesquels sont précisés les différents comités de concertation, les tâches à accomplir par les différents services, les résultats attendus, les moyens humains, techniques et financiers à mettre en œuvre par les partenaires. Dans le cadre de la mise en place du RFU d'Abomey-Calavi, **aucun protocole d'accord général n'a été signé jusqu'à présent.**

3) Impact du RFU sur le budget des communes

Au Bénin, le RFU a permis aux villes qui en sont dotées de maîtriser leur gisement fiscal, d'améliorer le recouvrement et d'accroître leurs ressources financières comme en témoignent les données sur l'émission et le recouvrement des principaux impôts locaux (CFPB, CFPNB, Patente et Licence) recueillies dans le tableau n°1 intitulé Impact du RFU sur le budget des communes : cas de Cotonou, Parakou et Porto-Novo.

Tableau n°1 : Impact du RFU sur le budget des communes : cas de Cotonou, Parakou et Porto-Novo (les montants sont en francs CFA)

Parakou	1990 (début RFU)	2004	Croissance
Emission	86 millions	394.344 millions	359 %
Recouvrement	46 millions	273.623 millions	495 %
Cotonou	1990 (début RFU)	2004	
Emission	1.541 milliards	6.18 milliards	301%
Recouvrement	758 millions	5.01 milliards	561%
Porto-Novo	1994 (début RFU)	2004	
Emission	162.6 millions	551.480 millions	239%
Recouvrement	107 millions	289.055 millions	170%

Source : SERHAU-SA

Cependant il faut souligner qu'au niveau de la commune d'Abomey-Calavi, à la fin de l'exercice 2010 (au 4^{ème} trimestre), le montant des émissions était de 1,698 milliards FCFA. Avec le RFU en 2011, ce montant est passé à 1,820 milliards FCFA rien qu'à la fin du 3^{ème} trimestre. Ce qui traduit une croissance provisoire de 7% de 2010 à 2011.

Paragraphe 2 : Observations de stage : état des lieux de la mise en œuvre du RFU à Abomey-Calavi

Cet état des lieux a été réalisé au niveau de la CRFU d'Abomey-Calavi. Il s'articulera autour de la procédure de mise en œuvre du RFU. Ainsi il faut retenir que le RFU se réalise en quatre phases que sont la phase préparatoire, la phase de mise en place, celle de développement et de consolidation et la phase de pérennisation.

I. La phase préparatoire

Elle consiste à la mise au point d'une cartographie adressée. Elle se décline principalement en deux (2) étapes :

- 1^{ère} étape : la réalisation de la carte de base qui consiste à numériser et à uniformiser les plans parcellaires fournis par les géomètres et les urbanistes, et devant servir de base à la réalisation des enquêtes sur le terrain. **A ce niveau, on remarque malheureusement que certains quartiers d'arrondissement (Togbin et Togoudo à Godomey) ne disposent pas de ces plans parcellaires ;**

- 2^{ème} étape : l'adressage et le panneautage.

L'adressage est l'opération qui consiste à identifier et à localiser chaque parcelle selon un système cadastral AQIP (Arrondissement Quartier Ilot Parcelle) et un système postal REP (Rue et Entrée de Parcelle) à partir de la cartographie de base. Il est réalisé par les agents de la cellule RFU.

La numérotation commence à partir de la parcelle se situant à l'extrême Sud-ouest de l'îlot et évolue dans le sens contraire des aiguilles d'une montre. La première parcelle désignée porte le numéro « a », les autres suivent dans l'ordre alphabétique. Lorsque, dans la numérotation des parcelles d'un même îlot, la série des lettres de l'alphabet est épuisée, les parcelles restantes portent des numéros à lettres couplées suivant l'évolution aa, ab, ac, ...az, puis ba, bb, bc, ...bz. Ces adresses devront être transcrites sur des panneaux qui seront apposés aux coins des rues et sur les clôtures des bâtiments : c'est le panneautage qui rend aisé le repérage des parcelles aux agents enquêteurs. **Mais dans la réalisation du RFU d'Abomey-Calavi, cette étape a été abandonnée.**

II. La phase de mise en place

Cette phase est celle de la constitution de la base de données urbaines et la mise en place des procédures informatiques de gestion de la fiscalité locale. Elle regroupe :

- la réalisation des enquêtes foncières et fiscales ;
- la création des fichiers de base.

La réalisation des enquêtes foncières et fiscales est une étape fondamentale dans la mise en œuvre du RFU puisque l'atteinte des objectifs du RFU dépend en grande partie de la fiabilité des données collectées sur le terrain. Ces enquêtes sont menées sur la base d'un questionnaire composé de trois fiches que sont : la fiche "parcelle", la fiche "bâtiments" et la fiche "contribuable" (**voir annexe n°4**).

Ainsi ce questionnaire prend en compte non seulement les informations foncières et urbaines mais aussi fiscales. **On constate une prise en compte formelle des préoccupations du RFU depuis la préparation administrative des fiches d'enquête.**

Dans ce cadre, sur la fiche "parcelle", il est pris en compte :

- le statut de la parcelle (Etat, commune, privé ou autre) ;
- le régime juridique de la parcelle ;
- le mode d'acquisition ;
- la situation de la parcelle (bâtie ou non) ;
- la destination et la superficie de la parcelle ;
- l'appréciation de l'état de la clôture ;
- l'accessibilité ou non aux engins à quatre roues ;
- le caractère inondable de la parcelle, l'existence ou non des latrines et le mode de traitement des ordures ménagères.

La fiche "bâtiments" décrit tous les bâtiments érigés sur la parcelle y compris les bâtiments en matériaux provisoires et ceux en chantier. Les garages, les latrines et les toilettes figurent aussi sur la fiche.

Cette fiche renseigne sur le nombre de pièces, l'état des murs, la nature du toit, l'alimentation en eau courante et en électricité collective ou individuelle, le confort eau (douche, WC moderne, baignoire, chauffe eau, etc.), le nombre de logements, le nombre d'unités de logements en location, le nombre de ménages et d'habitations et le standing. Elle comporte enfin la valeur locative du bâtiment s'il est loué.

Ces données permettent d'avoir une répartition équitable de l'impôt (à valeur égale, impôt légal).

La fiche "contribuable" renseigne sur le propriétaire. Elle mentionne le type de propriétaire (collectivité familiale, société, parcelle privée ou indivise) et le nom ou la raison sociale. L'adresse et le contact du propriétaire y sont mentionnés.

Il faut noter que la réalisation de ces enquêtes nécessite au préalable l'information et la sensibilisation de la population. Cette tâche qui a été confiée au cabinet B.E.S.C (Bureau d'Etudes, de Services et de Communication), s'est matérialisée par la réalisation de sketches et de campagne de sensibilisation, la distribution de prospectus et la diffusion de communiqués radio sur les ondes nationales. **On retient ainsi que la sensibilisation de la population permet d'informer le plus grand nombre de citoyens et de faciliter les enquêtes liées au RFU.**

Cependant, au cours de ces enquêtes, **les agents ont été confrontés à la réticence de quelques propriétaires** qui ont fait montre d'une coopération velléitaire en ne répondant pas à certaines questions.

Il faut joindre à cela **l'inaccessibilité des îlots** qui n'a pas permis à ces agents d'investir certaines parcelles lors du recensement.

Aussi les agents enquêteurs ont été confrontés aux difficultés d'identification des propriétaires de parcelles nues et parfois même de bâtiments. Cela est dû à **la non implantation des plaques d'identification sur ces actifs fonciers.**

Par ailleurs, en ce qui concerne la situation des parcelles, la réalité est parfois différente de ce que révèlent les plans parcellaires. **On note ainsi une absence de mise à jour des plans parcellaires.** En outre, certains agents enquêteurs de connivence avec des occupants ou propriétaires d'immeubles s'entendent pour sous-estimer les éléments devant servir à évaluer la matière imposable et ainsi minorer la contribution fiscale de ces derniers¹. Cela dénote **d'une sous-estimation délibérée de la matière imposable.**

L'évolution des équipes sur le terrain est suivie par le secrétariat d'enquête à partir d'une carte marquée au jour le jour. Après les enquêtes, les travaux de bureau démarrent. Ils portent sur la gestion courante du secrétariat d'enquête, le classement et le contrôle des fiches d'enquêtes. C'est ainsi que les agents codificateurs se chargent d'attribuer un code à chaque fiche parcelle, bâtiments et contribuable. Après la codification, les agents vérificateurs assurent le contrôle des fiches d'enquête et des codes appliqués. **Les travaux de bureau permettent d'assurer la qualité des données recueillies sur le terrain avant la phase de la saisie informatique pour la création des fichiers de base.**

¹ Echanges avec quelques propriétaires d'immeubles

Notons qu'à la fin des enquêtes, 31.876 parcelles ont été recensées à Godomey (Source CRFU). Or, l'objectif de recensement fixé au cabinet BIM était de 40.000 parcelles dans cet arrondissement uniquement.

Néanmoins le cabinet s'est rabattu sur l'arrondissement de Calavi-Centre où 8.796 parcelles ont été enquêtées mais il n'en demeure pas moins que **l'objectif de recensement n'a pas été atteint.**

La constitution des fichiers de base se fait en différentes phases:

- la saisie des données présentes sur les fiches d'enquêtes ;
- le contrôle et la vérification de la qualité des informations saisies ;
- l'attribution de numéros aux contribuables après regroupement de toutes les matières imposables d'un même contribuable sous une seule adresse.

Le contrôle des informations saisies permet d'assurer leur conformité aux informations contenues sur les fiches.

Les fichiers de base comprennent :

- un fichier contribuables ;
- un fichier de données fiscales des parcelles ;
- un fichier des données foncières des parcelles ;
- un fichier bâtiments ;
- un fichier activités.

Ces fichiers mis en relation permettent de développer les applications essentielles du RFU.

III. La phase de développement et de consolidation

Elle consiste à développer les différentes applications du RFU à partir de la base de données constituée des filières fiscale, foncière et gestion urbaine.

Cette phase permet le développement complet de la filière fiscale, la consolidation des procédures fiscales et la mise en place des conditions de maîtrise et de gestion de l'outil. Elle comporte les tâches ci-après :

- la mise en œuvre des procédures informatiques de calcul des impôts, d'édition des rôles et avis d'imposition à partir des fichiers fiscaux. A ce niveau, le cabinet informatique BIM procède à l'édition de rôles provisoires qui, après collationnement avec les statistiques des émissions de l'exercice antérieur détenues par les CIPE d'Abomey-Calavi, deviendront définitifs et pourront être homologués par la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique/Littoral afin de procéder à la distribution des avis d'imposition. L'émission des avis définitifs a pris un certain temps et sur 40.672 parcelles recensées, à peine 9.226 avis ont été émis au titre de l'exercice 2011. Ce constat atteste **l'inefficacité du recensement** ;
- la maîtrise de la distribution des avis d'imposition ;
- la mise au point de procédures de mise à jour permanente des données fiscales pour l'amélioration de la qualité du fichier ;
- la définition et la mise au point avec les principaux partenaires des conditions de maintenance du système ;

- la mise en place au sein de la collectivité territoriale d'un comité de suivi du RFU capable de s'impliquer dans les opérations fiscales et d'aider à la mise en œuvre d'une véritable politique fiscale.

Ce comité, créé par l'arrêté communal N°21/006/C-AC/SG/SGA/DSFRH/SRFU/SAC du 19 janvier 2009, constitue un atout majeur pour la bonne mise en œuvre du RFU.

