

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	2
PREMIERE PARTIE : CADRE INSTITUTIONNEL ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	7
CHAPITRE 1 : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	8
<i>SECTION 1 : PRESENTATION DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE.....</i>	<i>8</i>
<i>SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DU SERVICE DE L'AMENAGEMENT ET DE L'URBANISME ET DU SERVICE RFU.....</i>	<i>11</i>
CHAPITRE 2 : PRESENTATION DU RFU ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	21
<i>SECTION 1 : PRESENTATION DU RFU COMME OUTIL DE MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES.....</i>	<i>21</i>
<i>SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....</i>	<i>27</i>
DEUXIEME PARTIE : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	34
CHAPITRE 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	35
<i>SECTION 1 : DE LA FORMULATION DES OBJECTIFS, DES CAUSES ET HYPOTHESES DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE</i>	<i>35</i>
<i>SECTION 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE</i>	<i>46</i>
CHAPITRE 2 : LES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE GESTION DU RFU.....	51
<i>SECTION 1 : PRESENTATION DES RESULTATS DES ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES</i>	<i>51</i>
<i>SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....</i>	<i>60</i>
CONCLUSION GENERALE.....	68
BIBLIOGRAPHIE	71
ANNEXES	74

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

La décentralisation intervenue en République du Bénin en 2003 suite aux élections communales et municipales de 2002, confère aux communes le droit de s'administrer librement et de gérer leurs ressources de manière autonome. Dès lors, les communes assurent le fonctionnement de l'administration locale et promeuvent la gouvernance locale en vue de renforcer le développement à la base. La jouissance de l'autonomie financière est consacrée par la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Une analyse critique de la gestion des ressources financières montre que les communes du Bénin sont confrontées très tôt à d'énormes difficultés pour la mobilisation des ressources suffisantes pour couvrir leurs charges de fonctionnement. Dans le même temps, le transfert des compétences tant attendu n'est toujours pas entièrement réalisé et les communes peinent à jouer le rôle de développeur à la base que leur a dévolu le législateur. De ce fait, la rareté des ressources financières fait que les nombreuses demandes sociales de la population demeurent sans réponse adéquate (la construction des écoles, des centres de santé, l'aménagement des voies, la fourniture d'eau, la gestion des ordures ménagères, etc.).

Pour pallier ce déficit et venir en appui aux communes, le gouvernement a mis en place le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), une initiative qui est en train de faire son chemin mais qui ne répond toujours pas à toutes les attentes des acteurs à la base.

Dans ce contexte, comment satisfaire les besoins de la population et assurer le fonctionnement de l'administration communale ? La réponse doit venir des acteurs locaux qui doivent s'appuyer d'abord sur leurs ressources financières propres dont la mobilisation devra être optimale. Certaines communes ont mis en place des outils qui leur permettent d'améliorer la mobilisation des ressources propres, d'autres ont renforcé les capacités des acteurs de mobilisation des recettes fiscales et non fiscales. L'outil principal de mobilisation de ressources fiscales mis en place dans certaines communes pour y parvenir est le Registre Foncier Urbain (RFU).

Au début, le seul Maître d'œuvre du RFU était la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA), un bureau d'études béninois qui a conçu et mis en place l'outil dans plusieurs localités au Bénin avec l'assistance technique et financière de la coopération française.

Le RFU, outil de gestion communale, tel qu'il a été conçu et mis en œuvre au Bénin depuis plus de vingt quatre ans, est un Système d'Informations Foncières (SIF) qui permet (i) d'élaborer la cartographie parcellaire adressée d'une ville; (ii) de créer une base de données urbaines et foncières ; et (iii) de développer des applications fiscales, foncières et urbaines.

Conçu pour la gestion communale, le RFU a été plus utilisé pour la mobilisation des ressources fiscales au niveau des communes du Bénin au détriment des autres fonctions qui lui sont assignées.

La manière d'exploiter le RFU varie d'une localité à l'autre et les résultats sont aussi fonction de l'exploitation qui en est faite.

En effet, la pérennisation du RFU dépend de son entretien, étant donné que c'est une base de données, il faut assurer sa mise à jour permanente afin de l'optimiser. Mobilisateur de ressources fiscales, le RFU a permis à certaines communes de tripler voir quadrupler leurs recettes annuelles.

Dans sa forme actuelle de mise en place, le RFU est d'abord perçu dans un sens étroit comme étant un outil d'amélioration des ressources fiscales locales pour le financement des actions de développement urbain. Force est donc de constater que les RFU au Bénin connaissent une utilisation largement en deçà de leurs potentialités réelles. Comment peut-on justifier cette sous-exploitation de l'outil ?

Les études préliminaires en vue de la restauration des RFU de Cotonou, Porto-Novo et Parakou en 2004 ont révélé que : i) certaines bases de données n'étaient plus mises à jour pendant plus de 5 ans, 8 ans et même 10 ans, ii) les cartographies de base ne suivaient plus les rythmes de l'évolution des agglomérations urbaines, les données foncières et urbaines étaient fortement dépassées (cf. rapports des études préalables SERHAU-SA 2004). La transition de l'Administration déconcentrée à une Administration décentralisée en 2003 a engendré de nouveaux acteurs du RFU, loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Désormais, les conseillers

communaux, les Maires et la nouvelle administration communale sont les principaux acteurs de cet outil.

Avec l'avènement de la décentralisation, l'un des problèmes à résoudre est celui de l'identification du propriétaire du RFU. A l'installation du RFU, un service chargé de sa pérennisation devrait être créé au niveau des circonscriptions urbaines et des sous-préfectures avant la fin du processus. Cette disposition a été bien suivie dans certaines villes mais a connu quelques défaillances ailleurs. Ainsi, dans certains cas, ce service n'a pu être créé à temps, c'est le cas des villes de Porto-Novo et de Parakou. Pour pallier cette insuffisance, l'administration fiscale s'en servait pour émettre et recouvrer les impôts locaux. Ainsi, une administration déconcentrée de l'Etat exploite une base de données au profit d'une administration décentralisée, la commune. L'émission et le recouvrement des impôts demeurent une prérogative de l'administration fiscale, or, le problème de la paternité de cet outil est souvent soulevé et une réponse semble être donnée à l'issue des différents séminaires et études réalisés à ce propos. Mais ce problème persiste, si dans certaines communes il est admis que le RFU est une propriété de la commune, dans d'autres, les services des impôts détiennent la base de données. Il se pose un problème, comment exploiter un outil pour le compte de quelqu'un si on ne peut pas avoir accès ? Certes, si le RFU est une propriété communale, comment le mettre à la disposition des services des impôts afin que ceux-ci puissent l'utiliser judicieusement pour le compte des communes ?

Le RFU d'Abomey-Calavi a été installé dans la période 2009-2010 dans le cadre du Programme d'Appui à l'Agglomération des Communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji. Celui de la commune de Sèmè-Podji a été aussi installé dans la même période. Mais les deux communes n'ont pas sollicité les mêmes prestataires.

Dans le souci d'apporter des réponses à ces différentes questions, nous avons retenu ce thème de recherche : *"La gestion du RFU par les communes : cas de la commune d'Abomey-Calavi"*.

Les tentatives de réponse nous amènent à poser cette question, pourquoi les RFU sont-ils sous exploités par certaines communes au Bénin ?

En choisissant d'étudier ce sujet, l'objectif général est d'évaluer les causes de la sous exploitation des RFU, notamment celle du RFU d'Abomey-Calavi afin de relever les

insuffisances liées à certains éléments fondamentaux de son installation en vue de proposer des solutions pour son optimisation.

Ce sujet s'articule autour de deux parties dont la première s'intéresse au cadre institutionnel et au ciblage de la problématique et, la seconde aborde le cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions.

PREMIERE PARTIE : CADRE INSTITUTIONNEL ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Le premier chapitre est consacré au cadre institutionnel et physique de l'étude avec les observations de stage alors que le second se penche sur la présentation du RFU ainsi que le ciblage de la problématique.

CHAPITRE 1 : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Ce chapitre sera consacré à la présentation de la commune d'Abomey-Calavi, aux Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE 1 et 2) où nous avons effectué notre stage de juin à septembre 2013 et au mois d'avril 2014. Nous aborderons aussi ses missions, son organisation et enfin, le fonctionnement du service Registre Foncier Urbain.

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

Il sera successivement développé l'historique, la situation géographique et administrative de la commune d'Abomey-Calavi.

Paragraphe 1 : Historique, situation géographique et missions de la commune

Le village d'Abomey-Calavi a été fondé dans les 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 le Royaume d'Abomey afin de le rapprocher du comptoir de Cotonou pour les transactions commerciales. Successivement chef-lieu de canton, de district et sous-préfecture, la commune d'Abomey-Calavi fait partie aujourd'hui des soixante-dix-sept (77) communes du Bénin.

Située dans la partie sud de la République du Bénin dans le département de l'Atlantique, elle est limitée au Nord par la commune de Zè, 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, Hèvié, Kpanroun, Ouèdo, Togba, et Zinvié.

Elle compte selon le recensement général de la population et de l'habitat de 2012, 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).

La commune d'Abomey-Calavi, comme toutes les communes du Bénin, est dotée de l'autonomie financière et jouit de la personnalité juridique. Elle a pour mission principale la promotion du développement et de la démocratie à la base.

Conformément à la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes au Bénin, les compétences transférées aux communes sont entre autres :

- 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.

Au regard des textes régissant l'organisation des communes au Bénin, les autorités communales d'Abomey-Calavi ont mis en place une organisation administrative en vue d'assurer les compétences transférées à leur Commune.

Paragraphe 2 : Structure administrative de la commune et organisation de la Mairie

Ce paragraphe sera meublé par la structure administrative de la commune et l'organisation administrative de la Mairie

A) Structure de l'organisation administrative de la commune

Elle définit par la loi n° 97- 029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en république du Benin dans son article 3 qui dispose que les organes de la commune sont le Conseil communal et le Maire.

➤ *Le Conseil communal*

Le Conseil communal est l'organe délibérant de la commune. Il est composé de trente-sept (37)¹ membres élus. Cette composition relève des 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. 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 est au sommet de la hiérarchie de cette administration. Le Maire est assisté dans l'exécution de sa

¹ Article 12 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes au Bénin,

mission, par des deux adjoints² qui peuvent le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement conformément aux dispositions légales.

B) Organisation de la Mairie

Conformément aux dispositions de l'article 2 de l'arrêté communal n°21/079/C-AC/SG/SAC du Conseil Communal en date du 19 mars 2012 modifiant l'arrêté Communal n°21/025/C-CA/SG/SAC du 02 mai 2007, portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi. La Mairie d'Abomey-Calavi est organisée à deux niveaux³ :

- Les services communaux ;
- Les services infra communaux.

Au regard de l'article 3 de cet arrêté du 19 mars 2012, *les services communaux se composent comme suit* :

- Le Directeur de cabinet du Maire,
- La Cellule de Communication et du Protocole,
- Les Chargés de Mission,
- Le Secrétariat Particulier,
- Le Secrétariat des Adjoints au Maire,
- Les Organes de Passation des Marchés,
- Le Secrétariat Général,
- Six Directions Techniques.

Les directions techniques comprennent :

- i) La Direction des Ressources Humaines (DRH),
- ii) La Direction des Ressources Financières (DRF),
- iii) La Direction des Services Techniques (DST),

²Article 40 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes au Bénin

³Article 2 de l'arrêté communal n°21/079/C-AC/SG/SAC du Conseil Communal en date du 19 mars 2012

- iv) La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE),
- v) La Direction des Services à la Population (DSP),
- vi) La Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF).

Notre stage s'est déroulé au niveau de la Direction des Services Techniques (DST) et la Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF) dont nous présentons le fonctionnement dans la section suivante.

Section 2 : Fonctionnement du service de l'aménagement et de l'urbanisme et du service RFU

Le fonctionnement du service de l'aménagement et de l'urbanisme sera présenté au paragraphe 1 et celui du RFU au paragraphe 2 :

Paragraphe 1 : le fonctionnement du service de l'aménagement et de l'urbanisme

Ce service relève de la Direction des Services Techniques (DST) qui comprend un secrétariat et quatre (4) services qui se présentent comme suit :

- Le service des études et de la voirie,
- Le service de l'entretien et de l'environnement,
- Le service des eaux et calamités,
- Le service de l'aménagement et de l'urbanisme.

Le service de l'aménagement et de l'urbanisme est celui dans lequel notre stage s'est déroulé au mois d'avril 2014, il est composé de : i) la division lotissement et recasement ; ii) la division documents d'aménagement et d'urbanisme.

Ce service a pour attributions :

- La réalisation des études, de la programmation et de la planification de l'espace urbain (schéma directeur d'aménagement, plans d'urbanisme, plans de détail d'aménagement urbain, etc.) ;
- La mise en place d'un système d'informations géographiques (SIG) ;
- L'identification du répertoire et de l'actualisation du patrimoine foncier de la commune ;
- La gestion et la conservation du patrimoine foncier ;
- La réalisation des levés topographiques, géodésiques et cadastraux ;
- Le suivi avec les services techniques des opérations de lotissement et de recasement ;

- La centralisation de tous les documents relatifs au foncier dans les arrondissements et quartiers de ville ;
- L'élaboration des dossiers d'aménagement foncier ;
- L'identification, du répertoire, de la comptabilisation et de l'actualisation des biens du domaine public et privé communal ;
- L'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

Au regard de ses attributions, ce service contribue suffisamment au développement du foncier de la commune. Il produit tous les documents graphiques qu'il met à la disposition des autres services de la Mairie dont notamment le service RFU.

Le point des derniers lotissements des zones qui peuvent être intégrées dans la base du RFU se présente comme suit :

Tableau N°1 : Point de quelques zones loties et recasées

N°	Quartiers (villages)	Nombre de parcelles
1	Togoudo, Houèto et autres	15 750
2	Godomey tranche C	160
4	Akassato 2 ^{ème} tranche	1 207
Total		17 117

Source : Mairie d'Abomey-Calavi

Il ressort de ce point, que 17 117 parcelles ont été loties et recasées dans certains quartiers et villages de la commune d'Abomey-Caavi, il s'agit entre autres de : Togoudo, Houèto, Godomey et Akassato.

Les difficultés auxquelles ce service est confronté sont entre autres : i) la non restitution des plans par les géomètres ayant réalisé les travaux de lotissement, ii) l'insuffisance des moyens matériels notamment les matériels informatiques, iii) la non informatisation du service.

Il est nécessaire que certaines opérations de ce service soient automatisées afin de faciliter la transmission des documents à d'autres services dont notamment le service RFU dans le cadre de leur collaboration.

Paragraphe 2 : Présentation du service RFU d'Abomey-Calavi

Le service RFU d'Abomey-Calavi a été créé par 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, il était sous l'autorité du Secrétaire Général. L'arrêté en vigueur, celui du 19 mars 2012 modifiant l'arrêté Communal n°21/025/C-CA/SG/SAC du 02 mai 2007, portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi, place désormais le service RFU sous la Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF). Cette direction comporte trois services :

- Le service des affaires juridiques et foncières,
- Le service de la réforme foncière,
- Le service du registre foncier urbain.