IV. La phase de pérennisation

Elle vise à assurer le fonctionnement autonome de l'outil par :

- l'évaluation, la formation continue et la consolidation du personnel local ;
- la production de manuels et de circulaires d'application pour la systématisation des procédures ;
- la consolidation du cadre institutionnel et contractuel régissant les règles de partenariat entre la collectivité locale et les autres structures devant concourir à la maintenance du système ;
- la définition du mode de financement des dépenses de fonctionnement et de maintenance par la collectivité locale ;
- le renforcement des services financiers locaux par la mise au point d'un tableau de bord de suivi des performances fiscales réalisées par les services fiscaux et la consolidation de la cellule RFU.

Il importe de souligner qu'au niveau de la commune d'Abomey-Calavi, cette phase de pérennisation n'est pas encore entamée. Le Registre Foncier Urbain est actuellement à son stade de développement.

SECTION 2 : Ciblage de la problématique

Les faiblesses énumérées suite à l'état des lieux de la mise en œuvre du RFU représentent des problèmes spécifiques regroupés en trois (03) problématiques.

Notre étude abordera une de ces trois problématiques qu'il nous sera utile de spécifier et de chercher à résoudre. En d'autres termes, la section 2 s'articulera autour de deux points : le choix et la spécification de la problématique de l'étude et, la vision globale de résolution de cette problématique.

Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux, Choix de la problématique et justification du sujet

De l'état des lieux de ces différents services, il ressort des forces mais également des faiblesses.

I. Inventaire des éléments de l'état des lieux

A. Inventaire des atouts (forces)

Les atouts se résument comme suit :

- la prise en compte formelle des préoccupations du RFU depuis la préparation administrative des fiches d'enquête ;
- la sensibilisation de la population ;

- la qualité des données recueillies sur le terrain assurée par les travaux de bureau ;
- le contrôle des informations saisies ;
- la création d'un comité technique d'installation et de suivi du Registre Foncier Urbain dans la commune d'Abomey-Calavi.

Qu'en est-il des faiblesses ?

B. Inventaire des problèmes (faiblesses)

Pour ce qui est des faiblesses, on peut retenir :

- le retard dans l'élaboration du protocole d'accord général ;
- l'indisponibilité des plans parcellaires ;
- l'abandon du panneautage ;
- la réticence de certains propriétaires ;
- l'inaccessibilité des îlots ;
- la non implantation des plaques d'identification ;
- l'absence de mise à jour des plans parcellaires ;
- la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents enquêteurs ;
- la non atteinte de l'objectif de recensement ;
- l'inefficacité du recensement.

Les divers problèmes constatés seront regroupés en trois centres d'intérêt dans le tableau n°2 faisant le récapitulatif des problématiques identifiées.

Tableau n°2 : Récapitulatif des problématiques identifiées

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
01	Mise en place du RFU	<ul style="list-style-type: none"> - retard dans l'élaboration du protocole d'accord - abandon du panneautage - indisponibilité des plans parcellaires 	Insuffisance de moyens logistiques dans la mise en place du RFU d'Abomey-Calavi	Problématique d'une bonne mise en place du RFU d'Abomey-Calavi
02	Déroulement des enquêtes	<ul style="list-style-type: none"> - non mise à jour des plans parcellaires - réticence de certains propriétaires - non implantation des plaques d'identification 	Mauvais déroulement des enquêtes	Problématique d'une meilleure préparation des enquêtes foncières
03	Potentiel fiscal de la commune	<ul style="list-style-type: none"> - sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents enquêteurs - non atteinte de l'objectif de recensement - inaccessibilité de certains îlots - inefficacité du recensement 	Sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi dans la mise en œuvre du RFU	Problématique de la mise en œuvre du RFU en vue d'une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

Source: résultats nos investigations

II. Choix et spécification de la problématique

A) Choix de la problématique et justification du sujet

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centres d'intérêt laissent apparaître trois (3) problématiques importantes dans la réalisation du Registre Foncier Urbain mais celle relative à une meilleure prise en compte du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi par le RFU a particulièrement retenu notre attention.

En effet, dans les années 80, l'incapacité de l'Etat central à faire face à ses engagements vis-à-vis de ses populations et les résultats décevants de ses stratégies de développement ont amené les décideurs politiques à procéder, grâce à l'appui des partenaires, à de profondes réformes. Au nombre des objectifs visés dans le cadre de ces réformes, un accent particulier a été mis sur la responsabilité des autorités locales. Dans ce contexte, une politique de décentralisation a été mise en œuvre.

Ce système de décentralisation dont les bases avaient été jetées depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, s'est concrétisé par les élections communales et municipales en décembre 2002.

Ainsi, ce processus a prescrit aux collectivités territoriales, de nouvelles responsabilités à assumer. Parmi celles-ci, on retiendra le transfert de certaines compétences aux élus locaux et la jouissance d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière par ces communes.

Mais les collectivités territoriales connaissent beaucoup de difficultés d'ordre financier qui portent entorse à leur autonomie financière.

Il était donc nécessaire d'accompagner ce transfert de compétences par une véritable stratégie de mobilisation des ressources budgétaires afin de garantir l'indépendance financière des communes vis-à-vis de l'Etat.

Dans cette logique, certaines collectivités territoriales dont Abomey-Calavi ont été dotées du Registre Foncier Urbain (RFU). Certes les problématiques liées aux enquêtes et à la mise en place de cet outil ne manquent pas d'intérêt mais dans le souci de permettre à cette commune d'accroître ses ressources financières, nous avons décidé d'axer notre étude sur **la problématique de la mise en œuvre du RFU en vue d'une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.**

Rappelons que cette problématique se rapporte au problème général de la faible exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi qui regroupe les problèmes spécifiques ci-après :

- la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs ;
- la non atteinte de l'objectif de recensement ;
- l'inaccessibilité des îlots ;
- l'inefficacité du recensement.

Pour proposer des solutions à ces problèmes, nous avons décidé d'orienter notre étude sur le thème : « **AMELIORATION DE LA MISE EN OEUVRE DU RFU POUR UNE MEILLEURE EXPLOITATION DU POTENTIEL FISCAL DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI** ».

B) Spécification de la problématique

La spécification nous permettra de préciser les contours de notre problématique. Nous devons donc, si besoin en est, purger cette problématique des problèmes spécifiques qui ne présentent aucun intérêt, qui sont déjà résolus ou en cours de résolution ou encore ceux qui sont pris en compte par la résolution d'un autre problème spécifique.

Ainsi nous avons décidé de soustraire le problème de l'inaccessibilité de certains îlots.

En effet, l'inaccessibilité de certains îlots au cours des enquêtes porte entrave au recensement des parcelles. Cet état de chose influe donc de façon négative sur l'atteinte de l'objectif de recensement. Ainsi, nous nous sommes rendu compte que la résolution du problème de la non atteinte de l'objectif de recensement aura à prendre en compte l'inaccessibilité des îlots. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de ne pas prendre en compte ce problème.

Par conséquent, notre problématique ne comporte que trois problèmes spécifiques bien distincts que sont :

- la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs ;
- la non atteinte de l'objectif de recensement ;
- l'inefficacité du recensement.

Quant à la référence au domaine d'expertise, notre étude qui est axée sur l'amélioration de la mise en œuvre du RFU pourra, grâce à une meilleure exploitation du potentiel fiscal, contribuer à l'accroissement des ressources financières de la commune d'Abomey-Calavi.

Nous pouvons donc maintenir nos trois problèmes spécifiques.

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique

I- Vision globale de résolution de la problématique

Une fois que les problèmes spécifiques à résoudre sont choisis, et que le sujet est formulé, il est important de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence, le problème général identifié.

Le problème général de notre étude est la sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi dans la mise en œuvre du RFU. En effet, le potentiel fiscal de la commune est une donnée théorique qui permet d'apprécier sa richesse fiscale ; il exprime la valeur de son gisement fiscal. Mais l'exploitation du potentiel fiscal local fait référence à l'utilisation de cette richesse fiscale.

Le RFU, en tant que outil de mobilisation des ressources financières locales, permet d'exploiter cette richesse. A Abomey-Calavi, la mise en œuvre de ce système connaît quelques difficultés qui restreignent l'exploitation du potentiel fiscal de cette commune.

Par conséquent l'approche générique de résolution du problème général est fondée sur la détermination des mesures permettant d'améliorer la mise en œuvre du RFU en vue d'une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.

Le problème spécifique n°1 est relatif à la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs.

En effet, le Registre Foncier Urbain est un système d'informations foncières dont l'objectif principal est l'accroissement des ressources financières locales. Pour ce faire, les données foncières et fiscales recueillies au cours des enquêtes de terrain doivent être fiables afin d'obtenir une bonne assiette fiscale et par voie de conséquence, une augmentation des recettes de la commune. Il revient donc aux agents recenseurs de faire preuve d'intégrité dans l'appréciation de la matière imposable pour permettre au RFU d'atteindre ce but.

Ainsi l'approche générique basée sur les mesures essentielles à l'évaluation objective de la matière imposable est nécessaire à la résolution de ce problème.

Le problème spécifique n°2 concerne la non atteinte de l'objectif de recensement. Ce constat révèle qu'il y a un bon nombre de parcelles qui n'ont pas été recensées dans l'arrondissement de Godomey. Cela témoigne d'une évasion de la matière imposable et traduit une mauvaise exploitation du potentiel fiscal de cette circonscription. Il convient donc d'axer l'approche générique de résolution de ce problème sur les procédés permettant une couverture exhaustive du territoire fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.

Le problème spécifique n°3 se rapporte à l'inefficacité du recensement. Pour que le RFU puisse participer à l'accroissement des ressources financières de la commune d'Abomey-Calavi, il faut que les résultats issus des enquêtes soient retenus comme éléments d'assiette et traités en tant que tels. Ce qui revient à retenir comme approche générique de résolution de ce problème les mesures favorables à la prise en compte effective des résultats du recensement.

II- Séquences de résolution de la problématique

Compte tenu des divers problèmes énumérés, les objectifs sont définis et nous pouvons identifier les différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques liés au problème général. Nous ferons ensuite référence aux apports antérieurs faits par divers auteurs à travers la revue de littérature.

Après cela, nous ferons l'analyse des données recueillies lors des enquêtes afin de déboucher sur les approches de solutions.

Ainsi, les séquences de résolution de notre étude se résument comme suit :

- fixation des objectifs ;
- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques ;
- formulation des hypothèses ;
- construction du tableau de bord de l'étude ;
- revue de littérature ;
- exposition de la méthode de travail ;

- analyse des données ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Une fois la problématique énoncée, nous aborderons le cadre théorique de notre étude.

Chapitre deuxième

Cadre théorique et méthodologique de l'étude, diagnostic et approches de solutions pour l'amélioration de la mise en œuvre du RFU

SECTION I : Cadre théorique et méthodologique

Dans cette partie, nous déterminerons les objectifs et les hypothèses de notre étude. Nous procéderons ensuite à la revue de la littérature et nous adopterons enfin une méthodologie d'enquête.

Paragraphe1: Objectifs de l'étude, hypothèses et revue de littérature

I - Objectifs de l'étude

L'objectif général et les objectifs spécifiques seront respectivement fixés par rapport au problème général et aux problèmes spécifiques.

L'objectif général vise à proposer des mesures tendant à une amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi. Trois (3) objectifs spécifiques en seront dégagés.

L'objectif spécifique n° 1 est d'amener les agents recenseurs à mieux évaluer la matière imposable.