Le service registre foncier urbain (RFU), comprend la division de la régie adressée et du système d'information géographique, division de la fiscalité foncière.

Il a pour attributions :

- La mise en place du RFU ;
- La gestion de l'ensemble des informations et la mise à jour du RFU ;
- Le suivi des mutations intervenues dans l'espace urbain au niveau du foncier et des activités ;
- Le suivi des opérations fiscales ;
- Le suivi de l'ensemble des mutations intervenues dans l'espace urbain au niveau du foncier et des activités ;
- L'étude des évolutions techniques du RFU ;
- L'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

Le suivi des opérations fiscales impose à ce service de travailler en collaboration permanente avec tous les services déconcentrés des impôts de la commune, notamment les deux centres des impôts de petites entreprises (CIPE1 et 2). C'est dans ce cadre que pendant notre stage nous avons travaillé avec ces deux services. Dans le cadre de cette collaboration, les services des impôts et le service RFU réalisent des opérations de mise à jour de la base de données à travers les enquêtes fiscales dans la zone d'intervention du CIPE2, le CIPE1 n'entretenant pas un rapport étroit avec le service RFU.

Pour réaliser cette opération, les CIPE élaborent un budget qu'ils soumettent à la Mairie pour financement. La Direction des Ressources Financières l'étudie et fait des propositions. Le Maire et ses services techniques procèdent à l'arbitrage avec les responsables des services des impôts ; aux termes des négociations, un budget consensuel est alloué aux opérations des enquêtes fiscales. Ces opérations concernent aussi bien les zones RFU et les zones non couvertes par le RFU.

a) Enquêtes fiscales dans les zones RFU

Elles se déclinent comme suit :

➤ *Le recrutement et la formation des enquêteurs*

Les services des impôts disposent d'une base de données des enquêteurs qu'ils actualisent tous les ans. Il s'agit principalement des étudiants et des diplômés en quête d'emploi. Leur formation est conjointement assurée par les spécialistes du RFU et les responsables des CIPE et du service RFU. Cette formation porte sur les généralités du RFU, l'appropriation des plans parcellaires adressés, l'appropriation des fiches d'enquêtes, l'appropriation de la démarche en matière de collecte des données RFU. A la fin de la formation théorique qui dure deux jours, les apprenants font des enquêtes-test sur le terrain.

➤ *Le déroulement des enquêtes*

L'organisation pratique mise en place se présente ainsi qu'il suit : i) les équipes des enquêteurs constituées d'un agent des impôts (superviseur) et de deux agents occasionnels, ii) un collège d'agents codificateurs et vérificateurs qui sont chargés de vérifier la qualité des données collectées par les agents enquêteurs et d'affecter des codes à certaines informations, iii) une équipe des agents de saisie informatique chargée de faire le traitement des données urbaines et fiscales collectées.

➤ *Le traitement des données*

Un logiciel sous WINDEV installé au niveau des CIPE et du service RFU permet de gérer la base de données. Les opérateurs de saisie reçoivent une formation sur ce logiciel. Pour la plupart, ceux-ci sont recrutés au sein des agents enquêteurs, ce qui facilite le renforcement de leurs capacités. A la fin de l'opération de saisie, il est procédé à l'apurement de la base de données. Le brouillard des données sert d'éléments d'appréciation pour reprendre les fiches d'enquêtes et renvoyer le cas échéant les agents enquêteurs sur le terrain en vue de reprendre la collecte des données erronées sous le contrôle des superviseurs. Au terme du traitement des données intervient l'édition des documents fiscaux provisoires.

➤ ***L'édition des documents fiscaux provisoires***

Les documents fiscaux provisoires sont constitués de :

- La liste alphabétique des contribuables ;
- Le rôle des contributions foncières bâties et non bâties ;
- Le rôle des patentes et des licences ;
- Le rôle général des impôts locaux.

L'objectif de cette édition est d'apprécier les montants des impôts et leur concordance avec les noms et les adresses des contribuables. Les corrections nécessaires sont apportées à ces différents documents afin que les montants des impôts ne soient l'objet de contestation après la distribution des avis d'imposition. Ces corrections aboutissent à l'édition des documents définitifs.

➤ ***L'édition des documents fiscaux définitifs***

Les documents fiscaux définitifs sont constitués :

- Le rôle des contributions foncières bâties et non bâties ;
- Le rôle des patentes et des licences ;
- Le rôle général des impôts locaux ;
- Rôle général de recouvrement ;
- Les avis d'imposition des contribuables ;
- les cahiers de contrainte destinés à enregistrer les émargements des personnes ayant réceptionné les avis d'imposition.

Tous ces documents sont transmis au directeur départemental des impôts pour homologation donnant le quitus à l'inspecteur et au receveur de mettre en œuvre l'exécution des rôles.

Après homologation, l'inspecteur procède à la transmission de ces documents au receveur des impôts qui les prend en charge.

La procédure de collecte et de traitement des données fiscales en zones RFU est à quelques exceptions près, identique à celle des zones non couvertes par le RFU.

b) Enquêtes fiscales dans les zones non couvertes par le RFU

La différence de procédure des enquêtes en zones non couvertes par le RFU provient de : i) *des outils de collecte*, il existe ici une seule fiche de collecte de données et les informations contenues sur cette fiche dite "fiche verte" sont presque essentiellement d'ordre fiscal, alors que les fiches RFU comportent beaucoup d'informations foncières et urbaines, il

n'existe pas de plans parcellaires pour le repérage des agents, le repérage sur le terrain est archaïque, ii) le logiciel de tacitement des données n'est pas le même. Un effort d'harmonisation est en cours et à terme, la procédure deviendra identique. Les tableaux suivants illustrent les performances du RFU installé dans certaines communes au Bénin.

Tableau n°2 : Résultats des émissions et des recouvrements du RFU dans les communes à statut particulier.

RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE RFU DANS LES TROIS COMMUNES A STATUT PARTICULIER DU BENIN			
Parakou			
Années	1989 (début RFU)	2002	Taux de croissance
Emission	86 millions	354,7 millions	412%
Recouvrement	24 millions	231,9 millions	966%
Cotonou			
Années	1991 (début RFU)	2002	
Emission	1,541 milliards	6,17 milliard	400%
Recouvrement	758 millions	5,08 milliards	671%
Porto-Novo			
Années	1994 (début RFU)	2002	
Emission	162,6 millions	522,77 millions	322%
Recouvrement	107 millions	241,7 millions	226%

Source : Document de présentation du RFU par la SERHAU-SA

A la lecture de ce tableau, il apparaît que les émissions ont connu un accroissement très sensible au bout de quelques années dans les différentes villes après l'installation du RFU ; il en est de même de l'évolution des recouvrements dans la même période.

Pour avoir des résultats plus probants, nous nous sommes intéressés aux résultats des émissions suite à l'installation du RFU dans la commune de Sèmè-Podji. A ce niveau, nous avons comparé les émissions de l'année n-1 (année précédant l'installation du RFU) à celles de l'année n (première année d'émission après l'installation du RFU).

Tableau n°3 : Résultats des émissions après la mise en place du RFU à Sèmè-Podji

ANNEES	2009 (AVANT RFU)		2010 (APRES RFU)		Taux d'accroissement global des émissions	Taux d'accroissement global des côtes
	Nombre de côtes	Montant	Nombre de côtes	Montant		
FB	2 582	103 438 936	7 508	743 924 069	719,19%	290,78%
FNB	335	16 484 000	8 620	100 411 230	609,14%	2573,13%
LIC	30	626 400	24	395 200	63,09%	80,00%
TOTAL		120 549 336	16 152	844 730 499	700,73%	548,08%

Source : SERHAU-SA

Commentaire du tableau n°3

Les données les plus significatives sont celles liées à l'évolution du nombre des côtes. Ces données permettent d'apprécier l'évolution des matières imposables après l'installation du RFU. Ainsi, il est observé que les fonciers bâtis enrôlés sont passés de 2 582 en 2009 à 7 508 en 2010, soit un accroissement de 290,78% et les fonciers non bâtis sont passés de 335 en 2009 à 8620 en 2010, soit un accroissement de 2573,13%. Cela vient confirmer que l'installation du RFU contribue à l'élargissement de la base imposable. En effet, l'établissement de la cartographie de base avec un système d'adressage cohérent facilite le repérage et la prise de toutes matières imposables dans la base de données.

Dès lors que les matières imposables s'accroissent, il est évident que les montants des impôts s'accroissent.

Tableau n 4: Evolution des recouvrements des impôts locaux à Abomey-Calavi de 2009 à 2013

NATURE DES IMPOTS/ANNEES	2009	2010	2011	2012	2013
Foncier bâti (FB)	265 613 921	222 065 705	305 041 831	353 289 920	374 522 655
Foncier non bâti (FNB)	176 428 013	222 428 456	229 978 366	193 781 616	263 523 271
Patentes	321 940 754	174 122 070	179 526 229	172 137 874	212 000 639
Licence	1 178 305	748 678	1 725 026	838 715	706 351
Patentes complémentaires	34 691 538	2 428 929	2 716 501	23 100 669	166 145 389
Majoration	4 249 572	5 139 220	8 155 206	7 587 389	8 660 719
TOTAL	804 102 103	626 933 058	727 143 159	750 736 183	1 025 559 024

Source : CIPE I ET II de la Commune d'Abomey-Calavi

Tableau N° 5 : Evolution des émissions et des recouvrements des impôts locaux de la commune d'Abomey-Calavi (période 2009 à 2013)

ANNEES	2009		2010		2011		2012		2013	
	Emissions	Recouvrmts	Emissions	Recouvrmts	Emissions	Recouvrmts	Emissions	Recouvrmts	Emissions	Recouvrmts
Foncier bâti (FB)	892 332 156	265 613 921	1062 319 502	222 065 705	1325 216 658	305 041 831	1732 996 112	353 289 920	1887 249 939	374 522 655
Foncier non bâti (FNB)	38 501 440	176 428 013	38 717 760	222 428 456	44 596 400	229 978 366	83 851 357	193 781 616	116 273 720	263 523 271
Patentes (PAT)	227 278 281	321 940 754	260 343 762	174 122 070	270 577 687	179 526 229	426 533 608	172 137 874	465 789 356	212 000 639
Licence (LIC)	4 990 700	1178 305	4 511 000	748 678	3 824 800	1 725 026	3 446 720	838 715	3 414 020	706 351
TOTAL	1 163 102 577	765 160 993	1 365 892 024	619 364 909	1 644 215 545	716 271 452	2 246 827 797	720 048 125	2 472 727 035	850 752 916
% Recvt	65,79%		45,35%		43,56%		32,05%		34,41%	

Source : CIPE I ET II de la Commune d'Abomey-Calavi

Commentaire des tableaux n° 4 et 5

Le RFU d'Abomey-Calavi a été mis en place en 2010, les premières émissions sur cette base datent de 2011. Plusieurs facteurs ne nous permettent pas d'apprécier l'impact de la mise en place du RFU sur l'évolution des cotes : i) la non disponibilité des données sur le nombre de cotes avant et après l'installation du RFU, ii) la couverture incomplète du RFU au niveau de la trame urbaine d'Abomey-Calavi, ce qui entraîne une situation d'imposition hybride (une imposition sur la base du RFU, qui est une imposition automatisée et une imposition manuelle). Toutefois, de légers accroissements s'observent au niveau des émissions des contributions foncières bâties (Fonciers Bâties) à partir de 2011 et cet accroissement s'accroît au fil des années passant de 24,75% en 2011 à 30,77% en 2012.

Par ailleurs, nous observons que les taux de recouvrement ont baissé de manière continue de 2009 (soit 65,79%) à 2013 (34,41%). Plusieurs causes peuvent expliquer cet état de chose : i) l'absence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et les services des impôts, ii) l'insuffisance de sensibilisation sur la mobilisation des impôts locaux, iii) l'insuffisance de moyens affectés pour la mobilisation des ressources financières locales. Tout ceci peut se traduire par l'absence d'une politique rigoureuse en matière de mobilisation des ressources fiscales au profit de la collectivité locale.

Commentaire du tableau présentant l'état des lieux d'installation du RFU/SIF au Bénin jusqu'en 2010 (en annexe n°4),

A la lecture du tableau, on observe que de 1989 à 2009, la SERHAU-SA a installé le RFU dans 16 villes sur 19 villes disposant de cet outil. De même, on constate qu'aucune ville n'a pas pu financer la mise en place de cet outil sur son propre budget. La coopération française est le principal partenaire technique et financier s'intéressant à cet outil.

Notre stage à la Mairie d'Abomey-Calavi a permis d'une part de mieux présenter le RFU, d'autre part d'identifier ses atouts et ses contraintes et enfin de cibler la problématique du sujet de recherche.

CHAPITRE 2 : PRESENTATION DU RFU ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Après avoir présenté le RFU comme outil de mobilisation des ressources fiscales, nous allons faire cibler la problématique du sujet.

Section 1 : Présentation du RFU comme outil de mobilisation des ressources fiscales

Du processus de mise en place du RFU découle le diagnostic du RFU à travers forces et opportunités liées à l'installation et l'exploitation du RFU, les contraintes et menaces de son exploitation.

Paragraphe 1 : Processus de mise en place du RFU

L'installation du RFU comporte plusieurs étapes, cette étude ne les abordera pas toutes, parce que certains aspects sont déjà développés ci-dessus. Il s'agira d'apprécier comment les acteurs se sont appropriés de l'essentiel des activités d'installation.

A : L'établissement de la cartographie de base

La cartographie de base constitue un élément essentiel dans l'installation du RFU, c'est le socle de la base de données. En effet, toutes les informations collectées sont rattachées aux parcelles qui représentent l'unité foncière. Pour obtenir la cartographie numérisée, il faut procéder à la photographie aérienne ou la production des images satellites de la ville, réaliser les orthophotoplans et superposer les données graphiques issues des travaux de lotissement à ces orthophotoplans, procéder à la numérisation et l'adressage de la ville.

A Abomey-Calavi, comme à Sèmè-Podji, la photographie aérienne existait déjà, elle date de plus de cinq (5) ans. L'établissement de la cartographie n'a pas été confié au Maître d'œuvre, il a été réalisé par les experts de l'Agence Française de Développement (AFD) chargés de superviser les travaux.

Le système d'adressage retenu est le Quartier Ilot Parcelle (Q.I.P) et la Rue Entrée de Parcelle (REP). Mais, celui qui est utilisé est le QIP, le système Rue-Entrée de Parcelle (REP) n'étant pas entièrement achevé.

A l'issue des travaux, les observations suivantes sont relevées :

- deux arrondissements sur dix sont actuellement intéressés par le RFU ;

- 36 666 parcelles sur 40 000 parcelles ont été enquêtées et intégrées dans la base de 2009 à 2010 ;
- Les plans parcellaires sont réalisés à l'échelle 1/2000 ;
- L'adressage n'est pas fiable pour diverses raisons objet de nos recherches.

La cartographie est le socle de la base de données, ainsi donc, elle a un impact sur la collecte des données.