L'objectif spécifique n° 2 est de réaliser un recensement exhaustif des parcelles de la commune d'Abomey-Calavi grâce au RFU.

L'objectif spécifique n° 3 consiste à proposer des conditions favorables à une meilleure prise en compte des résultats du recensement.

II- Hypothèses et Tableau de Bord de l'Etude

Il convient de souligner que les causes que nous présenterons à ce niveau sont des causes présumées, c'est-à-dire des causes que nous considérons comme étant relatives aux différents problèmes. Elles pourront donc être infirmées ou confirmées par nos enquêtes.

A. Causes théoriques et hypothèses

Les causes et hypothèses du problème général sont la résultante de celles des problèmes spécifiques ; nous n'avons donc pas pu trouver une cause générale afin de formuler une hypothèse générale. Nous nous en tiendrons alors aux causes spécifiques.

1) La sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs

Ce constat fait référence au fait que, certains agents qui ont été recrutés de façon ponctuelle par le cabinet BIM, s'accordent souvent avec les propriétaires de maison ou de parcelle pour minorer l'assiette. Par rapport à ce problème nous avons identifié comme causes possibles : le favoritisme et le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs.

Le favoritisme

Le favoritisme est le fait d'attribuer à un contribuable, de façon injuste et par faveur, un avantage.

Dans le cas présent, il pousserait les agents recenseurs à accorder, à certains propriétaires enquêtés en raison d'une relation particulière (amitié, filiation, relation de travail) qui les lierait, l'avantage de s'acquitter d'une contribution plus faible que celle prévue par les textes.

Cette cause évoquée nous semble peu explicite car, eu égard au nombre de parcelles à recenser et au caractère aléatoire de la répartition des équipes d'enquête, il est peu probable que les agents recenseurs tombent sur des propriétaires avec qui ils ont une relation particulière.

Alors le favoritisme nous paraît être une cause peu vraisemblable pour justifier la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs.

Le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs

A notre avis, cette cause semble mieux expliquer ce problème dans la mesure où la logistique nécessaire à la réalisation de ces enquêtes a été bien définie et le bon déroulement de ce recensement ne devrait en principe souffrir d'aucune tare. Ainsi seul le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs semble expliquer ce problème.

Nous émettons donc l'hypothèse suivante : **le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs est à la base de la sous-estimation délibérée de la matière imposable.** (Hypothèse spécifique n°1)

2) La non atteinte de l'objectif de recensement

Après analyse, nous pouvons retenir comme causes : la mauvaise fixation de l'objectif, l'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité de certains îlots.

La mauvaise fixation de l'objectif

L'objectif de recensement était de 40.000 parcelles dans l'arrondissement de Godomey uniquement. Mais il a fallu également mener les enquêtes dans l'arrondissement de Calavi-Centre (Zoca) pour atteindre ce nombre. La mauvaise définition de l'objectif de recensement relèverait du fait que l'arrondissement de Godomey ne possède pas 40.000 parcelles en son sein. Cependant cette hypothèse nous semble peu crédible car mis à part les quartiers de Togbin et Togoudo, cet arrondissement renferme déjà 38.000 parcelles environ (source : CRFU).

L'absence de plans parcellaires

Les plans parcellaires constituent la cartographie nécessaire au repérage des parcelles lors des enquêtes foncières et urbaines. L'absence de ces plans n'a donc pas permis d'effectuer les enquêtes dans certains quartiers de Godomey afin de recenser 40.000 parcelles dans cet arrondissement.

L'inaccessibilité de certains îlots

L'inaccessibilité de certains îlots au cours des enquêtes empêche le dénombrement des parcelles de ces îlots et peut donc constituer une entrave à l'atteinte de l'objectif fixé pour ce recensement.

Nous pouvons alors émettre l'hypothèse spécifique n°2 de la manière suivante : **L'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité de certains ilots expliquent la non atteinte de l'objectif de recensement.**

3) L'inefficacité du recensement

Rappelons que ce constat résulte du fait que sur un nombre de 40672 parcelles recensées dans les arrondissements de Godomey et Calavi-centre (Sèmè), juste 9.226 avis d'imposition ont été émis. Nous avons pu émettre comme causes possibles de ce problème : la mauvaise volonté des services fiscaux et les insuffisances des données collectées.

La mauvaise volonté des services fiscaux

Cette cause s'analyserait par le fait que les CIPE, satisfaits de leur base de données foncières et fiscales et pour éviter le dérèglement que pourrait causer un changement d'habitude, rejettent les résultats issus de la mise en œuvre d'un outil (le RFU) qu'ils appréhendent mal. Nous savons néanmoins que la tâche assignée aux services fiscaux dans la réalisation du RFU est celle d'appuyer le cabinet informatique BIM dans la mise en œuvre du volet fiscal au moyen des données foncières recueillies sur le terrain. Ce qui suppose l'adhésion des CIPE à la réalisation du Registre Foncier Urbain. On ne saurait donc alléguer un manque de volonté des services fiscaux pour expliquer l'inefficacité du recensement réalisé.

Les insuffisances des données collectées

A notre avis, cette cause traduit mieux l'inefficacité de ce recensement dans la mesure où les données erronées issues de l'enquête ne permettent pas aux services fiscaux de prendre en compte ces résultats et d'approuver les avis provisoires émis par le cabinet BIM.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse spécifique n°3 comme suit : **les insuffisances des données collectées lors des enquêtes rendent inefficace le recensement.**

B. Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

En vue de présenter notre étude de façon ordonnée et d'établir une cohérence dans notre travail, nous allons réaliser à la page 44 le tableau n°3 ayant pour titre Tableau de Bord de l'Etude et qui présente la synthèse des préoccupations liées à notre problématique.

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

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<p><u>Problème Général</u></p> <p>La sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi dans la mise en œuvre du RFU</p>	<p><u>Objectif Général</u></p> <p>Proposer des mesures pour améliorer la mise en œuvre du RFU en vue d'une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi</p>		
Niveaux spécifiques	1	<p>Problème spécifique 1</p> <p>Sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs</p>	<p>Objectif spécifique 1</p> <p>Amener les agents recenseurs à mieux estimer la matière imposable</p>	<p>Cause spécifique 1</p> <p>Le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs</p>	<p><i>Le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs est à la base de la sous-estimation délibérée de la matière imposable</i></p>
	2	<p>Problème spécifique 2</p> <p>Non atteinte de l'objectif de recensement</p>	<p>Objectif spécifique 2</p> <p>Réaliser un recensement exhaustif des parcelles de la commune d'Abomey-Calavi grâce au RFU</p>	<p>Causes spécifiques 2</p> <p>L'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité de certains ilots</p>	<p><i>L'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité de certains ilots expliquent la non atteinte de l'objectif de recensement</i></p>
	3	<p>Problème spécifique 3</p> <p>Inefficacité du recensement</p>	<p>Objectif spécifique 3</p> <p>Proposer les conditions favorables à une meilleure prise en compte des résultats du recensement</p>	<p>Cause spécifique 3</p> <p>Les insuffisances des données collectées</p>	<p><i>Les insuffisances des données collectées au cours des enquêtes rendent le recensement inefficace</i></p>

III - Revue de littérature

Dans le cadre de toute recherche ou écrit scientifique, la revue de littérature permet de faire l'état des connaissances antérieures sur les problèmes posés. Il est indispensable, avant toute recherche, de définir la base théorique sur laquelle elle reposera.

C'est la raison pour laquelle il importe de mettre en exergue les idées soutenues par certains auteurs qui avaient partiellement abordé les problèmes évoqués dans notre étude.

Ainsi, par rapport au problème général, **Nicolas AHLOU** dans son mémoire intitulé « **Contribution à l'amélioration de la capacité de financement des investissements de la commune d'Abomey-Calavi** » déplore le fait que la mairie ne dispose pas d'une base de données, notamment d'un système d'information géographique pour une meilleure gestion de son espace. Il en résulte une mauvaise maîtrise de la terre et une mauvaise gestion du foncier au niveau de la commune.

La faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes est la cause de la faiblesse des principales ressources budgétaires.

Il propose ainsi de maîtriser l'économie informelle pour favoriser l'élargissement de l'assiette fiscale par une meilleure gestion du foncier en dotant la commune d'un système d'adressage performant permettant une meilleure identification des contribuables et de leurs activités.

Ce constat révèle le problème de la sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi, problème dont la solution serait la mise en place d'un système d'adressage (RFU).

Abondant dans le même sens, Mr **Rémi Komlan EZIN**, dans son mimographe sur la « **Contribution à la mobilisation optimale des ressources financières de la commune d'Abomey-Calavi** » a fait la remarque selon laquelle la forte pression démographique de la ville de Cotonou influence énormément l'extension de la commune d'Abomey-Calavi qui, malheureusement, n'arrive pas à s'adapter à ce rythme. Il dénote un déphasage entre l'aménagement du territoire communal (en l'occurrence les opérations de lotissement, l'élaboration du Registre Foncier Urbain) et l'agrandissement du domaine immobilier.

Le lotissement, le Registre Foncier Urbain et le plan parcellaire sont des opérations primordiales et nécessaires pour mieux cerner le potentiel fiscal. Ce sont les outils indispensables au repérage de nouvelles matières afin d'élargir la base imposable dans le processus de mobilisation des recettes. Tout cela amène les agents enquêteurs à faire une reconduction pure et simple des résultats des recensements des années écoulées et du montant des émissions.

En effet, chaque localité décentralisée doit avant tout ajuster ses ambitions de développement à la taille de ses réelles potentialités économiques et fiscales.

De tout ce qui précède, il conclut que **le potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi reste donc sous-exploité.**

Concernant toujours la sous-exploitation du potentiel fiscal, Mr **Gilles AHOKPOSSI**, dans son étude sur « **Le cadastre et l'accroissement des recettes fiscales : cas de Parakou** » a constaté que le système QIP (Quartiers -Ilot-Parcelles) a permis à l'Administration fiscale de mieux opérer le recensement des contribuables et de la matière imposable, de faciliter également la distribution des avis d'imposition. Il a montré que l'utilisation de ces bases de données par les services fiscaux a permis de rendre plus aisée l'identification des parcelles, l'appréhension des activités qui s'y exercent et de mieux saisir la matière imposable.

Dans son étude sur l'**Analyse du mécanisme de mobilisation des ressources par les municipalités : cas de la commune d'Abomey-Calavi**, Mr **Comlan TONOU** montre, à travers les statistiques relevées lors de ses enquêtes, que le potentiel fiscal de la commune est sous-exploité. Ces statistiques sont retracées dans le tableau n°4 présentant l'évaluation du potentiel fiscal et le tableau n°5 montrant l'évolution du taux de mobilisation de ce potentiel fiscal.

Tableau n°4 : Evaluation du potentiel fiscal à partir du Foncier bâti et du Foncier non bâti

Quartier	Nombre de parcelles	Bâtis			Non Bâtis		
		Nombre	Impôt moyen	Potentiel fiscal	Nombre	Impôt moyen	Potentiel fiscal
Zoca	8 500	7 000	50 000	350 000 000	1 500	4 000	6 000 000
Zopa	22 000	9 000	50 000	450 000 000	13 000	4 000	52 000 000
Togoudo	12 000	10 000	50 000	500 000 000	2 000	4 000	8 000 000
Womey	12 000	9 000	50 000	450 000 000	3 000	4 000	12 000 000
Reste de Godomey	38 580	25 000	50 000	1 250 000 000	13 580	4 000	54 320 000
Total	93 080	60 000	50 000	3 000 000 000	33 080	4 000	132 320 000

Source : Répertoire des états de lieu des quartiers

Tableau n°5 : Evolution du taux de mobilisation du potentiel fiscal

ELEMENTS	RECETTES FISCALES	POTENTIEL FISCAL	TAUX DE MOBILISATION
2002	114 616 997	3.132 320 000	3,7 %
2003	147 439 764	3.132 320 000	4,7%
2004	206 289 653	3.132 320 000	6,6%
2005	195 406 224	3.132 320 000	6,2%
2006	148 042 587	3.132 320 000	4,7%

Source : Comptes administratifs de la commune

Enfin **ADINSI Ida**, dans sa réflexion sur le thème de **la couverture des impôts directs : cas de la commune d'Abomey-Calavi**, indique que la zone urbaine de la collectivité territoriale d'Abomey-Calavi dégage une exploitation fiscale de **33,9%** et de **9,08%** pour sa zone rurale.

En ce qui concerne le problème de la non atteinte de l'objectif de recensement, **le cabinet SERHAU-SA**, dans son étude sur **l'amélioration des performances des services déconcentrés des impôts des communes de Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Lokossa, Abomey-Calavi et Kandi**, a fait remarquer que la réalisation des travaux de lotissement, le recasement et l'accessibilité des voies sont des conditions indispensables au succès du recensement. Cela signifie que le défaut de lotissement et la non ouverture des voies sont des obstacles à la réalisation d'un recensement fiscal efficace. Aussi, dans le **Rapport de synthèse sur la mise en application du RFU (volet fiscal)**, le Chef du Service Assiette du CIPE 2 d'Abomey-Calavi mettait en évidence certaines anomalies constatées lors des enquêtes. Il s'agit de :

- l'inaccessibilité de certains îlots ;
- l'impraticabilité des voies du fait de l'inondation ;
- les difficultés d'identification des parcelles.

Concernant le problème de l'inefficacité du recensement qui s'exprime par une faible prise en compte des résultats des enquêtes, cette même étude de la SERHAU-SA montre qu'au cours de ces enquêtes, le remplissage des fiches comporte des erreurs, ce qui témoigne de l'insuffisance des résultats des enquêtes.

Ce n'est qu'après ce travail que nous avons procédé au choix de la méthodologie de notre étude.

Paragraphe 2 : Méthodologie

La méthodologie s'articulera autour de deux dimensions : la dimension empirique et la dimension théorique.

I- Dimension empirique

L'approche empirique s'appuie exclusivement sur l'observation. Elle permettra d'indiquer la méthode d'enquête qui sera utilisée pour identifier les causes réelles des problèmes. A cette étape, il convient de :

- Fixer les objectifs de l'enquête ;
- Identifier la population cible ;
- Préciser l'échantillon et collecter les données ;
- Préciser la technique de dépouillement et les outils de présentation des données.

A - Objectifs des enquêtes

Les enquêtes ont pour objectif de vérifier les hypothèses formulées. De manière spécifique, elles permettront de savoir si :

- le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs implique la sous-estimation délibérée de la matière imposable ;
- l'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité de certains ilots expliquent la non atteinte de l'objectif de recensement ;
- les insuffisances des données collectées au cours des enquêtes rendent inefficace le recensement.

B - Population cible

L'étude a été menée en direction :

- de quelques agents enquêteurs
- des cadres de la Cellule du RFU d'Abomey-Calavi
- des cadres des CIPE
- des cadres de la mairie d'Abomey-Calavi
- des cadres de la SERHAU-SA

C - Echantillonnage et collecte des données

Les questionnaires ont été administrés à :

- 4 agents enquêteurs
- 3 cadres de la Cellule du RFU d'Abomey-Calavi

- 5 cadres des CIPE
- 3 cadres de la mairie d'Abomey-Calavi (SAFU et SBC)
- 2 cadres de la SERHAU-SA

Le questionnaire est conçu à partir des problèmes spécifiques et servira à recenser les informations permettant de :

- connaître les raisons qui poussent les agents recenseurs à sous-estimer délibérément la matière imposable ;
- savoir pourquoi l'objectif de recensement n'est pas atteint ;
- expliquer l'inefficacité du recensement.

II- Dimension théorique

A- Choix théorique lié à la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs

1) Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique finalement retenue pour analyser ce problème s'appuie sur l'estimation objective de la matière imposable.

2) Normes et repères d'éradication de la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs

Une fois ce problème résolu, les agents enquêteurs pourront faire preuve de plus d'intégrité lors du recensement et on pourra observer une meilleure prise en compte du potentiel fiscal de la commune.

3) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs

Est concernée par ce problème, la troisième interrogation du questionnaire (adressée à la population cible privée des agents recenseurs)¹ et est libellée de la manière suivante :

Pourquoi les agents enquêteurs se mettent souvent d'accord avec les propriétaires pour sous-estimer la matière imposable?

- Le favoritisme ;
- Le manque de conscience professionnelle ;
- Autres (à préciser).....

Cette question comporte trois (3) items ; nous supposons que le poids total des items est de 100%. Le poids moyen par item sera alors de 33%. Ainsi, le choix se fera par rapport à l'item dont le poids sera supérieur à 33%.

B- Choix théorique relatif à la non atteinte de l'objectif de recensement

1) Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre ce problème, nous retiendrons l'approche théorique basée sur le recensement exhaustif des parcelles dans l'arrondissement de Godomey.

¹ Les agents recenseurs n'ont pas voulu répondre à cette question. Certains ont même réfuté l'existence de ce problème.

2) Normes et repères d'éradication des difficultés liées à la non atteinte de l'objectif de recensement

Une fois ce problème résolu, les parcelles de Godomey et celles des autres arrondissements lotis de la commune d'Abomey-Calavi pourront être totalement recensées.

3) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à la non atteinte de l'objectif de recensement

La question liée à la cause de ce problème est celle de savoir :

Pourquoi l'objectif de recensement n'est pas atteint ?

- La mauvaise fixation de l'objectif ;
- L'absence de plans parcellaires ;
- L'inaccessibilité de certains îlots ;
- Autres (à préciser).....

Cette question comporte trois (4) items ; nous supposerons que le poids total des items est de 100%. Le poids moyen par item sera alors de 25%. Ainsi, le choix se fera par rapport à l'item dont le poids sera supérieur à 25%.

C- Choix théorique relatif à l'inefficacité du recensement

1) *Présentation de la théorie retenue*

L'approche théorique qui sera retenue pour analyser ce problème repose sur les procédés devant permettre la prise en compte véritable des résultats du recensement.

2) *Normes et repères d'un recensement efficace*

Après résolution de ce problème, les résultats des enquêtes réalisées dans le cadre du RFU seront pris en compte par les services fiscaux et la majorité des avis provisoires pourront être rendus définitifs.

3) *Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à l'inefficacité du recensement*

La question liée à ce problème est la cinquième du questionnaire et est adressée à toute la population cible sauf les agents enquêteurs. Elle est libellée de la façon suivante :

Comment expliquez-vous la faible prise en compte des résultats des enquêtes RFU par les services fiscaux?

- La mauvaise volonté des services fiscaux.
- Les insuffisances des données collectées.
- Autres (à préciser).....

Cette question comporte trois (3) items ; nous supposons que le poids total des items est de 100%. Le poids moyen par item sera alors de 33%. Ainsi, le choix se fera par rapport à l'item dont le poids sera supérieur à 33%.

SECTION 2 : Enquêtes, vérification des hypothèses et approches de solutions

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.

A ce niveau, nous procéderons à la collecte des données issues des enquêtes, à la présentation des résultats et à leur analyse.

I. Collecte des données

A- Préparation et réalisation des enquêtes

Comme nous l'avons souligné plus haut, les enquêtes ont été réalisées sur la base de questionnaires portés au niveau de quelques agents enquêteurs, des cadres de la Cellule du RFU d'Abomey-Calavi, des cadres des CIPE, de ceux de la mairie d'Abomey-Calavi et enfin des responsables de la SERHAU-SA.

Deux types d'enquêtes ont été réalisés. La première enquête est interne. Elle s'est faite à partir d'un questionnaire adressé aux cadres de la cellule RFU pour savoir l'appréciation qu'ils font du problème général.

Les autres enquêtes sont externes et sont menées en direction des cadres des CIPE et de ceux de la mairie d'Abomey-Calavi, des responsables de la SERHAU-SA mais aussi de quelques agents enquêteurs pour cerner les causes des problèmes spécifiques identifiés.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Diverses difficultés ont été rencontrées et ont constitué des obstacles au bon déroulement des enquêtes mais elles n'ont pas tellement affecté les données recueillies. Elles n'expliquent que les limites de ces informations.

Les difficultés liées à l'enquête tiennent surtout à la diversité, la disparité et la quasi-indisponibilité des individus ciblés.

La plupart des enquêtés se sont montrés réticents à nous fournir des informations, sous prétexte qu'ils sont occupés. Mais, après maintes insistances et explications, certains d'entre eux ont fini par comprendre la pertinence du problème et ont accepté de remplir le questionnaire tandis que d'autres ont catégoriquement refusé de le faire. Néanmoins, nous avons pu respecter notre chronogramme afin de recueillir les données nécessaires à notre étude.

Nous n'avons pu cependant, en ce qui concerne le premier problème spécifique, recueillir l'avis des agents recenseurs. Ils ont manifesté une certaine réticence vis-à-vis de ces questions étant donné qu'ils sont principalement visés par cette réalité.

Nous nous sommes également trouvé dans l'impossibilité d'interroger les responsables du cabinet BIM compte tenu du caractère sensible des informations qu'ils traitent. Aussi nous n'avons pu évaluer le potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi et apprécier son taux d'exploitation car les données relatives aux propriétés et aux activités recensées par les CIPE étaient indisponibles.

Enfin, nos enquêtes n'ont pas porté sur une population nombreuse en raison du fait que celle-ci est essentiellement composée de cadres qui sont en nombre limité.

Les limites de notre étude concernent essentiellement l'insuffisance des informations collectées, leur qualité et leur fiabilité. Ces limites sont liées au facteur temps, aux moyens dont nous avons disposé pour notre enquête et au caractère sensible de certaines informations qui n'ont pu être divulguées.

Aussi, faut-il ajouter notre faible expérience en matière de technique de conduite d'une enquête et de collecte de données primaires. Néanmoins, nous nous sommes efforcés de respecter les règles, normes et principes académiques établis et arrêtés en la matière.

II. Présentation et analyse des résultats

Les résultats des enquêtes réalisées seront présentés et analysés en fonction des populations enquêtées.

A- Résultats de l'enquête sur la cause de la sous-estimation délibérée de la matière imposable

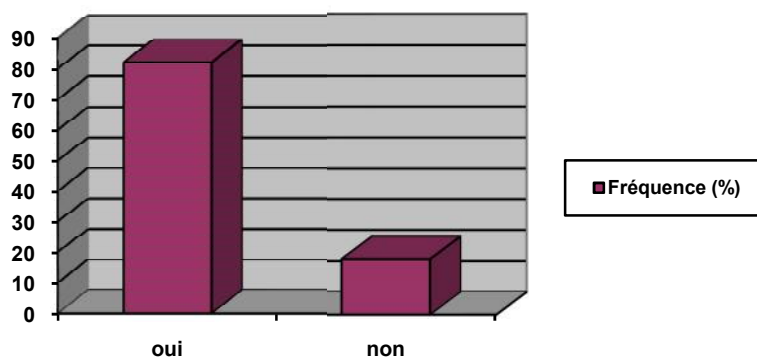
Avant de présenter les résultats de nos enquêtes sur les causes de la sous-estimation délibérée de la matière imposable, il convient d'apprécier, à travers les statistiques du tableau n°6 et l'allure du graphique n°1, la perception du problème général de notre étude au sein de la population ciblée.