B : La collecte et le traitement des données pour la constitution de la base de données

La qualité de la collecte et du traitement des données est subordonnée à la compétence des agents collecteurs et du personnel d'encadrement. La durée impartie à la mission étant de 6 mois, la coordination devrait mettre en place une organisation dynamique afin de tenir dans le délai. A cet effet, le cabinet a recruté et formé des enquêteurs ayant un niveau minimum de BAC. Au terme des travaux, il a été observé que :

- Initialement prévue pour 6 mois, cette mission commencée en octobre 2009, s'est achevée en 2010 ;
- 36 666 parcelles ont été enquêtées sur 40 000 prévues en 2009 ;
- Deux arrondissements (Abomey-Calavi-Centre et Godomey) sont concernés par le projet ;
- Les quartiers de Cocotomey, Cococodji, Dèkounbé, Hlouakomey, Salamey, Ylomahouto dans l'arrondissement de Godomey et les quartiers Agamandin, Gbodjo, Sèmè sont couverts par le projet ;
- Les fiches d'enquêtes initialement traitées par les agents occasionnels recrutés par le Maître d'œuvre ont été transmises au Centre des Impôts de Petites Entreprises (CIPE) pour validation, ce dernier ayant déploré la qualité de certaines données, a retardé leur traitement ;
- Les enquêtes ont été reprises à certains endroits sous la supervision du CIPE qui prétexte n'avoir pas été suffisamment impliqué dans l'organisation ;
- Enfin, l'administration fiscale a validé toutes les fiches ;
- La base de données a été apurée et il a été procédé aux premières émissions au cours de l'exercice 2011.

Les difficultés relevées à ce niveau sont entre autres liées à :

- La collecte partielle des données due à l'absence des présumés propriétaires ou au refus de répondre à l'interview des agents enquêteurs ;

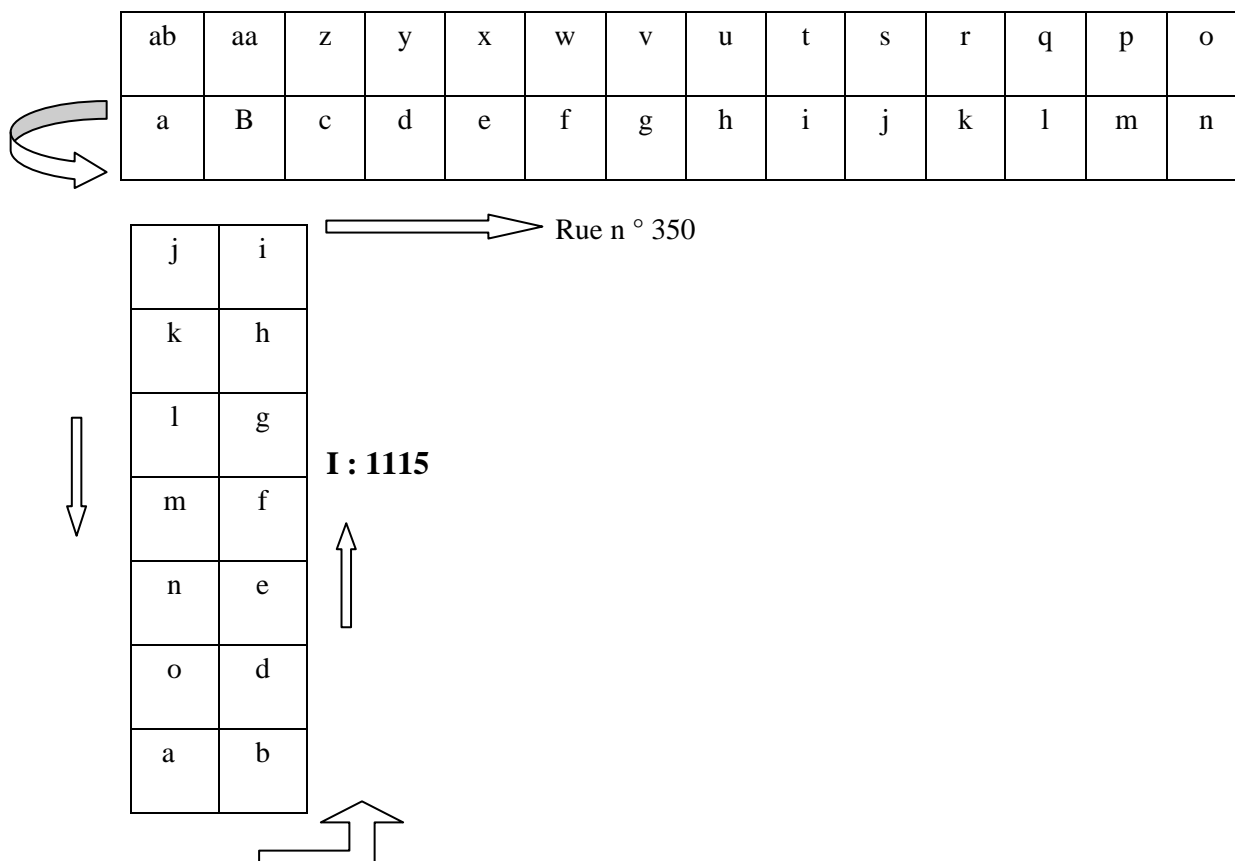
- La mauvaise qualité des données collectées (noms des propriétaires mal orthographiés, erreur de repérage, estimations fantaisistes des valeurs locatives, etc.) par les agents enquêteurs ;
- L'insuffisance de la cartographie adressée ayant pour conséquence, l'insuffisance d'adressage des matières imposables et des contribuables.

Ces difficultés relevées justifient nos recherches. Il faudra apprécier la qualité de la cartographie adressée et l'appropriation du processus par les acteurs.

Pour assurer la pérennité de l'outil, le Maître d'œuvre devrait fortement impliquer les services de la mairie et de l'administration fiscale déconcentrée en vue de l'appropriation de l'outil.

Graphique n° 1 : Modèle de système d'adressage (système d'adressage QIP)

I : 1116



Description du système d'adressage Q I P : on commence la numérotation alphabétique des parcelles dans un îlot par la parcelle (a), la première parcelle dans

l'îlot est qui est la plus au sud-ouest, ensuite, cette numérotation évolue dans le sens contraire des aiguilles d'une montre comme l'indique le graphique n°1

C : L'appropriation du processus par les principaux acteurs

Cette appropriation passe par :

- i) la création d'un service RFU et la nomination d'un chef service par arrêté communal n°21/003/C-AC/SG/DSFRH/SRH/SA du 08 janvier 2007;
- ii) la prise d'un arrêté communal n°21/006/C-AC/SG/DSFRH/SRH/SA du 09 janvier 2007 portant création d'un comité technique en place d'un cadre de concertation et de suivi chargé de l'installation et du suivi du RFU dans la commune d'Abomey-Calavi ;
- iii) la formation : certains acteurs, notamment les agents du service RFU ont bénéficié de deux types de formation : la formation action et quelques sessions de formations thématiques de courtes durées. La formation-action a permis aux acteurs de suivre les spécialistes dans leurs interventions en vue de s'approprier de leur savoir-faire.

Le service RFU est chargé de veiller à l'exploitation du RFU, à assurer son développement et sa pérennisation.

Conformément aux dispositions de l'arrêté communal, le comité a pour attributions de :

- assurer la mobilisation de population autour des objectifs et avantages du RFU ;
- mettre tout en œuvre en vue de l'installation du RFU ;
- faire le suivi de la mise en œuvre du RFU.

Le comité technique créé par arrêté communal comporte un président (le Secrétaire Général de la Mairie) , deux rapporteurs (le Directeurs des services financiers de la Mairie et l'inspecteur des impôts) et sept membres (dont un représentant du Préfet, le chef service RFU, le receveur des impôts du CIPE, le directeur de l'Institut Géographique National, le directeur du développement local et deux autres chefs services de la Mairie).

Si toute l'organisation mise en place a bien fonctionné, les principaux acteurs allaient s'approprier du RFU et contribueraient ainsi à une bonne exploitation de l'outil et par conséquent, contribueraient à son développement. Dans le cas contraire, les dysfonctionnements nuiraient à la qualité de l'outil et compromettraient son exploitation.

Le diagnostic du RFU a révélé les forces et les opportunités, de même que les contraintes et menaces liées à son exploitation.

Paragraphe 2 : Diagnostic du RFU : Forces et opportunités liées à l'installation et l'exploitation du RFU, les contraintes et menaces de son exploitation

Les avantages et les contraintes évoqués ici, sont ceux de tous les RFU en général, mais ceux de la commune d'Abomey-Calavi en particulier, la commune ciblée pour notre étude.

A- Les Forces et opportunités (les atouts)

L'une des difficultés de l'administration fiscale, est l'identification des matières imposables, des contribuables et l'évaluation de la base imposable.

Avant l'installation du RFU, les agents des impôts peinaient à couvrir efficacement leur domaine d'intervention. Il se pose le problème de la cartographie et de l'adressage des villes.

- La cartographie adressée de la ville facilite le repérage des matières imposables et des contribuables : les parcelles et les activités patentables ; cela participe à la rationalisation des enquêtes fiscales (désormais toutes les parcelles des villes RFU sont systématiquement enquêtées et intégrées dans la base de données) ;
- L'installation d'un logiciel d'exploitation de base de données contribue à : i) automatiser l'exploitation des fichiers fiscaux ; ii) liquider automatiquement les impôts
- La cartographie adressée et numérisée avec le traitement informatique des données collectées facilitent les émissions des avis d'imposition et contribuent à l'élargissement de l'assiette imposable.
- L'édition des avis d'imposition représente la fin de la procédure d'émission. Une fois les avis édités, ils sont pris en charge par le receveur des impôts en vue de recouvrer les impôts.
- En dehors du système RFU, l'absence d'une cartographie adressée constitue une source d'évasion fiscale parce que l'administration fiscale peine à joindre tous les contribuables.
- L'informatisation du système permet d'automatiser le recouvrement. En effet, le logiciel comporte des progiciels de gestion des comptes des contribuables.
- Ainsi, la saisie régulière des paiements des impôts permet d'apprécier le solde des impôts dus par chaque contribuable, et partant, détermine à chaque instant le niveau de recouvrement total et le niveau des impôts non recouverts.

- La production de ces statistiques facilite les relances et les poursuites en cas de défaillance des contribuables ;
- L'existence d'un réseau des services/cellules RFU au niveau national contribue à l'échange des expériences entre différents acteurs communaux et à la mutualisation des pratiques.

B- Les contraintes et les menaces liées à son exploitation

Pour rendre optimale l'exploitation du RFU, il faut que certaines conditionnalités soient remplies, il s'agit entre autres de :

- i) mises à jour régulières de la base de données ;
- ii) collaboration entre les principaux acteurs du système ;
- iii) la cartographie adressée complète parce qu'elle constitue le socle de l'outil ;
- iv) la clarification du cadre institutionnel de l'outil ;
- v) la diminution sensible des rebuts des avis d'imposition en vue d'accroître le taux de recouvrement ;
- vi) l'appropriation de l'outil par certains acteurs, cela nécessite la mise en œuvre d'un programme de renforcement des capacités des acteurs.

B1- La mise à jour de la base de données conditionne la performance de l'outil

Dès l'installation du RFU, il se pose le problème de sa pérennisation. A cet effet, il est suggéré aux autorités locales de responsabiliser un cadre pour la gestion de l'outil et de prévoir et d'allouer des crédits pour assurer le fonctionnement du service RFU (fournitures de bureau, équipement informatique, maintenance de l'équipement, paiement des enquêteurs) et de procéder régulièrement aux enquêtes de mise à jour de la base de données.

- Les opérations de mise à jour concernent aussi bien la cartographie de base que les données foncières et urbaines qui y sont rattachées.
- L'ancrage du service RFU dans l'organigramme de la Mairie doit permettre à son animateur d'avoir une certaine autonomie fonctionnelle en vue d'optimiser ses résultats (il a été souvent suggéré que ce service relève directement du Secrétariat Général).
- Le chef service/cellule RFU doit avoir un bon niveau d'études, une bonne capacité rédactionnelle, une capacité de collaboration avec plusieurs acteurs et la maîtrise de l'outil informatique ;

- La non couverture de toutes les zones à forte potentialité fiscale de la commune d'Abomey-Calavi.

B2-L'établissement d'une bonne collaboration entre les acteurs participe de la bonne gestion de l'outil

- L'émission et le recouvrement des impôts constituent des activités régaliennes de l'administration fiscale.

L'état des lieux du RFU a montré que l'exploitation de la base de données soulève plusieurs problèmes qui méritent d'être analysés afin de poser la problématique de l'exploitation de l'outil.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Après le choix et la spécification de la problématique, nous aborderons la détermination de la vision globale de la résolution de la problématique spécifiée.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

L'exploitation du RFU soulève plusieurs problèmes, il convient d'exposer les problématiques possibles après le regroupement des problèmes par centres d'intérêt.

A- Regroupement des problématiques possibles

Ce regroupement est contenu dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°6 : Regroupement des problématiques possibles

N°	Problématiques possibles	Problème général	Problèmes spécifiques
1	Problématique liée à la gestion du RFU	insuffisance des émissions et des recouvrements fiscaux	<ul style="list-style-type: none"> - Cartographie adressée incomplète, - insuffisance des opérations de mise à jour, - la non maîtrise de l'outil informatique, - retard dans la mise à disposition des moyens pour les travaux de recensement fiscal et de recouvrement, - l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et le CIPE, - l'incivisme fiscal, - la non clarification du cadre institutionnel de l'outil, - l'insuffisance des ressources humaines (en qualité et quantité) - l'insuffisance de sensibilisation des contribuables ; - la non couverture de toutes les zones
2	Problématique liée à la cartographie adressée de la ville	Insuffisance de la cartographie et de l'adressage	<ul style="list-style-type: none"> - La non couverture de toutes les zones - la non appropriation de la cartographie - le non achèvement des travaux de lotissement
3	Problématique liée à l'ancrage de la structure chargée de la pérennisation de l'outil	Absence d'un répondant unique à la gestion de la base de données	<ul style="list-style-type: none"> - disparité des pratiques des cellules/services RFU ; - le problème de gestion du coût administratif ;
4	Problématique liée la communication sur l'outil	Méconnaissance de RFU par certains acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - insuffisance de sensibilisation des contribuables ; - absence ou insuffisance de prise d'initiatives • - incivisme de la population

Source : Résultats de nos investigations

B- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Dans le tableau n°2, nous avons recensé de manière parcellaire, les différents problèmes par centre d'intérêts liés à l'exploitation du RFU. Cette liste n'est pas exhaustive, sur les quatre problématiques ciblées, deux ont retenu notre attention ; celle de la gestion du RFU et celle de la mise à jour régulière de la base de données. La Mairie d'Abomey-Calavi doit s'efforcer à trouver des solutions pour assurer le développement de l'outil et ce faisant renflouer la caisse de la commune en vue d'apporter des réponses adéquates aux demandes de la population.

Dans le cadre de notre étude, une seule problématique est à approfondir, c'est pourquoi nous avons retenu celle liée à la gestion du RFU dont le problème soulevé englobe toutes les problématiques.

Cette problématique nous permettra de résoudre le problème général de l'insuffisance des émissions et des recouvrements ainsi des problèmes spécifiques ci-après :

- Cartographie adressée incomplète,
- insuffisance des opérations de mise à jour,
- la non maîtrise de l'outil informatique,
- l'incivisme fiscal,
- l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et les services des impôts,
- le non clarification du cadre institutionnel de l'outil,
- l'insuffisance des ressources humaines (en qualité et quantité)
- l'insuffisance de sensibilisation des contribuables ;
- la non couverture de toutes les zones à forte trame urbaine.

C- Spécification de la problématique choisie

Nous allons circonscrire la problématique en précisant tous ses contours. En procédant par regroupement des problèmes spécifiques et en écartant certains dont la résolution de ceux que nous aurons retenus prendra en compte le problème général.

- i) Ainsi, en procédant par regroupement des problèmes spécifiques, la non couverture de toutes les zones à forte trame urbaine peut être prise en compte par *la cartographie incomplète et l'insuffisance de mise à jour de la base de données ;*
- ii) L'incivisme fiscal peut être résolu par la communication sur l'outil, or celle-ci sur l'outil ne peut être réalisée que si les acteurs s'approprient

l'outil ; les acteurs vont approprier l'outil que si ***son cadre institutionnel est bien clarifié***, de même, dès que le cadre institutionnel sera clarifié, le problème de l'insuffisance des ressources humaines sera résolu ;

En définitive, trois problèmes spécifiques ont été dégagés, il s'agit de:

- la cartographie adressée incomplète ;
- l'insuffisance des mises à jour ;
- le non clarification du cadre institutionnel.

Ainsi, la résolution de ces trois problèmes spécifiques qui découlent du problème général relatif à l'insuffisance des émissions et des recouvrements des impôts locaux, nous permet en conséquence de résoudre la problématique retenue.

Après avoir choisi et spécifié la problématique de l'étude, il est nécessaire de déterminer la vision globale de sa résolution.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

La vision globale de résolution de la problématique de gestion de RFU par les collectivités locales, cas de la Commune d'Abomey-Calavi passe par la résolution du problème général relatif à l'insuffisance de l'exploitation du RFU et la résolution des problèmes spécifiques qui en découlent.

A- Résolution du problème général

Le RFU a été mis en place pour optimiser la mobilisation des ressources fiscales, mais pour y parvenir il faut que certaines conditionnalités soient remplies. Il s'agit fondamentalement de la cartographie adressée qui doit être complète, de la base de données qui doit être régulièrement mise à jour et du cadre institutionnel qui doit être clarifié dans le cadre de l'exploitation du RFU. Le problème général qui se dégage est la sous-exploitation du RFU, cette sous-exploitation trouve son fondement dans l'existence des problèmes spécifiques identifiés et énumérés ci-dessus.

B- Résolution des problèmes spécifiques

1- La résolution du problème spécifique 1

La cartographie de base est le socle du RFU, le problème spécifique est la cartographie adressée incomplète. Le constat sur le RFU d'Abomey-Calavi révèle que certaines zones comme les quartiers de Togoudo, de ZOPA et autres ne sont pas couvertes par le RFU. Par ailleurs, il est remarqué que les travaux de lotissement en cours dans la plupart des villages et quartiers ne sont pas arrivés à terme. Les plans exploités par les géomètres ayant réalisé la cartographie et l'adressage dans le cadre de l'installation du RFU sont des projections de plans parcellaires et de voirie. Il n'y

a pas d'ouverture de toutes les voies, dès lors, l'adressage devient inopérant sur le terrain. Ainsi, le problème spécifique soulève à la fois le problème de la cartographie du fait de la non couverture de toutes les zones et le problème de l'adressage du fait de la non ouverture de toutes les voies. La résolution de la cartographie adressée incomplète par l'intégration de **toutes les zones urbaines dans la base cartographique et l'ouverture effective des voies afin de parachever l'adressage.**

2- La résolution du problème spécifique 2

Le RFU est une base de données à usage multiple. Il est exploité par les communes et les services des impôts pour la mobilisation des ressources financières. Comme toute base de données, il est nécessaire de *veiller à l'actualisation permanente des données afin qu'elles ne deviennent pas obsolètes*, sinon, les émissions et les recouvrements vont stagner ou au pire des cas, vont régresser. L'insuffisance de mise à jour peut conduire à la restauration complète de la base, une opération très coûteuse généralement insupportable par les budgets communaux. Pour ce faire, il faudra mettre les moyens nécessaires à la disposition des services compétents, notamment, les services des impôts (les CIPE) et la Cellule ou le service RFU.

3-La résolution du problème spécifique 3

La résolution de tous les problèmes spécifiques passe par la mise en place d'une organisation, d'une structure très opérationnelle. Après l'installation du RFU, il se pose le problème de sa pérennisation. A l'origine, en 1989 après l'installation du RFU à Parakou avant l'avènement de la décentralisation, la gestion du RFU était assurée par le service des impôts, ce fut aussi le cas de Porto-Novo en 1995. Mais très tôt, un chef cellule RFU a été nommé par le chef de la circonscription urbaine de Parakou. Par contre à Porto-Novo, plusieurs années se sont écoulées avant qu'un responsable soit nommé pour assurer le fonctionnement de l'outil. Les villes qui ont suivi Porto-Novo, la génération du RFU de Dassa-Zoumé, Savalou et Savè se sont inspirées des expériences des autres pour désigner leurs responsables dès la mise en place de l'outil. En effet, le retard de nomination du chef service RFU de Porto-Novo a eu des conséquences fâcheuses sur l'entretien de la base de données qui n'a pas été aussi performante que celle de Parakou comme l'indique le tableau n°2 ci-dessus.

La commune est le bénéficiaire des produits de l'exploitation de l'outil, mais la loi ne l'autorise pas à asseoir et à recouvrer les impôts locaux, c'est une compétence régaliennne de l'Administration Fiscale. Il se pose le problème de la clarification du cadre institutionnel du RFU tant au niveau local qu'au niveau central. Au niveau local, on constate qu'au niveau de certaines communes, la base de données est installée au service des impôts, c'est le cas des CIPE 1 et 2 de la Mairie d'Abomey-

Calavi, par contre à Sèmè-Podji, Dassa-Zoumè, Savè, Savalou et Dogbo, la base est installée au niveau de la Cellule RFU. A Cotonou, la base est installée à la Cellule RFU et à la Direction Départementale des Impôts du Littoral. Qui répond en définitive de l'entretien de la base de données ? Deux structures peuvent-elles introduire des modifications à la fois dans la base avec fiabilité ?

Depuis **l'installation** de cet outil pour la première fois à Parakou en 1989, il est constaté qu'il intéresse le Ministère de l'Economie et des Finances qui a entrepris quelques réformes en simplifiant les impôts locaux (le TFU qui regroupe toutes les contributions foncières bâties ou non et la TPU qui regroupe les patentes et les licences) et en initiant le coût administratif en vue d'assurer les coûts liés à la mobilisation des ressources et l'entretien des moyens de recouvrement. Les communes relèvent du Ministère de la décentralisation, en principe, pour toutes réformes à entreprendre par rapport au RFU, c'est ce ministère qui devrait être le pionnier. Mais qu'en est-il aujourd'hui ? Quel est le département ministériel qui s'intéresse à l'avenir de cet outil au point d'envisager des réformes ?

La non clarification du cadre institutionnel du RFU peut agir sur la mobilisation des recettes fiscales locales. Il est nécessaire qu'au niveau local, il n'y ait plus disparité d'organisation pour la gestion de la base de données RFU. Au niveau central, il faut institutionnaliser le RFU en vue d'entreprendre des réformes pour sa pérennisation et son développement.

C- Séquences de résolution de la problématique

La vision globale de résolution retenue sera restituée à travers une démarche en deux (02) phases décomposées chacune en (05) étapes.

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

- ❖ formulation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- ❖ identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
- ❖ construction du tableau de bord de l'étude ;
- ❖ revue de littérature ;
- ❖ méthodologie adoptée.

Phase 2 : diagnostic et approches de solutions :

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

❖ élaboration du Tableau de Synthèse de l'Etude (T.S.E.).

La deuxième partie est consacrée au cadre théorique et méthodologique de l'étude et aux approches de solutions pour la gestion du R.F.U par les collectivités locales.

DEUXIEME PARTIE : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Cette partie est consacrée au cadre théorique et méthodologique de l'étude (chapitre 1) et aux enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une meilleure gestion du RFU de la commune d'Abomey-Calavi (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

La section 1 sera consacrée à la formulation des objectifs, des causes et hypothèses de l'étude alors la section 2 abordera la méthodologie adoptée pour la conduite de l'étude.

Section 1 : De la formulation des objectifs, des causes et hypothèses de l'étude à la revue de littérature

Il faut distinguer l'objectif général qui vise à résoudre le problème général et les objectifs spécifiques qui visent à résoudre les problèmes spécifiques.

Paragraphe 1 : Des objectifs à la formulation des causes et hypothèses de l'étude

Ce paragraphe se décline à la formulation de l'objectif général (A), la formulation des objectifs spécifiques de l'étude (B) et à l'identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution (C).

A-Objectif général

L'objectif général vise à résoudre le problème général qui est identifié. Le problème général est la sous-exploitation du RFU. Il s'agira de proposer des mesures pour l'optimisation de l'exploitation du RFU.

B-Objectifs spécifiques de l'étude

Les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques.

- ❖ Par rapport au problème spécifique 1 : l'objectif spécifique est celui de proposer des solutions pour la prise en compte des zones non couvertes par la cartographie RFU et celles de l'amélioration de l'adressage afin qu'il corresponde à la réalité sur le terrain ;
- ❖ Par rapport au problème spécifique 2, l'objectif spécifique correspondant est celui de proposer des mesures contribuant à assurer la mise à jour régulière de la base de données ;
- ❖ Par rapport au problème spécifique 3 : l'objectif spécifique est de préconiser des mesures visant à clarifier le cadre institutionnel concourant à la pérennisation et au développement du RFU.

C-Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution

Dans cette rubrique, nous allons déterminer les causes supposées être à la base des différents problèmes spécifiques, et ensuite dégager les causes plus plausibles pour la formulation des hypothèses. Une hypothèse est une réponse anticipée à une question. Elle est une affirmation du point de vue de la cause et du problème.

Les causes et les hypothèses de recherche seront formulées à partir du problème général et des problèmes spécifiques soulevés. Les causes et hypothèses sont des suppositions ou des soupçons, elles pourront être confirmées ou infirmées par la suite.

C1- Identification des causes et formulation des hypothèses liées au problème spécifique 1

Les causes probables de la cartographie adressée incomplète peuvent être :

- L'insuffisance des ressources pour réaliser la cartographie ;
- Le non achèvement des travaux de lotissement dans certains quartiers ;
- L'insuffisance de l'adressage de certains plans ;
- L'insuffisance de mise à jour de la cartographie de base ;
- L'absence de panneauage.

Les plans parcellaires adressés sur le papier ne correspondent pas aux réalités. En effet, les voies et les îlots prévus sur les plans parcellaires ne correspondent pas à la réalité du terrain. Il faut s'en tenir à l'état des lieux, car, les voies ne sont pas encore ouvertes et certains îlots ne sont accessibles que par d'autres rues.

Les plans parcellaires des zones couvertes par le RFU devraient être exploitables. Dans ce cas, nous pourrions écarter l'insuffisance des ressources pour réaliser la cartographie adressée comme cause de la cartographie adressée incomplète.

La cartographie finalisée dans le cadre de l'installation du RFU comporte les îlots, les parcelles et les rues. Un îlot est un ensemble compact de parcelles entouré par au moins trois rues. Le système d'adressage est bien défini et maîtrisé par les spécialistes, notamment par les commanditaires, ainsi avant d'être validés, cet adressage est testé. Par ailleurs, la population est associée à ces travaux, donc, il ne devrait avoir un problème d'adressage.

Après l'adressage, le panneauage consiste à matérialiser avec les panneaux les numéros de rues, les noms des rues et les numéros d'entrée de parcelles. Le panneauage facilite l'identification des matières imposables et des contribuables,

mais c'est une opération très coûteuse. De nos jours, aucune ville du Bénin n'a pu assurer le panneautage complet. Est-ce une cause plausible pour insinuer que sa non réalisation est la cause de la cartographie adressée incomplète ?

La cartographie de base nécessite une actualisation permanente, cette actualisation concerne : i) l'intégration des nouvelles zones loties dans la base, ii) les morcellements de parcelles, iii) les fusions de parcelles et iv) les morcellements d'îlots. Cette mise à jour suppose que la cartographie de base était complète et qu'il faille veiller à son intégrité.

L'adressage dans le cadre du RFU est d'abord destiné aux utilisateurs. Ceux-ci sont formés pour et peuvent se repérer aisément sur le terrain si la cartographie est bien adressée. La cause la plus plausible est celle du non achèvement des opérations de lotissements. En effet, sans un adressage complet, on ne saurait réaliser une opération de panneautage complète. Nous pouvons formuler l'hypothèse 1 comme celle-ci : **le non achèvement des travaux de lotissements contribue à la cartographie adressée incomplète.**

C2- Identification des causes et formulation des hypothèses liées au problème spécifique 2

Les causes de l'insuffisance de mise à jour peuvent être :

- L'insuffisance des ressources financières ;
- L'insuffisance de collaboration entre la commune et les services des impôts ;
- La non couverture de toutes les zones RFU ;
- Le retard dans le démarrage des opérations de mise à jour,
- L'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et les services des impôts.

La fiabilité d'une base de données dépend de la régularité de son actualisation. Le RFU étant principalement utilisé pour la mobilisation des ressources fiscales, sa mise à jour doit s'y conformer.

En ce qui concerne la commune d'Abomey-Calavi, l'insuffisance des ressources financières ne semble pas être la raison plausible de l'insuffisance. Les CIPE bénéficient toujours des appuis de la Mairie pour les recensements fiscaux. Nous pourrions donc écarter cette cause comme cause plausible.

Pendant notre stage à la SERHAU-SA, nous avons pris part à quelques séances de travail initiées par les autorités communales. A ces séances, les responsables des deux CIPE avaient pris et ont toujours loué l'effort des autorités communales pour

ses apports dans le cadre des opérations de recensements fiscaux. Nous pouvons donc déduire qu'il y a un effort de collaboration entre le service des impôts et les autorités communales.

La couverture totale du territoire par les opérations de mise à jour contribuerait à la performance du RFU et ce faisant, participerait à l'optimisation des ressources fiscales communales. Cette cause peut être plausible, mais elle ne semble pas suffisante pour justifier l'insuffisance de mise à jour. En effet, l'organisation des services des impôts est faite en sorte qu'il y a une veille permanente sur les zones ayant subi de fortes modifications. Ainsi, les enquêtes fiscales organisées annuellement tiennent compte de ces observations. Elles sont rotatives et ciblées.

Le démarrage des opérations de mise à jour doit tenir compte du contexte de mobilisation des ressources fiscales. Le service des impôts a un calendrier fiscal qu'il met en œuvre et fait l'effort de le respecter. Le non respect de ce calendrier peut avoir des impacts négatifs sur la mobilisation des ressources. Le retard des enquêtes fiscales entraîne le retard des émissions et par ricochet, le retard des recouvrements des impôts. Ce retard, est-il du fait du retard de la mise à disposition des moyens ou du fait de l'organisation de l'administration fiscale, ou plutôt de l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et le service des impôts ? Nous pouvons supposer **que l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et les CIPE est la cause de l'insuffisance de mise à jour**, c'est l'hypothèse 2 qui correspond au problème spécifique 2.