Tableau n°6 : Sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

Réponses	Oui	Non
Effectif	14	3
Fréquence (%)	82	18

Source : Résultats des enquêtes

Graphique n°1 : Existence ou non du problème général



82% des enquêtés reconnaissent que le potentiel fiscal de la commune est sous-exploité.

18% des enquêtés affirment le contraire.

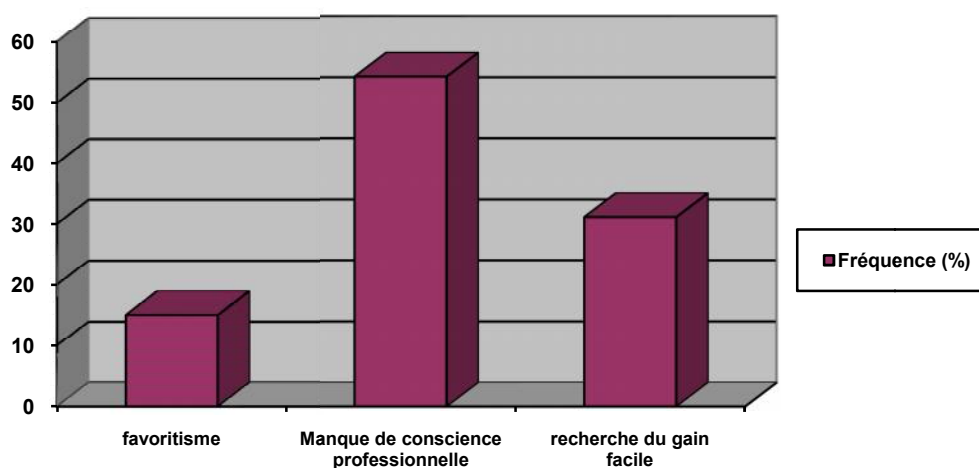
Les résultats des enquêtes sur les causes de la sous-estimation délibérée de la matière imposable sont présentés par le tableau n°7 et le graphique n°2.

Tableau n°7 : Raisons de la sous-estimation délibérée de la matière imposable

Réponses	Favoritisme	Manque de conscience professionnelle	Autre (recherche du gain facile)
Effectif	2	7	4
Fréquence (%)	15	54	31

Source : Résultats des enquêtes

Graphique n°2 : Causes du problème spécifique n°1



Pour 15% des enquêtés, le favoritisme explique la sous-estimation délibérée de la matière imposable. 54% des enquêtés justifient ce problème au manque de conscience professionnelle et 31% de ces enquêtés retiennent la recherche du gain facile.

B- Résultats de l'enquête sur les raisons de la non atteinte de l'objectif de ce recensement

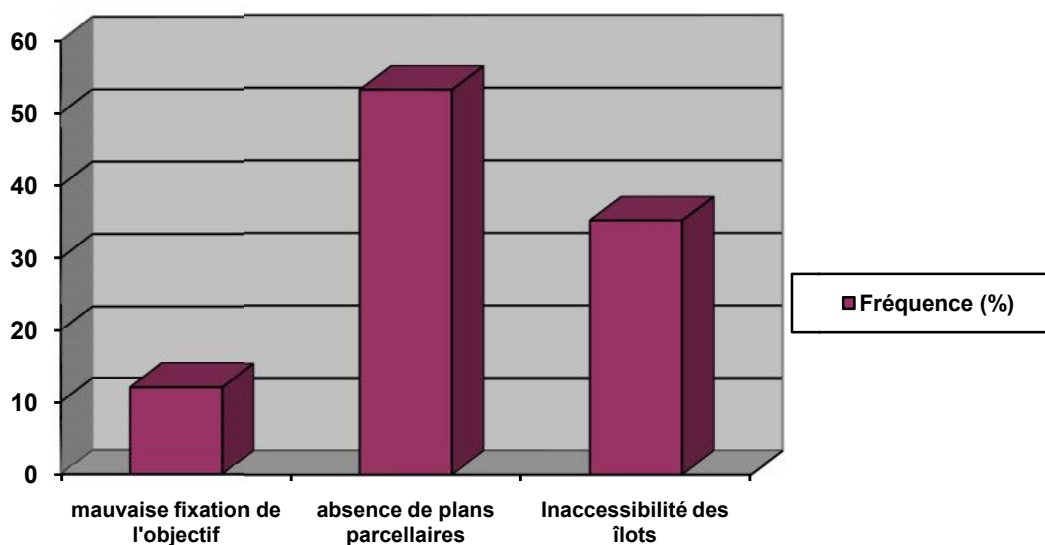
Les résultats de l'enquête sont retracés dans le tableau n°8 intitulé "causes de la non atteinte de l'objectif de recensement" et à travers l'allure du graphique n°3.

Tableau n°8 : Causes de la non atteinte de l'objectif de recensement

Réponses	Mauvaise fixation de l'objectif	Absence de plans parcellaires	Inaccessibilité des îlots
Effectif	2	9	6
Fréquence (%)	12	53	35

Source : Résultats des enquêtes

Graphique n°3 : Raisons du problème spécifique n°2



53% des enquêtés désignent l'absence de plans parcellaires comme cause de la non atteinte de l'objectif de recensement. Pour 35% des enquêtés, l'inaccessibilité de certains îlots (due à la non ouverture et l'impraticabilité des voies) est à l'origine de ce problème tandis que les 13% restants le rattachent à la mauvaise fixation de l'objectif.

C- Résultats de l'enquête sur les causes de l'inefficacité du recensement

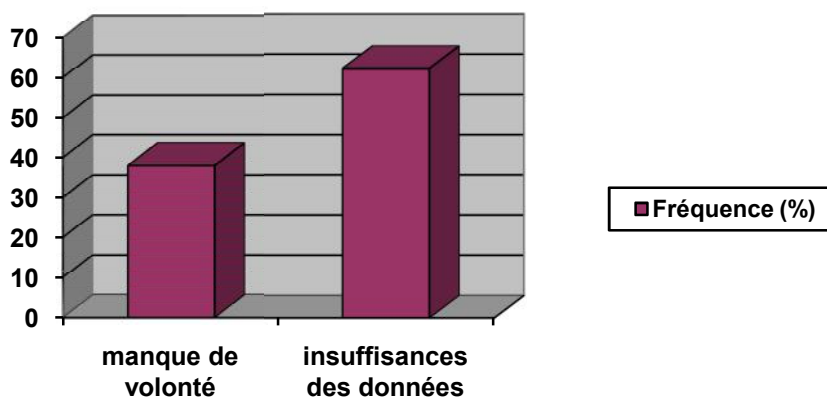
Les résultats cette enquête seront détaillés dans le tableau n°9 qui sera illustré par le graphique n°4.

Tableau n°9 : Raisons de l'inefficacité du recensement

Réponses	Manque de volonté des services fiscaux	Insuffisances des données collectées
Effectif	5	8
Fréquence (%)	38	62

Source : Résultats des enquêtes

Graphique n°4 : Causes du problème spécifique n°3



38% des enquêtés pensent que le manque de volonté des services fiscaux explique la faible prise en compte des résultats du recensement.

62% des enquêtés associent les insuffisances des données recueillies à l'inefficacité du recensement.

III- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

La vérification consiste à apprécier le degré de validation des hypothèses afin de formuler des éléments de diagnostic.

A- Hypothèses

1) Hypothèse n°1

Les résultats de nos enquêtes indiquent que 54% des enquêtés expliquent la sous-estimation délibérée de la matière imposable par le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs. 31% de nos enquêtés attribuent comme cause de ce phénomène la recherche du gain facile et les autres enquêtés (15%) justifient cet état de chose par le favoritisme.

L'hypothèse n° 1 selon laquelle le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs implique la sous-estimation délibérée de la matière imposable est vérifiée.

2) Hypothèse n°2

Les enquêtes ont révélé que l'absence de plans parcellaires mais aussi l'inaccessibilité de certains îlots expliquent la non atteinte de l'objectif de recensement.

L'hypothèse n°2 liant l'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité des îlots à la non atteinte de l'objectif de recensement est vérifiée.

3) Hypothèse n°3

Il ressort de l'analyse des données de l'enquête que les insuffisances des données recueillies au cours des enquêtes soient la source de l'inefficacité du recensement. Ces résultats viennent confirmer l'hypothèse n°3 selon laquelle les insuffisances des données collectées rendent inopérant le recensement.

B- Etablissement du diagnostic

1) Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°1

Les données quantitatives issues de l'enquête ayant révélé l'hypothèse n° 1 vérifiée, nous pouvons désormais retenir que **le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs justifie la sous-estimation délibérée de la matière imposable.**

2) Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°2

La confirmation de l'hypothèse n°2 conduit à retenir que **l'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité de certains îlots expliquent la non atteinte de l'objectif de recensement.**

3) Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°3

La vérification de l'hypothèse n°3 permet de retenir de façon définitive que **les insuffisances des données collectées rendent inopérant le recensement.**

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

I. Approches de solutions

La pertinence de notre étude réside dans la recherche des moyens d'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes évoqués.

A- Par rapport à la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs

Nos enquêtes ont révélé que le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs explique ce problème. Pour enrayer cette situation, il faudra sensibiliser et éduquer ces agents sur la nécessité d'un recensement objectif pour la commune d'Abomey-Calavi, et éveiller en eux le sens de la probité et du travail bien fait.

B- S'agissant de la non atteinte de l'objectif de recensement

A ce niveau, nous avons eu à remarquer que, dans le cadre de la réalisation du RFU, la prévision de recensement de 40.000 parcelles dans l'arrondissement de Godomey n'a pas pu être atteinte en raison de l'absence de plans parcellaires et de l'inaccessibilité de certains îlots. Cela montre qu'un bon nombre de contribuables n'a pu être enrôlé par le RFU.

Pour éviter de telles déconvenues à l'avenir et pour permettre au RFU de couvrir le tissu fiscal de la commune d'Abomey-Calavi, il faudra dans un premier temps que la mairie finalise les opérations de lotissement pour permettre l'ouverture des voies et dans un second temps, que les géomètres et les urbanistes produisent les plans parcellaires et les mettent à disposition de la mairie.

C- Concernant l'inefficacité du recensement

Les enquêtes foncières et fiscales constituent la base du RFU car c'est le traitement des données issues de ces enquêtes qui permettent le développement des diverses applications de cet outil.

Les investigations effectuées dans le cadre de notre étude ont permis d'affirmer que les insuffisances des données collectées sont à la base de l'inefficacité du recensement. En effet, les CIPE ont eu à relever les incohérences suivantes :

- les caractéristiques mentionnées sur les fiches ne correspondent pas parfois à celles des maisons ;
- beaucoup d'activités sont inexistantes ou mal décrites ;
- certains îlots recensés sur les fiches d'enquête n'ont jamais été retrouvés ;
- les noms enregistrés ne correspondent pas toujours au véritable patronyme des propriétaires.

Ainsi, pour rendre le recensement fiscal efficace et obtenir des résultats probants, il faudrait que les enquêtes soient menées avec professionnalisme pour une bonne estimation de la valeur des propriétés foncières et avec sincérité pour que les données collectées soient conformes à la réalité.

II. Conditions de mise en œuvre des solutions et synthèse de l'étude

Les solutions proposées pour améliorer l'exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi grâce au RFU pourront produire des effets à condition qu'elles soient mises en œuvre. L'éradication des causes des différents problèmes identifiés ne sera effective que lorsque les dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

A- Conditions de mise en œuvre des solutions

1) Par rapport au problème spécifique n°1

Pour réduire l'ampleur du phénomène de la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs, la sensibilisation seule ne saurait suffire.

Les mesures d'accompagnement suivantes devront être prises :

- Améliorer de façon générale les conditions de travail des agents recenseurs et leur rémunération en particulier ;
- Mettre en place une équipe de contrôle des enquêtes ayant au moins un agent dans chaque groupe de recensement ;

- Prendre des sanctions sévères (la révocation par exemple) pour toute pratique révélée de corruption.

2) Par rapport au problème spécifique n°2

En ce qui concerne la disponibilité des plans parcellaires, il faudra :

- que la commune d'Abomey-Calavi honore ses engagements vis-à-vis des géomètres et urbanistes en payant leurs honoraires ;
- un raffermissement de l'autorité communale dans les relations de partenariat qui lient la collectivité territoriale aux géomètres et urbanistes afin d'amener ces derniers à réaliser un travail correct ;

Par rapport à l'accessibilité des îlots, il importe de :

- sensibiliser les citoyens sur la nécessité de l'ouverture des voies au moyen d'émissions télévisées et radiophoniques ou en organisant, avec l'appui des chefs d'arrondissement et de quartier, des réunions publiques ;
- planifier le recasement des propriétés qui sont sur l'emprise des voies.

3) S'agissant du problème spécifique n°3

Pour un recensement efficace, il faudra :

- prolonger le recensement fiscal 2011 pour rectifier les erreurs constatées ;

- recruter pour la réalisation des enquêtes des agents recenseurs ayant le niveau BAC au minimum. Ces agents recevront ensuite une formation pointue sur la lecture de la cartographie et sur les méthodes d'évaluation de la matière imposable ;
- recruter à la CRFU des agents permanents qui pourront acquérir une certaine maîtrise du recensement et qui seront par la suite désignés chef d'équipe ;
- mettre sur pied un comité mixte d'organisation des enquêtes composé de cadres des services fiscaux et de la Cellule du RFU. Ce comité se chargera de superviser le déroulement des enquêtes et de traiter les données recueillies ;
- approfondir le contrôle de la qualité des informations saisies.

4) Autres recommandations

Nous suggérons :

- que le protocole d'accord général soit signé entre la mairie et la DGID. Ce document définira les obligations et les responsabilités de chaque partenaire et les moyens à mettre en œuvre pour assurer l'exécution des tâches dans la gestion du RFU. Les parties devront cependant veiller à sa stricte application ;
- que les relations intercommunales soient développées pour permettre à la CRFU d'Abomey-Calavi de se nourrir de l'expérience des collectivités territoriales en matière de réalisation du Registre Foncier Urbain ;

- que la campagne de sensibilisation des populations sur le bien-fondé du RFU soit poursuivie afin d'inciter les contribuables à la pose des plaques d'identification de leur parcelle ;
- la délimitation des frontières des communes pour régler les conflits latents entre la collectivité territoriale d'Abomey-Calavi et ses voisins (Cotonou, Ouidah et Zè) ;
- la mise en œuvre des opérations de panneautage des principales rues pour améliorer l'adressage.

Les solutions proposées notamment le recrutement des agents, le paiement des honoraires des géomètres et urbanistes, le panneautage et le prolongement du recensement fiscal nécessiteront des fonds supplémentaires pour être mis en œuvre. La commune d'Abomey-Calavi devra donc puiser dans ses recettes propres et solliciter la contribution de ses partenaires techniques et financiers (Agence Française de Développement, Fonds Européen de Développement...) pour couvrir ces dépenses.

B- Synthèse de l'étude

L'essentiel de notre étude sera présentée dans le tableau n°10 intitulé « Synthèse de l'étude ».

Tableau n° 10 : Synthèse de l'étude

Niveau d'étude	Problématiques	Objectifs	Causes retenues	Hypothèses	Solutions
Niveau général	La sous exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi dans la mise en œuvre du RFU	Proposer des mesures pour améliorer la mise en œuvre du RFU en vue d'une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi			
Niveau individuel	1 La sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs	Amener les agents recenseurs à mieux évaluer la matière imposable	Le manque de conscience professionnelle	Le manque de conscience professionnelle des agents recenseurs justifie la sous-estimation délibérée de la matière imposable	Sensibiliser les agents sur la nécessité d'un recensement objectif pour la commune et améliorer leurs conditions de travail
	2 La non atteinte de l'objectif de recensement	Réaliser un recensement exhaustif des parcelles de la commune d'Abomey-Calavi grâce au RFU	L'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité des îlots	L'absence de plans parcellaires et l'inaccessibilité des îlots expliquent la non atteinte de l'objectif de recensement	Finaliser les travaux de lotissement et rendre disponibles les plans parcellaires
	3 L'inefficacité du recensement	Proposer les conditions favorables à une meilleure prise en compte des résultats du recensement	Les insuffisances des données collectées	Les insuffisances des données collectées rendent le recensement inefficace	Mettre sur pied un comité mixte d'organisation des enquêtes, recruter des agents ayant au moins le BAC et approfondir leur formation

Source : résultat de nos investigations

Conclusion

La présente étude nous a permis d'approfondir nos connaissances sur le mode de fonctionnement du Registre Foncier Urbain. Cet outil, en se basant sur la mobilisation des données foncières et fiscales, vise l'amélioration et le développement des ressources financières mais aussi le perfectionnement de la politique de gestion des infrastructures urbaines de la ville dans laquelle il est implanté.

Il participe à une meilleure vision du développement de la commune par les élus. Loin d'être un simple outil d'amélioration à court terme du rendement fiscal, il apparaît comme le catalyseur de la gestion communale et d'un développement local durable.

Dans l'esprit de ce mémoire, le RFU doit exploiter au mieux le potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi pour faire de l'autonomie financière de cette collectivité territoriale décentralisée une réalité. Mais les prospections menées dans le cadre de la mise en œuvre de ce système d'informations foncières, nous ont permis d'observer certains phénomènes dont la persistance compromettrait l'accomplissement de cette tâche. Il s'agit de la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs, de la non atteinte de l'objectif de recensement et de la faible prise en compte des résultats des enquêtes.

Des recommandations ont été faites pour endiguer ces problèmes. Cependant, nous n'avons pas la prétention d'avoir trouvé toutes les solutions au problème général de la sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi. Des alternatives avaient déjà été proposées mais tant que les problèmes demeurent, les réflexions doivent se poursuivre.

D'autres aspects relatifs au suivi de l'évolution du marché foncier, à la mise à jour des fichiers, au développement des filières foncières et urbaines et à la gestion du recouvrement méritent d'être sérieusement examinés pour garantir la pérennisation de l'outil RFU.

Bibliographie

ADEGNIKA Félix (2008) : « **Le système d'informations foncières et la fiscalité locale en Afrique : cas du Registre Foncier Urbain (RFU)** » Communication

ADINSI Ida (2007) : « **La couverture des impôts directs locaux : cas de la commune d'Abomey-Calavi** » Mémoire, ENAM, UAC

AHOLOU Nicolas (2010) : « **Contribution à l'amélioration de la capacité financière des investissements de la commune d'Abomey-Calavi** », Mémoire, ENAM, UAC

AMINATOU A. Zoumarou (2007) : « **Contribution du Registre Foncier Urbain à l'amélioration des recettes fiscales de la ville de Cotonou** » Mémoire, ENAM, UAC

Arrêté n°21/25/C-AC/SG/SAC du 02 mai 2007 portant **Création, Organisation, Attributions et Fonctionnement des Services de la Mairie d'Abomey-Calavi**

Arrêté n°21/006/C-AC/SG/SGA/DSFRH/SRFU/SAC du 19 janvier 2009 portant **Création d'un comité technique chargé de l'installation et du suivi du Registre Foncier Urbain dans la commune d'Abomey-Calavi**

BAH Roch Abdon (2006) : « **L'immatriculation collective, le Registre Foncier Urbain et le Plan Foncier Rural : Expériences Béninoises et la généralisation du cadastre** » Communication

CIPE 2 Godomey, (2011) : « **Rapport de synthèse sur la mise en application du RFU (volet fiscal)**»

EZIN Comlan (2010) : « **Contribution à la mobilisation optimale des ressources financières des communes en République du Bénin : cas d'Abomey-Calavi** » Mémoire, ENAM, UAC

HOUKPEHEDJI Adélaïde (2009) : « **Amélioration à la mise en place du Registre Foncier Urbain dans la commune d'Abomey-Calavi** », Mémoire, ENAM, UAC

LABIE François (1995) : « **Finances locales** », Dalloz

LAURÉ Maurice (1993) : « **Science fiscale** », Paris, PUF

LE MEUR Pierre-Yves (2008) : « **L'information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin** » lied

Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant **Organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin**

Loi n° 97- 029 du 15 Janvier 1999 portant **Organisation des Communes en République du Benin**

Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant **Régime Financier des Communes en République du Bénin**

MIGNANWANDE CLEDJO Yvette, (2009) : « **Exemple d'outil de mobilisation des ressources financières locales : le Registre Foncier Urbain au Bénin** », Communication

PDM-SERHAU SEM (2000) : « **Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'exemple du Registre foncier urbain des villes béninoises** »

SERHAU-SA, (2007) : « **Rapport sur l'amélioration des performances des services déconcentrés des impôts des communes de Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Lokossa, Abomey-Calavi et Kandi** »

SERHAU-SEM (1995) : « **Comprendre le Registre Foncier Urbain - le manuel du RFU** », (Tome 1)