C3- Identification des causes et formulation des hypothèses liées au problème spécifique 3

La non clarification du cadre institutionnel du RFU a pour causes :

- La méconnaissance de l'outil ;
- L'antagonisme des intérêts des acteurs ;
- L'absence de volonté politique des autorités ;

Plus de vingt ans après l'installation du premier RFU, il est connu de l'essentiel des acteurs locaux et des autorités centrales. Le RFU est contenu dans le code général des impôts. Au niveau des villes bénéficiaires du RFU, l'outil est connu tant au niveau de la commune qu'au niveau des services des impôts. La méconnaissance de l'outil ne saurait constituer une cause de la non clarification du cadre institutionnel.

Pour apprécier l'antagonisme des intérêts, il faut remonter à l'origine de l'installation du RFU. A l'installation du premier RFU à Parakou en 1989, au terme des travaux, la

pérennisation a été d'abord assurée par les services des impôts. Il en était le cas dans plusieurs autres villes comme Porto-Novo, Cotonou dans une moindre mesure. A la suite, les cellules RFU ont été créées au niveau des Mairies, certaines sont devenues opérationnelles et ont commencé par effectuer les opérations de mise à jour avec les services des impôts. Dans certaines communes, cette collaboration se passe sans accroc, par contre ailleurs, la collaboration est difficile. A Abomey-Calavi, jusqu'à une époque récente, il n'y avait pas de collaboration entre les deux structures. La base de données était installée à la fois à la cellule RFU et au CIPE, mais seul le CIPE a droit d'effectuer les modifications dans la base. Néanmoins, la base est mise à jour malgré ce dysfonctionnement. Cette cause même si elle est plausible, notre curiosité nous amène à pousser l'analyse pour découvrir d'autres causes plus plausibles.

Le RFU étant connu de tous les acteurs qui l'utilisent ou qui sont dans son environnement, il va de soi que si les autorités politiques et administratives avaient la volonté que son cadre institutionnel serait bien défini, l'hypothèse 3 pourrait être formulée comme suit : **l'absence de volonté politique a contribué à la non clarification du cadre institutionnel du RFU.**

La revue de littérature viendra contribuer à la recherche de solution pour les problèmes relevés.

Paragraphe 2 : Revue de littérature

Les contributions antérieures sur les différents problèmes spécifiques seront passées en revue.

A-Exposé de contributions antérieures sur le problème relatif à la cartographie adressée incomplète

Selon le guide d'utilisation des systèmes d'adressage à Cotonou, conçu par la SERHAU-SA, l'adressage est une opération qui permet de localiser sur le terrain une parcelle, un résident, une activité ou un réseau.

D'après M. Victor HOUNDEKON, cartographe à l'IGN, cité dans le rapport sur le forum du RFU en 2007 à l'occasion de sa communication sur la cartographie du RFU, "la cartographie de base permet de localiser les parcelles et d'identifier leurs propriétaires. Elle repose sur un plan d'adressage qui, contrairement au plan de repérage, est un document plus précis dédié à la gestion des données urbaines, sa précision est de 50 à 100 centimètres".

Dans leur communication conjointe au cours de ce forum, Messieurs HOUNDEKON Victor et José TONATO (urbaniste, réalisateur des premières cartographies de base de la ville de Porto-Novo, ils ont affirmé que la cartographie de base RFU/SIF actuelle peut être récupérée par les futurs plans cadastraux parce qu'elle respecte un minimum de normes techniques : ortho-photo plans géo référencés au 1/2.000.

Selon M. René PERIER, l'initiateur du RFU au Bénin en 1989, publié dans son rapport de mission de documentation des registres fonciers urbains des communes du Benin et d'élaboration d'un guide générique en 2009, "l'adressage est l'opération consistant à concevoir, réaliser et implanter (panneautage) un système permettant de localiser sur le terrain une parcelle, un objet urbain, un individu, une activité ou un réseau". Il poursuit en ces termes "dans le cadre du Registre Foncier Urbain, l'unité de base étant la parcelle, il s'agit de l'identifier et de la localiser sur le terrain à partir de la cartographie adressée. Deux types d'adressage complémentaires sont mis en place : une adresse de type cadastral (Q/Z.I.P.) pour la parcelle et une adresse de type postal (R.E.P.) pour l'entrée de la parcelle."

M. Ladmire I. T. AGBODOYETIN SANT'ANNA dans son mémoire du cycle 2 de l'ENAM, Filière Administration des impôts promotion 2009-2010, sur le thème intitulé "***la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin : Analyse et approches de solutions***" a proposé qu'un système cadastral soit mis en place pour pallier l'insuffisance de l'adressage RFU qu'il trouve non performant. Il a été soutenu par Esther Constance B. AKPO dans son mémoire de fin de cycle de l'ENAM, intitulé ***problématique du registre foncier urbain comme facteur de développement de la fiscalité locale : cas de Cotonou, (Cycle 2 ENAM, AI, 2011-2012)***. Elle a aussi proposé que le lotissement tous les quartiers soit réalisé.

Le cabinet Delta International, dans son rapport d'étude commanditée par la SERHAU-SA dans le cadre de la mise en œuvre du PGUD-2, (2007), intitulé "***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 système d'adressage et par conséquent du recensement.

L'adressage et la cartographie sont intimement liés, nous ne pouvons pas aborder l'un sans l'autre. Dans ce sens, les anciennes contributions sur l'adressage intéressent bien la cartographie adressée.

M.SARE Alidou dans son mémoire de DESS/DGPL intitulé *Contribution à l'amélioration de la performance de l'outil Registre Foncier Urbain (RFU) conçu par la SERHAU-SA au profit des communes, (Ecole Doctorale/FASEG, 2011-2012)*, a proposé le panneautage des rues pour renforcer le système d'adressage. M. PERIER, dans son rapport de mission citée ci-dessus a fait remarquer que: « le panneautage est essentiel à la diffusion et à l'utilisation de l'adressage : Il est à réaliser au plus tôt, et au plus tard dès les premières améliorations des rentrées fiscales.

Le panneautage permet une appropriation de l'adressage par les *populations* et apparait comme une première **retombée** du RFU au profit des activités économiques et de l'ensemble de la population. »

Au regard des contributions des experts en matière d'établissement de la cartographie de base, nous pouvons affirmer que ce n'est pas la conception et la mise en œuvre de la cartographie qui sont défailtantes, mais plutôt, c'est les conditions préalables à leur établissement qui ne sont pas remplies.

Il s'agit principalement des travaux de lotissement. Si les travaux de lotissement ne sont pas achevés, la cartographie réalisée sera provisoire y compris l'adressage, cela suppose que la cartographie de base a été établie avec les plans d'état des lieux. Dans ce cas, il s'agit d'une cartographie sommaire et il est pratiquement impossible de mettre en œuvre ni le système d'adressage cadastral QIP ou ZIP, ni le système d'adressage postal REP. Au cas où les projets de plans de lotissements servent pour l'établissement de la cartographie de base, il faut que les lotissements connaissent une application effective (la réalisation des parcelles et l'ouverture des voies). Si ce n'est pas le cas, la cartographie adressée est incomplète, c'est ce qui est observé dans la commune d'Abomey-Calavi dans une large partie des zones couvertes par le RFU.

Si les travaux de lotissements n'ont pas abouti, la réalisation de panneautage n'aurait pas de sens, encore moins, la mise en place d'un cadastre. En effet, le RFU est caractérisé comme un cadastre simplifié, cela suppose que pour réaliser le cadastre, il faut une cartographie adressée avec beaucoup plus de précision que celle du RFU.

Comment pourrait-on alors obtenir une telle précision si les travaux de lotissements ne sont pas achevés ?

L'approche générique relative au problème spécifique 1 est celle de la poursuite et de l'achèvement des travaux de lotissement et leur mise en application par l'ouverture des voies et la parcellisation en vue de l'actualisation de la cartographie adressée.

B-Exposé de contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'insuffisance des mises à jour du RFU

Le RFU est une base de données à usage multiple. Les communes du Bénin l'exploitent prioritairement pour mobiliser leurs ressources fiscales. Les principaux utilisateurs de cette base, sont les services des impôts. Dans le cas d'espèce, il s'agit des données urbaines, foncières, fiscales et économiques ; les données cartographiques étant déjà abordées par la rubrique précédente.

Plusieurs chercheurs et experts ont abordé ce problème soit dans des sujets de mémoire, soit dans le cadre des missions d'expertise.

Le Tome 1 du manuel du Registre Foncier Urbain réalisé par la SERHAU-SA indique dans ses pages 10 et 11 les différentes tâches liées à la phase de développement et de consolidation du RFU, au nombre de ces tâches, figure "la mise au point de procédures de mise à jour permanente pour l'amélioration de la qualité des fichiers". Cette tâche a été largement rappelée, développée et le concept a été défini à la page 23 du Tome 2 du même manuel. Selon ce document "la mise à jour (MAJ) consiste à actualiser le fichier de base (qui a servi aux émissions antérieures) de toutes les informations pouvant contribuer à son amélioration." Les collectivités locales disposant des informations sur le foncier (les mutations, les conventions de vente...) et les services des impôts sur la base des informations recueillies suite aux réclamations enregistrées. L'actualisation de la base de données en l'alimentant de ces nouvelles informations renforce la performance de l'outil.

M.PARAISO Aziz Armel dans son mémoire intitulé **contribution pour une gestion optimale du Registre Foncier Urbain de la ville de Parakou (ENAM, Cycle II, AFT, 2006-2007)** au sujet de la base de données, conclut que « ... la sous-exploitation de la filière foncière et urbaine de la ville de Parakou est due au manque d'actualisation de la base de données foncières et urbaines de cet outil... » et il suggère que les conditions de gestion de la base de données soient conformes aux normes du RFU et propose à cet effet de renouveler l'actualisation des bases de données tous les trois ans en raison de la vitesse de mutation de la ville de Parakou.

René PERIER, expert en développement local, dans son rapport de **mission de documentation des registres fonciers urbains des communes du Bénin et d'élaboration d'un guide générique du RFU** a rappelé dans la rubrique des éléments constitutifs du RFU, la nécessité de la mise à jour permanente des bases de données communales à travers des procédures de mise à jour des trois applications informatiques complémentaires :

M. SARE Alidou, dans son mémoire de DESS/DGPL, intitulé *Contribution à l'amélioration de la performance de l'outil Registre Foncier Urbain (RFU) conçu par la SERHAU-SA au profit des communes, (Ecole Doctorale/FASEG, 2011-2012)*, a suggéré à l'endroit des autorités locales de mobiliser les ressources financières nécessaires à la formation des utilisateurs du RFU et à la mise à jour des données.

C-Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la non clarification du cadre institutionnel du RFU

M. PARAISO Aziz Armel, dans son mémoire intitulé **contribution pour une gestion optimale du registre foncier urbain de la ville de Parakou (ENAM, Cycle 2, AFT, 2006-2007)** s'est intéressé à l'ancrage institutionnel du RFU, à son avis, les circonscriptions urbaines avaient mis du temps à installer les cellules RFU, notamment celle de Parakou, installée en 2001, alors que le RFU fut mis en place en 1989. Pendant cette période creuse, c'est la Direction Départementale des Impôts-Borgou/ Alibori (DDI-AB) qui s'est chargée de la gestion du RFU de Parakou de 1992 jusqu'en 2001. Il poursuit son analyse en faisant observer "*...ce constat montre combien de fois la fiscalité locale n'était pas une priorité pour les autorités de l'ancienne circonscription urbaine de Parakou...*". Toutefois, il convient de rappeler que la période indiquée précède à l'avènement de la décentralisation, c'était la période de la déconcentration où les chefs de circonscription urbaine et les sous-préfets étaient nommés par l'Etat central, les collectivités n'étaient donc pas autonomes. Leurs attitudes pouvaient être comprises.

La SERHAU-SA, dans le cadre de l'**étude sur l'amélioration des performances des services déconcentrés des impôts des communes de Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Abomey-Calavi, Sèmè-Podji et Lokossa**, réalisée par le Cabinet Le Conseil (CLC), dans le cadre de la mise en œuvre du PGUD-2 (2007), il a été préconisé que la base de données RFU soit la propriété des communes, mais que

celles-ci puissent prendre des dispositions afin que les services des impôts puissent l'exploiter sans difficulté pour la mobilisation des recettes fiscales.

Alex Guilhem CRINOT, dans son mémoire intitulé **Amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-**

Calavi, rappelle qu'une cellule RFU a été créée à Abomey-Calavi. Selon les attributions de cette cellule, une collaboration de travail devrait être établie avec l'administration fiscale déconcentrée d'Abomey-Calavi, les Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE). Cette collaboration devrait être encadrée par un protocole d'accord. Alex G. CRINOT fait observer que compte tenu de l'implication des différentes administrations dans la mise en place du RFU, l'élaboration de protocole d'accord général et annuel dans lequel sont précisés les différents comités de concertation avec leurs responsabilités à travers les tâches à accomplir, et conclut ***qu'aucun protocole d'accord général n'a été signé jusqu'à présent***. Il poursuit en constatant ***l'inexistence d'un cadre structurel autonome et homogène de la gestion du RFU de Parakou***.

Pour accompagner la mise en œuvre de ces protocoles d'accord au niveau des villes à statut particulier dotées du RFU, le coût administratif a été créé par l'ordonnance n° 94-001 du 16 septembre 1994 portant loi de finances pour la gestion 1994 qui prévoit dans les nouveaux articles 1084-7 et 1084-15 du code général des impôts que la taxe foncière unique et la taxe professionnelle unique sont affectées au budget de la collectivité locale « sous déduction de 10% représentant le coût administratif de l'impôt ».

SERHAU-SA, dans le cadre de l'**Etude sur l'amélioration des performances des services déconcentrés des impôts des communes de Cotonou, Porto-Novo, Parakou, Abomey-Calavi, Sèmè-Podji et Lokossa**, réalisée par le Cabinet Le Conseil (CLC), rappelle que les arrêtés pris par le ministre chargé des finances en application de la loi de finances gestion 1994 ont fait une répartition qui privilégie le financement des dépenses qui sont de nature à pérenniser et à favoriser le développement de l'outil RFU sur lequel repose la réforme des impôts locaux. Cependant, certaines structures du ministère des finances sont prévues dans la répartition.

Ces dispositions ayant précédé la décentralisation, certaines critiques ont été enregistrées à l'heure de la décentralisation pour les dénoncer. Ces dispositions sont en effet en contradiction avec :

- *l'article 1^{er} de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui stipule que « la commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. »*
- *l'article 82 de la même loi qui précise que « la commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité décentralisée.*

Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'Etat»

L'article 2 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin dispose que « pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre ».

Des corrections ont été apportées et la loi des finances, gestion 2012a généralisé la mise en œuvre du coût administratif à toutes les communes disposant du RFU. Sa mise en œuvre demeure hypothétique à nos jours, un projet d'arrêté ministériel est en cours d'élaboration à la **Direction de la Législation** et du Contentieux **de** la DGID en vue de sa mise en œuvre effective.