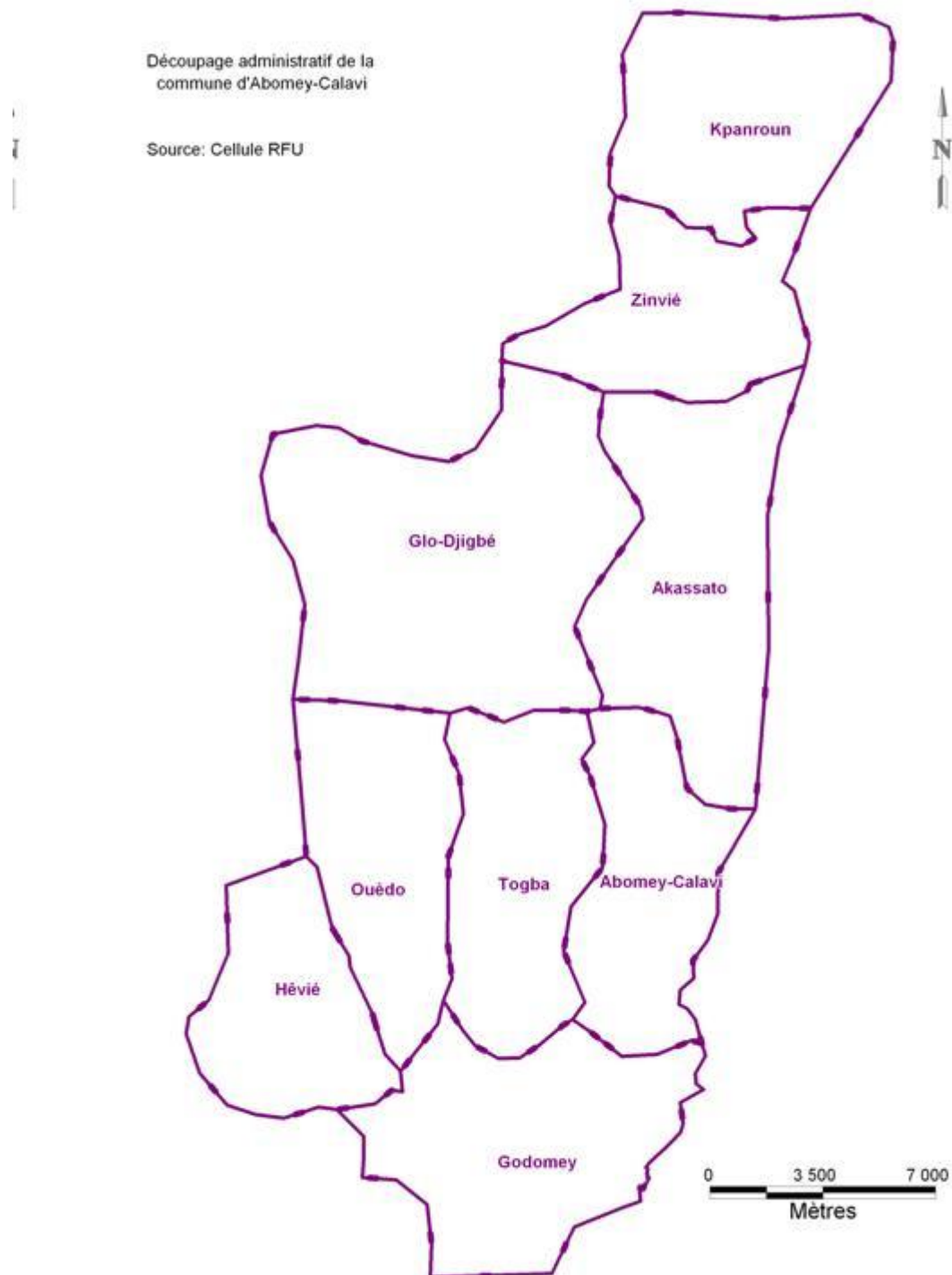
SERHAU-SEM (1996) : « **Comment développer le Registre Foncier Urbain - le manuel de procédures du volet fiscal du RFU** », (Tome 2)

SOHOUEYOU E. et ADAMON (1999) : « **Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit d'urbanisme et de droit foncier** », SERHAU-SEM, MEHU

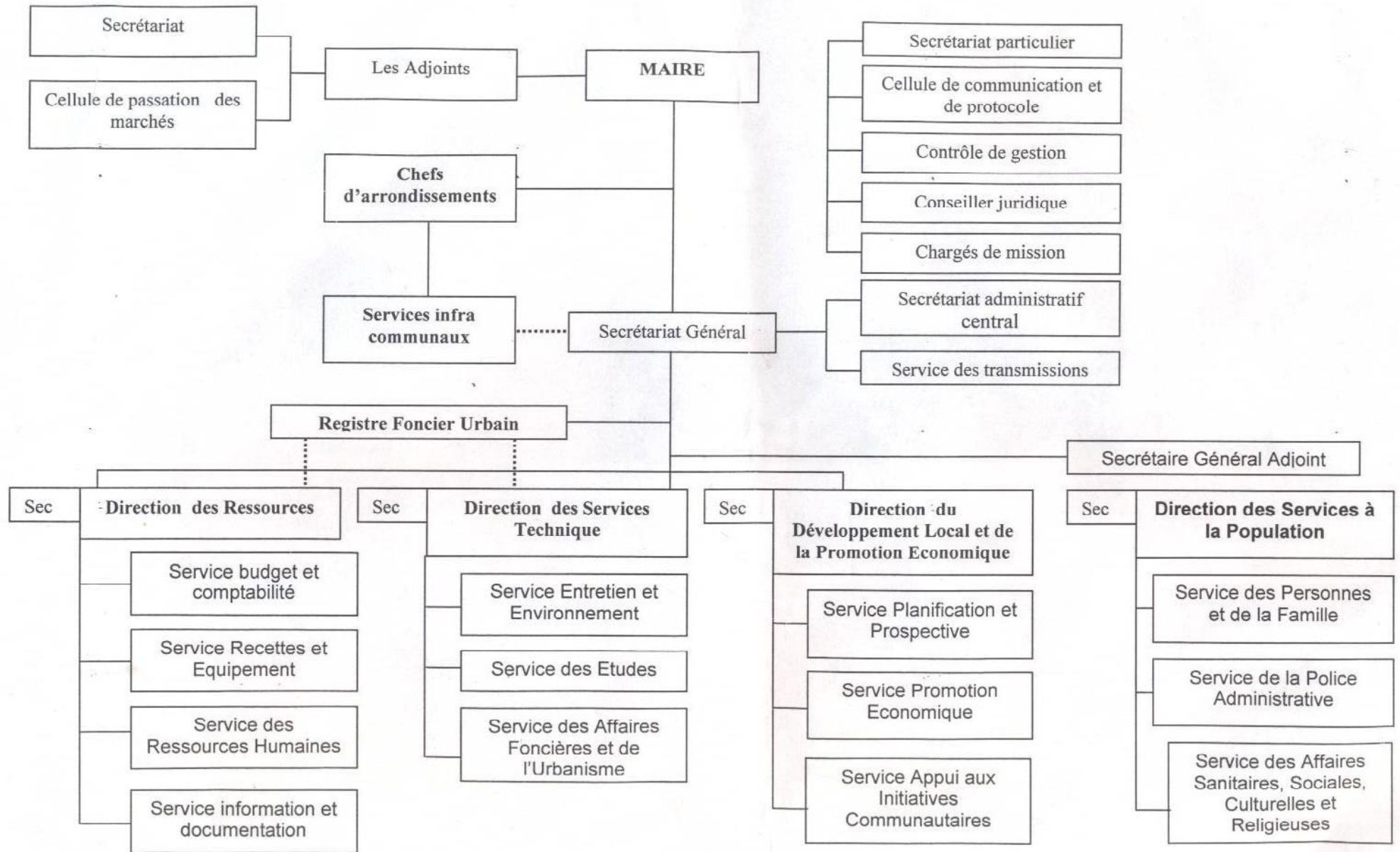
TONOU Comlan (2007) : « **Analyse du mécanisme de mobilisation des ressources par les municipalités : cas de la commune d'Abomey-Calavi** », Mémoire, FASEG, UAC

Annexes

Annexe n°1 : Découpage administratif de la commune d'Abomey-Calavi



ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE D'ABOMEY-CALAVI



Amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

Annexe n°4 : Fiches d'enquêtes

FICHE N°3		BATIMENTS									
Arrondissement :		Quartier :		Ilot :		Parcelle :		Rue :		EP :	
C01 Nombre Etage : ...		C02 Bâtiment N° : ...		C03 Surface au sol :m ² /Surface Parcelle.....		C04 Fondation :		C05 Eau SONEB		C06 Electricité SBEE	
<input type="checkbox"/> Néant <input type="checkbox"/> Légère <input type="checkbox"/> Maçonnerie		<input type="checkbox"/> Non Collectif <input type="checkbox"/> Individuel confort		<input type="checkbox"/> Non Collectif <input type="checkbox"/> Individuel confort		C07 Standing/Typologie		A1 à A6 : Sommaire en matériaux non défectifs B1 à B9 : De base ou moyen à habitation en série C1 à C8 : habitation inachevée et habitée D1 à D10 : standing grand à logement privé et individuel E1 à E9 : Standing grand avec plusieurs appartements			
C08 Mur		C08-1 Menuiserie (portes et fenêtres)		C09 Toit		C09-1 Source d'énergie					
<input type="checkbox"/> 1: Végétal <input type="checkbox"/> 2: Banco <input type="checkbox"/> 3: Terre stabilisée <input type="checkbox"/> 4: Dur ciment <input type="checkbox"/> 5: Dur fini (crépi/peint)		<input type="checkbox"/> 1: Métallique <input type="checkbox"/> 2: Bois <input type="checkbox"/> 3: Nacco <input type="checkbox"/> 4: Baie vitrés <input type="checkbox"/> 5: Matériaux précaires		<input type="checkbox"/> 1: Végétal / récupération <input type="checkbox"/> 2: Tôle non plafonnée <input type="checkbox"/> 3: Tôle plafonnée <input type="checkbox"/> 4: Tuile / bac aluminium / ardoise <input type="checkbox"/> 5: Dalle		<input type="checkbox"/> 1: Bois <input type="checkbox"/> 2: Charbon <input type="checkbox"/> 3: Pétrole <input type="checkbox"/> 4: Gaz <input type="checkbox"/> 5: électrique					
C10 Nombre d'unités de logement : ...		C11 dont en location : ...		C12 Date de fin d'exemption : ... / ... / ...		C13 Nombre d'activités : ...		C14 Nombre de ménages : ...		C15 Nombre d'habitants : ...	
C17-1 Montant total du loyer déclaré par mois : F/ Mois (en l'absence d'un contrat de bail)		C17-2 Montant total du loyer par mois au vu d'un contrat de bail : F/ Mois		C16 Nombre de pièces : ...		Autres caractéristiques / Observations :		C18 Valeur locative réelle estimée :		C19 Montant de l'impôt forfaitaire : FCFA	
<i>Réserve au CIPE exclusivement</i>											

C01 Nombre Etage : ...		C02 Bâtiment N° : ...		C03 Surface au sol :m ² /Surface Parcelle.....		C04 Fondation :		C05 Eau SONEB		C06 Electricité SBEE	
<input type="checkbox"/> Néant <input type="checkbox"/> Légère <input type="checkbox"/> Maçonnerie		<input type="checkbox"/> Non Collectif <input type="checkbox"/> Individuel confort		<input type="checkbox"/> Non Collectif <input type="checkbox"/> Individuel confort		C07 Standing/Typologie		A1 à A6 : Sommaire en matériaux non défectifs B1 à B9 : De base ou moyen à habitation en série C1 à C8 : habitation inachevée et habitée D1 à D10 : standing grand à logement privé et individuel E1 à E9 : Standing grand avec plusieurs appartements			
C08 Mur		C08-1 Menuiserie (portes et fenêtres)		C09 Toit		C09-1 Source d'énergie					
<input type="checkbox"/> 1: Végétal <input type="checkbox"/> 2: Banco <input type="checkbox"/> 3: Terre stabilisée <input type="checkbox"/> 4: Dur ciment <input type="checkbox"/> 5: Dur fini (crépi/peint)		<input type="checkbox"/> 1: Métallique <input type="checkbox"/> 2: Bois <input type="checkbox"/> 3: Nacco <input type="checkbox"/> 4: Baie vitrés <input type="checkbox"/> 5: Matériaux précaires		<input type="checkbox"/> 1: Végétal / récupération <input type="checkbox"/> 2: Tôle non plafonnée <input type="checkbox"/> 3: Tôle plafonnée <input type="checkbox"/> 4: Tuile / bac aluminium / ardoise <input type="checkbox"/> 5: Dalle		<input type="checkbox"/> 1: Bois <input type="checkbox"/> 2: Charbon <input type="checkbox"/> 3: Pétrole <input type="checkbox"/> 4: Gaz <input type="checkbox"/> 5: électrique					
C10 Nombre d'unités de logement : ...		C11 dont en location : ...		C12 Date de fin d'exemption : ... / ... / ...		C13 Nombre d'activités : ...		C14 Nombre de ménages : ...		C15 Nombre d'habitants : ...	
C17-1 Montant total du loyer déclaré par mois : F/ Mois (en l'absence d'un contrat de bail)		C17-2 Montant total du loyer par mois au vu d'un contrat de bail : F/ Mois		C16 Nombre de pièces : ...		Autres caractéristiques / Observations :		C18 Valeur locative réelle estimée :		C19 Montant de l'impôt forfaitaire : FCFA	
<i>Réserve au CIPE exclusivement</i>											