Le MDGLAAT, Rapport du forum sur le RFU et le SIF en juin 2007, a abordé ce sujet lors des ateliers suivis de débats. Les participants, principaux acteurs du RFU, étaient préoccupés par la propriété de l'outil. En réponse, les animateurs avaient privilégié la domiciliation de la base.

Dans leurs interventions, les communicateurs, Messieurs HOUNDEKON Victor et TONATO José ont indiqué que la base de données appartient à la commune, mais actuellement, l'administration des impôts en est l'utilisateur principal parce que les autres applications ne sont pas encore activées ; il faut urgemment unifier la domiciliation de la base de données. Ils ont suggéré que, la mise à jour des données urbaines et cartographiques doit se faire plus régulièrement et qu'il faut impliquer la direction de l'urbanisme et la conservation foncière pour la mise en œuvre de l'application de la gestion foncière.

Au vu de toutes ces contributions, le problème de la clarification du cadre institutionnel semble a priori être vidé, mais dans la pratique, il demeure **préoccupant.**

Il sera abordé dans la section suivante, la méthodologie adoptée pour l'étude.

Section 2 : Méthodologie adoptée

Cette méthodologie sera déclinée sous ses dimensions empirique et théorique à travers d'une part l'objectif et la démarche de la collecte et d'autre part, les choix théoriques liés aux différents problèmes théoriques.

Paragraphe 1 : Dimension empirique

L'approche empirique⁴ est celle qui est fondée sur l'observation et l'expérience personnelle des choses et des faits, et non sur une théorie établie. Dans le cadre de cette étude, cette approche nous conduit à préciser la méthode d'enquête utilisée pour l'identification des causes des problèmes.

Cette approche sera déclinée en plusieurs étapes comme suit :

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

A-Objectif de la collecte de données

L'objectif de ces enquêtes de recherches est de collecter des données relatives aux causes des problèmes spécifiques identifiés en vue de confirmer ou d'infirmer les hypothèses formulées.

Ainsi, nous allons vérifier si :

- le non achèvement des travaux de lotissements justifie la cartographie adressée incomplète.
- L'inexistence d'un cadre formel de collaboration,
- l'absence de volonté politique a contribué à la non clarification du cadre institutionnel du RFU.

B- Cadre de l'enquête et population ciblée

Cette rubrique concerne uniquement les acteurs du RFU (les bénéficiaires et les utilisateurs). Il s'agit principalement des services de la Mairie et des services des

⁴Définition du dictionnaire français LE PETIT ROBERT

impôts (CIPE et CIPE2) de la commune d'Abomey-Calavi. Nous avons écarté ceux qui n'ont aucune connaissance de l'outil. Par contre, nous nous sommes intéressés aux spécialistes du RFU à qui nous avons destiné un guide en vue de recueillir leur avis sur le sujet.

La population mère a un effectif de cinquante (50) personnes réparties entre les agents de la mairie, les autorités locales de la commune.

C- Nature de la collecte des données

Pour vérifier les hypothèses formulées, c'est la technique de sondage qui a été privilégiée. Ce sondage est réalisé au moyen d'un questionnaire destiné à un échantillon de cinquante (50) personnes. Le questionnaire s'articule autour des différents problèmes spécifiques identifiés en vue de résoudre le problème général qui est celui de proposer des mesures en vue de l'optimisation de l'exploitation du RFU. Il s'agit notamment des problèmes spécifiques suivants :

- la cartographie adressée incomplète ;
- l'insuffisance des mises à jour ;
- la non clarification du cadre institutionnel du RFU.

D- Echantillonnage

Cet échantillonnage a été réalisé en tenant compte des bénéficiaires dont la population est plus importante que celle des utilisateurs. A cet effet, deux tiers (2/3) de la population mère est concernée soit 33 personnes et les services des impôts pour une population d'un tiers (1/3) soit 17 personnes dont 9 pour le CIPE 1 et 8 pour le CIPE2).

E- Spécification des données à collecter

Les informations qui sont collectées à l'issue des enquêtes permettent de rechercher les raisons qui motivent d'une part l'existence de la cartographie adressée incomplète à Abomey-Calavi, autre part, comment les enquêtés justifient l'insuffisance des mises à jour de la base de données RFU et enfin, leur appréciation par rapport à la non clarification du cadre institutionnel.

F- Conception du questionnaire

Le questionnaire a été élaboré sur la base des causes probables qui justifient les problèmes spécifiques identifiés. Les réponses obtenues aident à vérifier les hypothèses préalablement formulées. Ce questionnaire est en annexe 2 de ce mémoire.

G- Technique de dépouillement

Compte tenu de la taille de la population, les données collectées à l'issue des enquêtes seront dépouillées manuellement, les données numériques seront traitées grâce au tableur EXCEL pour déterminer les pourcentages en vue de les comparer aux seuils de décisions et en tirer les conclusions qui s'imposent.

H- Outils de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés suivant la méthode des tris à plats. Ils seront représentés sous forme de graphiques extraits des tableaux des données.

Paragraphe 2 : Dimension théorique

Il s'agit de procéder aux choix théoriques liés aux trois problèmes spécifiques relevés.

❖ Choix théorique lié au problème spécifique 1 relatif à la cartographie adressée incomplète

Pour résoudre ce problème, après avoir passé en revue toutes les contributions antérieures sur cette question, l'analyse faite par les différents auteurs ne va pas dans le sens que nous avons choisi. Certains auteurs ont proposé qu'il soit mis en place un cadastre et d'autres ont suggéré le panneutage. Seuls les experts du bureau d'études DELTA International ont suggéré que l'achèvement des travaux de lotissements est une conditionnalité pour l'établissement d'une cartographie adressée complète ; nous abondons dans ce sens.

L'achèvement des travaux de lotissement consistant à l'ouverture des voies et à la réalisation des parcellaires permet de finaliser l'établissement de la cartographie et de l'adressage. A priori, le panneutage, comme l'a dit René PERIER vient compléter l'adressage. Le panneutage facilite la lecture de l'adressage aux populations, car, en principe, les utilisateurs de la cartographie de base devraient maîtriser la lecture des plans parcellaires adressés à travers les actions de renforcement des capacités. Pour

ceux qui ont proposé le cadastre, cette proposition est irréaliste dans une localité où les travaux de lotissements ont toujours piétiné.

Le socle du RFU, c'est la cartographie adressée de la ville. Il est donc nécessaire qu'elle soit bien réalisée. Sa réalisation passe par la restitution d'une photographie aérienne, suivie de la superposition des plans de lotissements aux orthophotoplans. Il y a deux types d'adressage RFU : l'adressage cadastral (le QIP/ZIP) et l'adressage postal (la Rue –Entrée de Parcelle). L'adressage utilisé actuellement au Bénin est le QIP (Quartier-Ilot-Parcelle).

A votre avis, qu'est ce qui justifie l'insuffisance de la cartographie adressée ?

- L'insuffisance des ressources pour réaliser la cartographie
- Le non achèvement des travaux de lotissement dans certains quartiers
- L'insuffisance de l'adressage de certains plans
- L'insuffisance de la mise à jour de la cartographie de base
- L'absence de panneautage.

Cette question comporte cinq (5) modalités. Si le poids total des modalités est de 100%, le poids moyen par modalité sera alors de 20%. Ainsi, le choix se fera par rapport à la modalité qui aura un poids supérieur à 20%.

❖ Choix théorique lié au problème spécifique 2 relatif à l'insuffisance des mises à jour de la base de données (RFU)

Pour répondre au problème spécifique 2 relatif à l'insuffisance des mises à jour, nous avons choisi la théorie de l'auditeur Alidou SARE qui a suggéré à l'endroit des autorités locales de mobiliser les ressources financières nécessaires à la formation des utilisateurs du RFU et à la mise à jour des données. Nous précisons que ces ressources (matérielles et financières) soient mises à la disposition des services compétents à bonne date. Pour identifier les causes plausibles engendrant ce problème, l'outil d'analyse retenue est le seuil de décision. La question 2 sera formulée comme suit :

1- Le RFU est une base de données à usages multiples, comme toute base de données, pour garantir la qualité des informations, il faut les actualiser en intégrant les modifications intervenues (les mutations de parcelles, la création de nouvelles activités, les morcellements ou les fusions de parcelles, les différentes réclamations après la distribution des avis d'imposition) dans la base. L'usage principal qui est fait de cette base de données est son exploitation pour la mobilisation des impôts locaux.

L'insuffisance de mise à jour de la base de données se justifie par :

- L'insuffisance des moyens alloués à cette opération
- L'insuffisance de collaboration entre la commune et les services des impôts
- La non couverture de toutes les zones RFU
- L'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et le service des impôts.

Cette question comporte quatre (04) modalités. Si le poids total des modalités est de 100%, le poids moyen par modalité sera alors de 25%. Ainsi, le choix se fera par rapport à la modalité qui aura un poids supérieur à 25%.

❖ Choix théorique lié au problème spécifique 3 relatif au non clarification du cadre institutionnel du RFU

L'absence de clarification du cadre institutionnel du RFU trouve sa résolution dans la théorie du MDGLAAT, dans son rapport du forum sur le RFU (Ouidah, 2007) où il est recommandé par les participants qu'il faut urgemment unifier la domiciliation de la base de données, il a été reconnu par ailleurs au cours de ce forum que la base est une propriété de la commune. Toutefois, il reste à clarifier son cadre en vue de sa pérennisation.

Après la mise en place du RFU, il est nécessaire qu'il y ait un cadre institutionnel approprié pour assurer sa pérennisation et son développement. Le RFU est installé au Bénin pour la première à Parakou en 1989, depuis lors aucun cadre approprié n'est créé tant au niveau local qu'au niveau central pour contribuer véritablement à son développement. Si cette situation s'éternise, l'exploitation du RFU va se stagner et produira plus les effets escomptés. Dans ce cas, il sera abandonné.

A votre avis la non clarification du cadre institutionnel du RFU se justifie par :

- La méconnaissance de l'outil ;
- L'antagonisme des intérêts des acteurs ;

- L'absence de volonté politique des autorités ;
- autres (à préciser).

Cette question comporte quatre (04) modalités. Si le poids total des modalités est de 100%, le poids moyen par modalité sera alors de 25%. Ainsi, le choix se fera par rapport à la modalité qui aura un poids supérieur à 25%.

Pour vérifier ces hypothèses, les enquêtes ont été menées et quelques approches de solutions ont été proposées en vue d'une meilleure gestion du RFU.

CHAPITRE 2 : LES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE GESTION DU RFU

Après les enquêtes et vérification des hypothèses (section1), il sera abordé, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre (section2).

Section 1 : Présentation des résultats des enquêtes et vérification des hypothèses

Les résultats des enquêtes permettront de vérifier les hypothèses. La présentation de ces résultats concerne la préparation et le déroulement des enquêtes et les difficultés affrontées.

Paragraphe 1 : Des enquêtes

Cette rubrique sera consacrée à la préparation des enquêtes, son déroulement, les difficultés rencontrées et les limites.

A. Préparation et déroulement des enquêtes

L'élaboration du questionnaire a tenu compte des causes plausibles liées à chaque problème spécifique. Un enquêté ne peut choisir qu'une seule modalité dans sa réponse aux questions.

Le questionnaire a été remis aux chefs services des CIPE en ce qui concerne l'Administration Fiscale. Un délai de trois jours a été accordé pour le retrait du questionnaire rempli. Au cours d'une séance de travail regroupant les chefs services des impôts et leurs collaborateurs, les participants se sont appropriés le contenu du questionnaire.

Le même exercice a été réalisé avec le Secrétaire Général de la Mairie d'Abomey-Calavi et ses collaborateurs. Par rapport aux élus qui ont été ciblés, nous avons pris des rendez-vous individuellement avec eux pour administrer le questionnaire.

Les travaux de collecte de données ont duré quatre semaines du 24 février au 23 mars.

Les enquêtes se sont généralement bien déroulées, toutefois, quelques difficultés ont été enregistrées.

B. Difficultés rencontrées et limites des données

Elles sont inhérentes à toutes les enquêtes du genre. Elles sont liées à l'indisponibilité des enquêtés. Malgré la période consacrée à l'appropriation du questionnaire, certains n'ont pas pu bien le remplir. Quelques enquêtés ont coché deux modalités comme réponse à un problème spécifique. Une autre séance d'enquêtes a été organisée à l'intention de cette catégorie d'enquêtés. Plusieurs rendez-vous ont été reportés et renégociés. Par rapport au problème spécifique 3 lié à la non clarification du cadre institutionnel, nous n'avons pas fait une analyse approfondie de ceux dont les réponses ne concernent que les quatre premières modalités. Cependant, ces difficultés n'entachent pas la fiabilité des informations.

Les données collectées nous permettront de vérifier les hypothèses émises.

C- Présentation et analyse des résultats

Au terme de la collecte des données, les résultats obtenus sont dans les tableaux ci-dessous. La population enquêtée est 50 sur les 55 fiches distribuées, 50 personnes ont pu effectivement remplir et transmettre les questionnaires remplis. Toutes les 50 fiches ont pu être exploitées après la reprise des enquêtes.

C1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique 1 relatif à la cartographie adressée incomplète

Les résultats de la collecte des données par rapport au problème spécifique 1 se présentent comme suit :

- ✓ quatre (4) personnes sur 50 soit 8% ont répondu que la cartographie adressée incomplète est due à l'insuffisance des ressources ;
- ✓ vingt-sept (27) personnes sur les 50 soit 54% ont répondu que la cause principale est le non achèvement des travaux de lotissement dans certains quartiers ;
- ✓ six personnes (6) personnes sur les 50, soit 12% ont justifié cet état de chose par l'insuffisance de l'adressage de certains quartiers ;

- ✓ quatre (4) personnes sur 50 soit 8% ont répondu que la cartographie adressée incomplète est due à l'insuffisance de mise à jour de la cartographie de base ;
- ✓ neuf (9) personnes sur cinquante (50), soit 18% ont trouvé comme cause l'absence de panneautage.

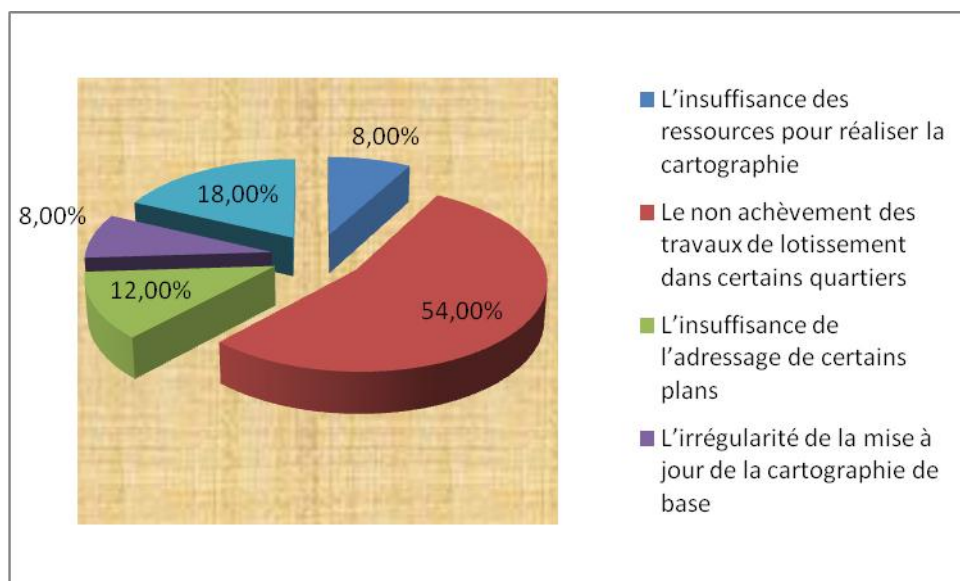
Après analyse des données recueillies sur ce problème, nous pouvons conclure que le non achèvement des travaux de lotissement justifie la cartographie adressée incomplète.

Tableau n° 7 : Synthèse des causes justifiant le problème spécifique 1 relatif à la cartographie adressée insuffisante

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
1- L'insuffisance des ressources pour réaliser la cartographie	4	8,00%
2-Le non achèvement des travaux de lotissement dans certains quartiers	27	54,00%
3-L'insuffisance de l'adressage de certains plans	6	12,00%
4-L'insuffisance de mise à jour de la cartographie de base	4	8,00%
5- L'absence de panneautage.	9	18,00%
TOTAL	50	100,00%

Source : nos investigations par rapport à la justification de la cartographie adressée incomplète

GRAPHIQUE N° 2 : différentes causes de la cartographie adressée incomplète



C2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique 2 relatif à l'insuffisance des mises à jour du RFU

Les résultats de la collecte des données par rapport au problème spécifique 2 se présentent comme suit :

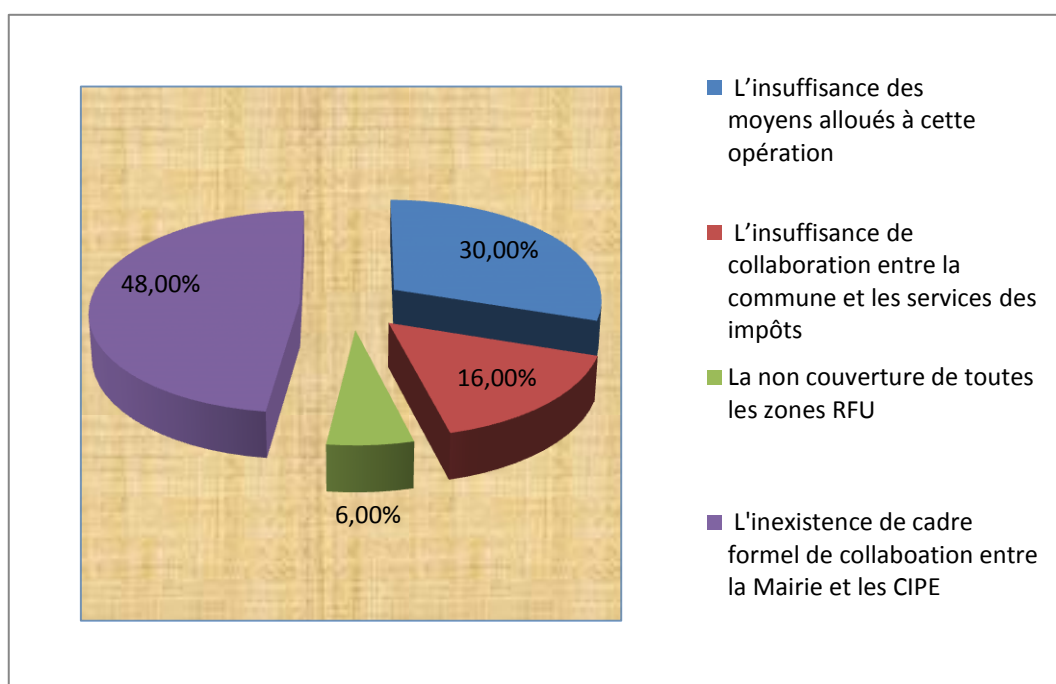
- ✓ Quinze (15) personnes sur cinquante (50) soit 30 % ont estimé que l'insuffisance des moyens justifie l'insuffisance des mises à jour du RFU ;
- ✓ Huit (8) personnes sur cinquante (50) soit 16% ont répondu que l'insuffisance des mises à jour du RFU est due à l'insuffisance de collaboration entre la commune et les services des impôts ;
- ✓ Trois (3) personnes sur cinquante (50) soit 6% ont cette insuffisance par la non couverture de toutes les zones par RFU ;
- ✓ Vingt quatre (24) enquêtés sur cinquante ont trouvé comme cause de l'insuffisance des mises à jour, l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et l'administration fiscale déconcentrée

Après analyse des données recueillies sur ce problème, nous pouvons conclure que le non achèvement des travaux de lotissement justifie la cartographie adressée incomplète.

Tableau n° 8 : Synthèse des causes justifiant le problème spécifique 2 relatif à l'insuffisance des mises à jour du RFU

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
1-L'insuffisance des moyens alloués à cette opération	15	30,00%
2-L'insuffisance de collaboration entre la commune et les services des impôts	8	16,00%
3-La non couverture de toutes les zones RFU	3	6,00%
4- L'inexistence de cadre formel de collaboration entre la Mairie et les CIPE.	24	48,00%
TOTAL	50	100,00%

Source : nos investigations par rapport à la justification de la cartographie adressée incomplète



GRAPHIQUE N°3 : DIFFERENTES CAUSES DE L'INSUFFISANCE DES MISES A JOUR DU RFU

C3. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique 3 relatif à la non clarification du cadre institutionnel du RFU

Les résultats de la collecte des données par rapport au problème spécifique 3 se présentent comme l'indique le tableau n°9 ci-dessous :

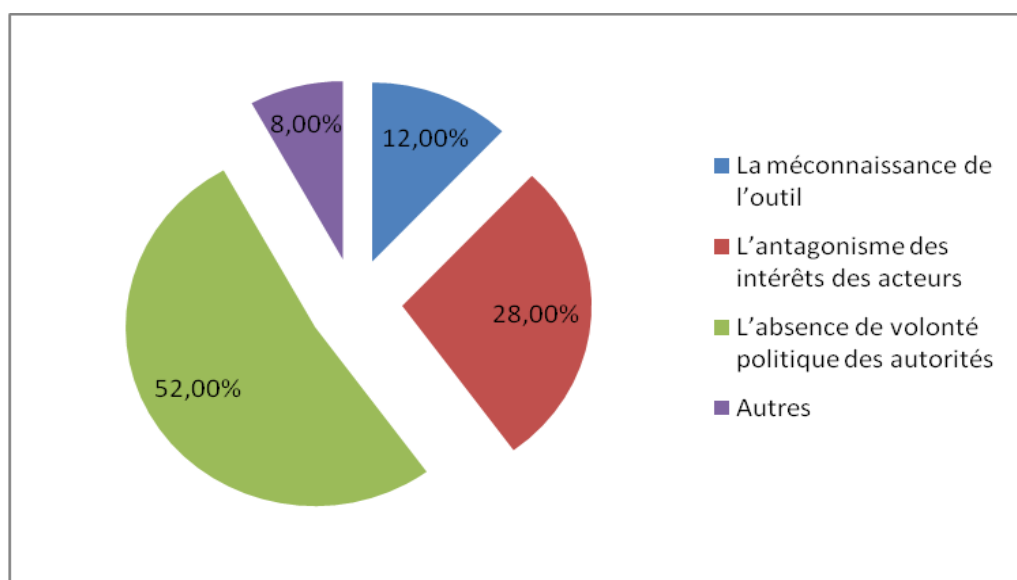
- ✓ Six (6) enquêtés sur cinquante (50) soit douze pour cent (12%) ont estimé que la méconnaissance du RFU justifie la non clarification du cadre institutionnel du RFU ;
- ✓ Quatorze (14) enquêtés sur cinquante (50) soit vingt huit pour cent (28%) ont estimé que l'antagonisme des intérêts des acteurs justifie la non clarification du cadre institutionnel du RFU ;
- ✓ Vingt-six (26) enquêtés sur cinquante (50) soit cinquante-deux pour cent (52%) ont estimé que l'absence politique des autorités justifie la non clarification du cadre institutionnel ;
- ✓ Quatre (4) enquêtés sur cinquante (50) soit huit pour cent (8%) ont estimé qu'il y a diverses causes qui justifient cette situation.

Au terme de l'analyse des données recueillies sur ce problème, nous pouvons conclure que l'absence de volonté politique des autorités justifie la non clarification du cadre institutionnel du RFU.

Tableau n°9 : Synthèse des causes justifiant le problème spécifique 3 relatif à la non clarification du cadre institutionnel du RFU

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
1- La méconnaissance de l'outil	6	12,00%
2- L'antagonisme des intérêts des acteurs	14	28,00%
3- L'absence de volonté politique des autorités	26	52,00%
4- autres (à préciser)	4	8,00%
TOTAL	50	100,00%

Source : nos investigations par rapport à la non clarification du cadre institutionnel du RFU.



GRAPHIQUE N°4 ; DIFFERENTES CAUSES DE NON CLARIFICATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DU RFU

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

L'établissement du diagnostic suivra la vérification des hypothèses.

A – Vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses consiste à comparer le score réuni par chaque modalité au seuil de décision.

➤ Degré de vérification de l'hypothèse 1

Par rapport au problème spécifique 1 relatif à la cartographie adressée incomplète, le seuil de décision est supérieur 20%.

En vérifiant par ordre d'importance les causes de la cartographie adressée incomplète, en se servant des données quantitatives pour analyser le problème spécifique 1, il ressort que :

- Le non achèvement des travaux de lotissement dans certains quartiers d'Abomey-Calavi justifie la cartographie adressée incomplète à 54% ;
- L'absence de panneautage justifie la cartographie adressée incomplète à 18% ;
- L'insuffisance de l'adressage de certains plans justifie la cartographie adressée incomplète à 12% ;

- L'insuffisance des ressources pour réaliser la cartographie plans justifie la cartographie adressée incomplète à 8% ;
- l'insuffisance de mise à jour de la cartographie de base justifie la cartographie adressée incomplète à 8%.

Au vu de cette vérification et au regard du seuil de décision qui est + 20% du pourcentage, il s'en suit que les causes du problème spécifique 1 relatif à la cartographie adressée incomplète est **le non achèvement des travaux de lotissement dans certains quartiers dans la commune d'Abomey-Calavi.**

L'hypothèse n°2 selon laquelle le non achèvement des travaux de lotissement dans certains quartiers d'Abomey-Calavi explique la cartographie adressée incomplète est ainsi vérifiée

➤ **Degré de vérification de l'hypothèse 2**

Par rapport au problème spécifique 2 relatif à l'insuffisance des mises à jour du RFU, le seuil de décision est supérieur 25%.

En vérifiant par ordre d'importance les causes de l'insuffisance des mises à jour, en servant des données quantitatives pour analyser le problème spécifique 2, il ressort que :

- l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et le Service des impôts justifie l'insuffisance des mises à jour du RFU à 48% ;
- l'insuffisance des moyens alloués à cette opération justifie l'insuffisance des mises à jour du RFU à 30% ;
- l'insuffisance de collaboration entre la commune et les services des impôts, justifie l'insuffisance des mises à jour à 16% ;
- la non couverture de toutes les zones RFU, justifie l'insuffisance des mises à jour à 6%.

Au vu de cette vérification et au regard du seuil de décision qui est + 25% du pourcentage, il s'en suit que les causes du problème spécifique 2 relatif à l'insuffisance des mises à jour du RFU sont le retard dans la mise à disposition des moyens et l'insuffisance des moyens affectés à cette opération.

L'**hypothèse 2** selon laquelle l'**inexistence de cadre formel de collaboration entre la Mairie et le service des impôts** explique l'insuffisance des mises à jour du RFU d'Abomey-Calavi est ainsi vérifiée.

Toutefois, l'hypothèse 1 selon laquelle l'insuffisance des moyens affectés à l'opération de mises à jour ne sera pas écartée dans notre analyse et approches de solution compte tenu du score de 30% réalisé.

➤ **Degré de vérification de l'hypothèse 3**

Par rapport au problème spécifique 3 relatif à la non clarification du cadre institutionnel du RFU, le seuil de décision est supérieur 25%.

En vérifiant par ordre d'importance les causes de la non clarification du cadre institutionnel du RFU, en se servant des données quantitatives pour analyser le problème spécifique 2, il ressort que :

- L'absence de volonté politique des autorités justifie la non clarification du cadre institutionnel à 52% ;
- L'antagonisme des intérêts des acteurs, justifie la non clarification du cadre institutionnel à 28% ;
- La méconnaissance de l'outil, justifie la non clarification du cadre institutionnel à 12% ;
- Autres causes, à 8%.

Au vu de cette vérification et au regard du seuil de décision qui est + 25% du pourcentage, il s'en suit que les causes du problème spécifique3 relatif à la non clarification du cadre institutionnel du RFU sont l'absence de volonté politique des autorités et l'antagonisme des intérêts des acteurs.

L'**hypothèse 3** selon laquelle l'**absence politique des autorités** explique la non clarification du cadre institutionnel du RFU est ainsi vérifiée.

B- Etablissement du diagnostic

Les causes réelles identifiées par les enquêtes pour les problèmes spécifiques identifiés sont celles à éradiquer pour résoudre la problématique de notre étude.

- **Elément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique 1**

La vérification de l'hypothèse 1 nous amène à retenir que la cartographie adressée incomplète s'explique par le non achèvement des travaux de lotissement d'Abomey-Calavi.

- **Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique 2**

La vérification de l'hypothèse 2 nous amène à retenir que l'insuffisance des mises à jour du RFU s'explique par l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre le service des impôts et la Mairie.

- **Élément de synthèse du diagnostic lié au problème spécifique 3**

La vérification de l'hypothèse 3 nous amène à retenir que la non clarification du cadre institutionnel du RFU s'explique par l'absence de volonté politique des autorités.

Au regard des résultats obtenus suite aux enquêtes et aux confrontations des résultats aux hypothèses, les approches de solutions suivantes et leurs conditions de mise en œuvre ont été proposées.

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

Dans le cadre de cette étude, l'objectif général poursuivi est de proposer des mesures pour optimiser l'exploitation du R.F.U. en vue d'accroître la mobilisation des ressources financières pour assurer le développement de la commune d'Abomey-Calavi.

Dans notre démarche, nous avons formulé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques. A partir des problèmes spécifiques, les causes supposées nous ont amené à formuler des hypothèses. La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies suite aux enquêtes ont permis d'établir les éléments de diagnostic.

A la suite, quelques approches de solutions sont suggérées aux différents acteurs du RFU.

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Nous proposons des approches de solutions en vue d'atténuer ou d'éliminer les différents problèmes spécifiques relevés.

A-Approches de solutions par rapport au problème de la cartographie adressée incomplète

Il est important de rappeler que la cartographie adressée est le socle du RFU. C'est sur la cartographie de base que se repose l'outil. Si elle comporte des insuffisances liées à son établissement, elle induit des répercussions sur l'un des objectifs assignés au RFU, celui de la mobilisation des ressources financières (impôts et taxes sur occupation du domaine public).