C01 Nombre Etage : ...		C02 Bâtiment N° : ...		C03 Surface au sol :m ² /Surface Parcelle.....		C04 Fondation :		C05 Eau SONEB		C06 Electricité SBEE	
<input type="checkbox"/> Néant <input type="checkbox"/> Légère <input type="checkbox"/> Maçonnerie		<input type="checkbox"/> Non Collectif <input type="checkbox"/> Individuel confort		<input type="checkbox"/> Non Collectif <input type="checkbox"/> Individuel confort		C07 Standing/Typologie		A1 à A6 : Sommaire en matériaux non défectifs B1 à B9 : De base ou moyen à habitation en série C1 à C8 : habitation inachevée et habitée D1 à D10 : standing grand à logement privé et individuel E1 à E9 : Standing grand avec plusieurs appartements			
C08 Mur		C08-1 Menuiserie (portes et fenêtres)		C09 Toit		C09-1 Source d'énergie					
<input type="checkbox"/> 1: Végétal <input type="checkbox"/> 2: Banco <input type="checkbox"/> 3: Terre stabilisée <input type="checkbox"/> 4: Dur ciment <input type="checkbox"/> 5: Dur fini (crépi/peint)		<input type="checkbox"/> 1: Métallique <input type="checkbox"/> 2: Bois <input type="checkbox"/> 3: Nacco <input type="checkbox"/> 4: Baie vitrés <input type="checkbox"/> 5: Matériaux précaires		<input type="checkbox"/> 1: Végétal / récupération <input type="checkbox"/> 2: Tôle non plafonnée <input type="checkbox"/> 3: Tôle plafonnée <input type="checkbox"/> 4: Tuile / bac aluminium / ardoise <input type="checkbox"/> 5: Dalle		<input type="checkbox"/> 1: Bois <input type="checkbox"/> 2: Charbon <input type="checkbox"/> 3: Pétrole <input type="checkbox"/> 4: Gaz <input type="checkbox"/> 5: électrique					
C10 Nombre d'unités de logement : ...		C11 dont en location : ...		C12 Date de fin d'exemption : ... / ... / ...		C13 Nombre d'activités : ...		C14 Nombre de ménages : ...		C15 Nombre d'habitants : ...	
C17-1 Montant total du loyer déclaré par mois : F/ Mois (en l'absence d'un contrat de bail)		C17-2 Montant total du loyer par mois au vu d'un contrat de bail : F/ Mois		C16 Nombre de pièces : ...		Autres caractéristiques / Observations :		C18 Valeur locative réelle estimée :		C19 Montant de l'impôt forfaitaire : FCFA	
<i>Réserve au CIPE exclusivement</i>											

Amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

FICHE N°2	EXPLOITANT / OCCUPANT / CONTRIBUABLE
------------------	---

Arrondissement : _____ Quartier : _____ Ilot : _____ Parcelle _____ Rue _____ EP: _____

IDENTIFICATION DU PROPRIETAIRE

N° D'ORDRE

B00	N° Contribuable: _____ (ancien)		B02	Type de propriétaire / Contribuable
B01	N° Contribuable: _____ (nouveau)	<input type="checkbox"/>		A : Collectivité familiale
B03	Titre :	<input type="checkbox"/>		B : Société
	Code:	<input type="checkbox"/>		R : Royal
		<input type="checkbox"/>		F : Confessionnel
		<input type="checkbox"/>		C : Copropriété / Coopérative (y compris familiale)
		<input type="checkbox"/>		I : Parcelle Indivise
		<input type="checkbox"/>		J : Parcelle privée
		<input type="checkbox"/>		K : Individu ou entreprise individuelle
B04	Nom ou Raison Sociale:			
B05	Prénoms:			
B06	Surnom:	B07	Sigle :	
B08	Profession :	Code :	_____	
B09	Employeur :			

CONTACT

B10 BP du propriétaire: ____ / _____ **B11** Mode de contact 1 : direct
 2 : par sous couvert

SOUS COUVERT

B12 Nom :

B13 Prénoms:

B14 Titre / surnom:

B15 Profession :

B16 Employeur:

B17 Adresse de contact, s'il s'agit-il de l'adresse: 1 : du domicile **B17- 1** si (1) N° Tél _____
 2 : du lieu de travail _____
 3 : autre _____

B18	Ville :		Code Ville _____
------------	---------------	--	------------------

B19 Code arrondissement : _____ **B20** Code Ilot : _____ **B21** Parcelle : _____

B22	Rue : _____	EP : _____	B23	BP: ____ / _____
------------	-------------	-------------------	------------	------------------

B24	Autre adresse de contact y compris S/C:
	B25 : tél fixe
	B26 : tél portable
	B27 : adresse électronique

Annexe n°5 : Questionnaire

Bonjour Monsieur, Madame, Mademoiselle,

Dans le but de rédiger notre mémoire de fin de formation à l'ENAM, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de ce travail en répondant aux questions suivantes.

Il est destiné à faire trouver les conditions nécessaires à une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi dans la mise en œuvre du Registre Foncier Urbain (RFU).

1- Pensez-vous que le potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi est sous-exploité ?

Oui Non

2- Si oui, quelle en est la preuve ?

3- Au cours des enquêtes foncières et fiscales de mise en œuvre du RFU, certains agents s'entendent avec les propriétaires véritables ou apparents de domaines fonciers pour sous-estimer leur matière imposable. A quoi cela est dû?

Le favoritisme

Le manque de conscience professionnelle des agents

- Autres (à préciser)

4- Dans le cadre de la première phase réalisation du RFU à Abomey-Calavi, un objectif de recensement de 40.000 parcelles dans l'arrondissement de Godomey uniquement a été fixé. Malheureusement il n'a pu être atteint. Quelle en est la cause ?

La mauvaise fixation de l'objectif

L'absence de plans parcellaires

L'inaccessibilité des îlots

- Autres (à préciser)

Amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

5- Sur un total de 40.672 parcelles recensées à Godomey et Calavi-Centre, à peine 9.000 avis d'imposition ont été émis. Qu'est-ce qui explique cette faible prise en compte des résultats du recensement ?

La mauvaise volonté des services fiscaux

Le caractère erroné des données recueillies

- Autres (à préciser)

6- Au vu de tous ces constats, que suggérez-vous pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi dans le cadre de la mise en œuvre du RFU ?

Table des matières

IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DU CHERCHEUR	ii
DEDICACES	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES GRAPHIQUES	vii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	viii
RESUME	ix
SOMMAIRE	xi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : DES CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	
<u>SECTION 1 : Cadres institutionnel et physique de l'étude et observations de stage</u> ...	6
Paragraphe 1 : Présentation des cadres institutionnel et physique de l'étude.....	6
I- Cadre institutionnel.....	6
A- Historique, situation géographique et missions de la commune.....	6
B- Situation administrative de la commune et organisation de la mairie	8
1) Structure administrative.....	8
2) Organisation de la mairie.....	9
II- Cadre physique de l'étude.....	12
A- Présentation de la Cellule du Registre Foncier Urbain d'Abomey-Calavi.....	12
B- Aperçu sur le Registre Foncier Urbain.....	13
1) Définition et objectifs du RF.....	13
2) Cadres organisationnel et juridique du RFU.....	16
3) Impact du RFU sur le budget des communes.....	18
Paragraphe 2: observations de stage : état des lieux de la mise en œuvre du RFU.....	19
I- La phase préparatoire	19
II- La phase de mise en place	20
III- La phase de développement et de consolidation.....	25
IV- La phase de pérennisation.....	26
<u>SECTION 2 : Ciblage de la problématique</u>	27
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux, Choix de la problématique et justification du sujet	27
I- Inventaire des éléments de l'état des lieux	27
A- Inventaire des atouts (Forces)	27
B- Inventaire des insuffisances (Faiblesses).....	28
II- Choix et spécification de la problématique.....	30
A- Choix de la problématique et justification du sujet.....	30
B- Spécification de la problématique.....	32
	98

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique	33
I- Vision globale de résolution de la problématique.....	33
II- Séquences de résolution de la problématique	35

CHAPITRE II : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR LA REDUCTION DE LA FRAUDE FISCALE EN MATIERE DE VENTE IMMOBILIERE

SECTION1: Cadre théorique et méthodologique de l'étude	38
Paragraphe1: Objectifs, hypothèses et revue de la littérature	38
I. Objectifs de l'étude	38
II. Hypothèses et Tableau de bord de l'étude.....	39
A. causes théoriques et hypothèses	39
B. Tableau de Bord de l'Etude	43
III- Revue de littérature	45
Paragraphe 2: Méthodologie adoptée	49
I. Dimension empirique	49
A- Objectifs de l'enquête	50
B- Population cible	50
C- Echantillonnage et collecte des données	50
II. Dimension théorique	51
A- Choix théorique lié à la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs.....	51
1) Présentation de la théorie retenue	51
2) Normes et repères d'éradication de la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs.....	51
3) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à la sous-estimation délibérée de la matière imposable.....	52
B- Choix théorique relatif à la non atteinte de l'objectif de recensement.....	52
1) Présentation de la théorie retenue	52
2) Normes et repères d'éradication des difficultés liées à la non atteinte de l'objectif de recensement	53
3) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à la non atteinte de l'objectif de recensement	53
C- Choix théorique relatif à l'inefficacité du recensement.....	54
1) Présentation de la théorie retenue	54
2) normes et repères d'un recensement efficace.....	54
3) Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à l'inefficacité du recensement.....	54

SECTION 2 : Enquête, vérification des hypothèses et approches de solutions	55
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses	55
I- Collecte des données	55
A- Préparation et réalisation des enquêtes	55
B- Difficultés rencontrées et limites des données	56
II- Présentation et analyse des résultats	57
A- Résultats de l'enquête sur la cause de la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs.....	57
B- Résultats de l'enquête sur les raisons de la non atteinte de l'objectif de recensement.....	60
C- Résultats de l'enquête sur les causes de l'inefficacité du recensement.....	61
III- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	62
A- Hypothèses.....	62
1) hypothèse n°1.....	62
2) hypothèse n°2.....	62
3) hypothèse n°3	63
B- Etablissement du diagnostic.....	63
1) élément du diagnostic lié au problème spécifique n°1.....	63
2) élément du diagnostic lié au problème spécifique n°2	63
3) élément du diagnostic lié au problème spécifique n°3.....	63
Paragraphe 2 : Approches et conditions de mise en œuvre des solutions.....	64
I- Approches de solutions.....	64
A- Par rapport à la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents recenseurs.....	64
B- Par rapport à la non atteinte de l'objectif de recensement.....	64
C- Concernant l'inefficacité du recensement.....	65
II- Conditions de mise en Œuvre des solutions et synthèse de l'étude.....	66
A- Conditions de mise en Œuvre des solutions	66
1) par rapport au problème spécifique n°1	66
2) par rapport au problème spécifique n°2.....	67
3) s'agissant du problème spécifique n°3.....	67
4) Autres recommandations.....	68
B- Synthèse de l'étude.....	69
CONCLUSION GENERALE.....	72
BIBLIOGRAPHIE.....	74
ANNEXES.....	77
TABLE DES MATIERES	85