La cause principale de ce problème est l'inachèvement des travaux de lotissement

Pour résoudre ce problème, nous proposons ce qui suit :

- poursuivre et achever les travaux de lotissement à Abomey-Calavi avec leur application effective (l'ouverture des voies et le recasement des propriétaires) dans les quartiers où est installé le RFU ;
- finaliser la cartographie adressée des zones RFU où les travaux de lotissement sont achevés ;
- intégrer les modifications dans la base cartographique après la finalisation de la cartographie adressée ;
- réaliser les travaux de lotissement au niveau des quartiers non RFU et intégrer ces zones dans la base de données en vue d'élargir l'assiette fiscale ;
- renforcer les capacités des agents de la Mairie pour l'établissement de la cartographie adressée ;
- renforcer les capacités des acteurs à l'appropriation des plans parcellaires ;
- doter le service RFU et le service des affaires domaniales en moyens afin qu'ils puissent mettre en œuvre les activités d'actualisation de la cartographie ;
- informatiser le service des affaires domaniales et le relier au service RFU ;
- créer un cadre de collaboration permanente entre service RFU et service de l'aménagement et de l'urbanisme en vue de faciliter la mise à jour de la cartographie ;
- Adopter un adressage unique en vue d'uniformiser l'adressage au niveau de la commune, le cas échéant au niveau national, à cet effet, l'adressage QIP pourra être retenu par toutes les communes du Bénin.

A ce jour, seule une infime partie des villages/quartiers à forte trame urbaine sont couverts par le RFU.

B-Approches de solutions par rapport au problème de l'insuffisance des mises à jour du RFU

Les mises à jour sont des opérations qui consistent à intégrer les modifications intervenues sur le terrain dans la base de données. La fonction essentielle assignée au RFU par les communes au Bénin aujourd'hui, est celle de la mobilisation des ressources fiscales. Or, l'administration fiscale a un calendrier qu'il met en œuvre en vue de réaliser toutes ses activités dans le temps imparti. De ce fait, l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et le service des impôts, a des incidences sur les opérations des enquêtes fiscales (qui au fait est une opération de mise à jour de la base de données RFU), a des incidences sur la mobilisation des ressources. Comme incidences, nous avons le non achèvement des enquêtes fiscales, le retard dans l'émission des avis d'imposition, et le retard dans les travaux de recouvrement (distribution des avis d'imposition, et recouvrement des impôts).

L'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et le service des impôts étant une cause essentielle pour les opérations de mise à jour de la base de données RFU, nous proposons que :

- Les communes planifient avec les services des impôts les opérations des mises à jour du RFU afin que la base ne devienne pas obsolète ;
- Les communes au vu de leur planification et du calendrier fiscal doivent mettre à la disposition de l'Administration Fiscale les moyens à bonne date ;
- Les communes et le fisc doivent signer un protocole d'accord ayant le caractère d'un contrat d'objectif dans le but de créer un cadre de concertation permanent ;
- Renforcer les capacités des acteurs à l'appropriation de la base ;
- Renforcer les capacités de la cellule RFU afin qu'elle puisse accompagner les CIPE dans leurs travaux d'enquêtes de mise à jour de la base de données et aux travaux de recouvrement des impôts.

C-Approches de solutions par rapport au problème de la clarification du cadre institutionnel du RFU

Pour assurer la pérennité du RFU, il faut que son cadre institutionnel soit clarifié, à cet effet, nous suggérons ce qui suit :

1-Au niveau local

- harmoniser les pratiques, à cet effet, il faut impliquer le service RFU à toutes les activités qui lui sont dévolues ;
- doter le service RFU des moyens afin qu'il puisse exercer effectivement ses attributions ;
- signer un protocole d'accord entre la Mairie et les CIPE, ce protocole va définir les responsabilités des deux parties ;
- évaluer annuellement les protocoles d'accord afin d'apprécier son exécution et de situer les responsabilités des uns et des autres ;
- élaborer un plan triennal d'exploitation de l'outil comportant : les programmes annuels de mise à jour de la base de données, le plan de formation des acteurs, le
- faire des propositions en vue de l'amélioration de l'outil qui aboutissent à de grandes réformes ;

2- Au niveau central

- Initier un projet de loi qui reconnaisse l'outil en tant qu'un document de planification locale pour les communes, en tant que tel, préciser son cadre institutionnel ;
- Revoir la mise en œuvre du coût administratif et étudier sa généralisation à toutes les communes dotées du RFU.

Ces approches de solutions sont assorties de conditions de mises en œuvre.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre

La mise en œuvre de ces préconisations impose certaines conditions pour l'atténuation ou l'élimination des problèmes identifiés.

A-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées pour résoudre le problème de la cartographie adressée incomplète

La mise en œuvre de cette solution ne devrait pas poser de problème majeur, parce qu'elle résulte de la mise en œuvre de la politique inclusive de développement local. Il s'agira de communiquer et de sensibiliser sur les opérations de recasement des présumés propriétaires des parcelles afin qu'ils s'acquittent de leurs frais de lotissement et de recasement à bonne date en vue de procéder à l'ouverture des voies et au recasement des présumés propriétaires.

Pour ce faire, en amont, il faudra rendre transparentes les opérations de lotissement afin de préserver les biens des présumés propriétaires de parcelles et de limiter au maximum les conflits domaniaux issus de ces opérations. Dès lors, les comités de lotissement et les géomètres experts doivent travailler dans la transparence. Les autorités communales ne doivent avoir aucune influence sur les prestations des géomètres. Cela résulte d'une volonté politique des autorités communales enclines à assainir les pratiques en matière de lotissement de la commune. De ce fait, le conseil communal prendra des arrêtés qui seront rigoureusement mis en œuvre dans ce sens.

Après l'installation du RFU en 2010, plusieurs parcelles ont été loties et recassées à :

- Togoudo⁵Houèto et suite : 15 750 parcelles ;
- Godomey-Tranche C : 160 parcelles
- Akassato, 2^{ème}tranche : 1 207 parcelles

Il faut donner les moyens au service RFU afin d'intégrer ces parcelles dans la base de données cartographiques. L'informatisation du service de l'aménagement et de l'urbanisme et l'établissement d'un réseau entre ce service et celui du RFU facilitera l'échange des documents graphiques. Les conditions de réussite passent par le renforcement des capacités des chefs services et de leurs collaborateurs en vue de l'appropriation de la mise à jour de la cartographie adressée. Aussi, faudra-t-il doter ces services en matériels informatiques et en fournitures de bureau.

Les communes dotées du RFU ont un adressage QIP ou ZIP dans les zones où cet outil est installé. Dans les autres zones non RFU, c'est d'autres systèmes d'adressage qui sont appliqués par les géomètres. Pour éviter la dualité de l'adressage, il faudra

⁵ Source : Mairie d'Abomey-Calavi (Service de l'aménagement et de l'urbanisme)

amener les géomètres à adopter l'adressage QIP ou ZIP en vue d'harmoniser l'adressage.

B-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées pour résoudre le problème de l'insuffisance des mises à jour du RFU

A l'issue de nos investigations, il ressort que les autorités communales et les services des impôts entretiennent une bonne relation de collaboration en vue de la mobilisation des ressources, mais cette collaboration est informelle. Il faudra l'encadrer par un texte qui lie les deux parties. Après la mise en place du RFU, il avait été initié un projet de protocole d'accord entre les deux parties, celui-ci n'a pas abouti à ce jour. A l'instar de la commune de Cotonou, ce protocole d'accord peut être signé par le Maire et le DGID.

C'est un contrat d'objectif entre les deux parties, il est périodiquement évalué et à la fin de l'exercice, il est procédé à une évaluation finale pour apprécier les insuffisances en vue de procéder à leur atténuation ou à leur élimination. La mise en œuvre de ce protocole est assurée par le coût administratif qui représente les dix pour cent (10%) prélevés sur le recouvrement des impôts et affecté à l'administration fiscale. Sa mise en œuvre est régie par un arrêté du Ministère de l'Economie et des Finances.

Le protocole d'accord est assorti d'un plan d'action qui prévoit toutes les conditions de suivi et évaluation.

Nos investigations ont révélé que 17 117 parcelles⁶ sont loties et recasées à Abomey-Calavi après l'installation du RFU. Grâce au protocole d'accord qui sera signé, ces parcelles seront intégrées dans les bases de données urbaines et fiscales. Ainsi, le nombre de parcelles préalablement contenu dans la base passera de 36 666 à 53 783 parcelles, soit un accroissement de 46,68%. Cela contribuera à l'élargissement de la base imposable.

Grâce à ce protocole d'accord le recouvrement sera amélioré. En effet, nos investigations au regard des tableaux n°4 et 5 il ressort que le taux de recouvrement a varié 43,56% en 2011, 32,05% en 2012 et 34,41% en 2013 soit un taux moyen de 36,67%. Ce taux est très faible et appelle la mise en œuvre des actions **hardies** de recouvrement. Mais cela peut aussi s'expliquer par la dualité des pratiques en matière

⁶ Mairie d'Abomey-Calavi (Service de l'aménagement et de l'urbanisme)

d'émission et de recouvrement à Abomey-Calavi actuellement. En effet, le RFU ne couvre pas encore toutes les zones agglomérées. Ainsi, les zones non RFU suivent un traitement spécial jusqu' à l'exercice 2012. L'harmonisation des logiciels a été effectuée en 2013. Toutefois, à notre avis, ce seul dysfonctionnement ne saurait justifier les faibles taux de recouvrement. C'est pourquoi, il faudrait d'abord améliorer ou encadrer la collaboration entre la Mairie et l'administration fiscale.

C-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées pour résoudre le problème de la clarification du cadre institutionnel du RFU

Nos investigations ont révélé que les pratiques en matière de la gestion de la base de données RFU varient d'une localité à l'autre.

A Sèmè-Podji, la base de données est installée à la cellule RFU de la Mairie et une copie est faite à au service des impôts en vue de son exploitation.

A Abomey-Calavi, la base initiale est laissée au service RFU de la Mairie, la base de données actualisée est avec les CIPE, aucune copie n'est faite au service RFU pour suivi.

1- Conditions de mise en œuvre au niveau local

Abomey-Calavi dispose de deux CIPE depuis 2011. Il y a un CIPE qui a associé le service RFU à tous les travaux de recensement fiscal (mise à jour de la base de données) et de recouvrement fiscal, l'autre CIPE ne l'associe pas. Il faudra prendre un arrêté pour mettre fin à cette dualité de pratiques et insérer dans le protocole d'accord entre la Mairie et l'Administration fiscale, les dispositions visant à prendre en compte le service RFU dans l'exploitation de la base de données.

2- Conditions de mise en œuvre au niveau central

Compte tenu de l'importance du RFU dans la mobilisation des ressources fiscales au profit des communes, il est nécessaire qu'il ait un ancrage au niveau central. La clarification de ce cadre institutionnel contribuera à la pérennisation de l'outil. En effet, c'est l'institution qui sera responsable de cet outil qui élaborera une politique en vue de son développement et prendra des initiatives pour sa vulgarisation. Cet outil intéresse aujourd'hui à juste titre le MDGLAAT en tant Ministère de tutelle des communes, mais aussi le MEF qui l'exploite au profit des communes. Le Ministère

de l'urbanisme s'y intéresse aussi pour l'élaboration du cadastre au niveau des communes.

Il faut bien que cet outil soit arrimé à une institution pour les réformes à opérer. En effet, cet outil, si on n'y prend garde, finira à ne plus répondre aux attentes de ces utilisateurs et des bénéficiaires.

Il faudra alors initier des textes réglementaires pour clarifier.

D- Tableau de synthèse de l'étude (cf. annexe 5)

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Cette recherche nous a permis d'apprécier l'importance du RFU dans la mobilisation des ressources fiscales locales. Le RFU est un système basé sur une cartographie adressée à laquelle sont rattachées des informations foncières, urbaines et fiscales liées aux parcelles. Ainsi, l'élément fondamental du RFU est la cartographie de base, c'est le socle sur lequel se repose l'outil. Afin que le RFU joue son rôle de mobilisateur de ressources fiscales, il qu'il soit bien exploité. Cette exploitation est conditionnée par la qualité de la cartographie adressée et le cadre institutionnel chargé de la gestion de l'outil.

Dans commune d'Abomey-Calavi et comme dans d'autres localités où le RFU est installé, notre recherche a ciblé trois problèmes essentiels pouvant constituer un handicap majeur à une bonne gestion du RFU. Il s'agit de :

- la cartographie adressée incomplète ;
- l'insuffisance de mise à jour de la base de données ;
- le non clarification du cadre institutionnel du RFU aussi bien au niveau local qu'au niveau national.

La non résolution de ces problèmes impactent négativement l'atteinte des objectifs du RFU, dont le principal est celui de la mobilisation des ressources. Dans la recherche des causes plausibles de ces problèmes, nos investigations nous ont amené à constater que le non achèvement des travaux de lotissement des travaux de lotissement, l'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et les services des impôts et l'absence de volonté politique justifient ces problèmes.

Il importe alors que les acteurs du RFU prennent des dispositions aussi bien sur le plan technique que sur le plan institutionnel en vue d'apporter des solutions durables à la résolution des problèmes identifiés. A cet effet, les réponses que nous proposons sous forme de suggestions peuvent servir de base et pourront être approfondies par les décideurs des communes et de l'Administration Centrale.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir abordé tous les aspects des problèmes qui minent la gestion optimale du RFU, encore moins, celle d'avoir apporté des réponses suffisantes pour la résolution des problèmes identifiés. Des approches de solutions avaient déjà été proposées par certains chercheurs, mais les problèmes demeurent. A notre suite, les réflexions vont se poursuivre. Ainsi par exemple, le problème

d'exploitation optimale de RFU demeure, l'exploitation du RFU pour la mobilisation des ressources n'est qu'un aspect de son application, il peut être aussi utilisé pour la planification urbaine. Le problème de l'évaluation de la valeur locative demeure, cela nécessite une réflexion approfondie. En effet, elle est aussi un élément déterminant de la base de données RFU.

Au regard des résultats de notre recherche, nous pouvons affirmer que les autorités communales d'Abomey-Calavi doivent d'une part renforcer leur politique dans le cadre des travaux de lotissement, d'autre part créer un cadre formel de collaboration avec les services des impôts. Enfin, il faudra qu'au niveau local que central, les autorités politico administratives prennent des textes réglementaires en vue de clarifier le cadre institutionnel du RFU en vue d'entreprendre les réformes pour le développement de l'outil en l'adaptant à l'évolution de la technologie et des besoins des collectivités locales. Cela nécessite de leur part, une réelle volonté de vouloir s'approprier l'outil en vue de la pérenniser.

Notre préoccupation en prenant cette initiative est de faire une gestion optimale du RFU au niveau des communes où il est installé, notamment dans la commune d'Abomey-Calavi, afin qu'il puisse véritablement servir de moyen de mobilisation des ressources fiscales en vue de répondre aux nombreuses demandes des populations.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES

- CHAMBAS, G. (2005) : Afrique au Sud du Sahara : mobiliser des ressources fiscales pour le développement, Editions Economica, Paris ;
- LASSISSI, S. A. (2006) : COMPRENDRE LE FONCIER BENINOIS ;
- LE ROY E. et KARSENTY A. ARAGO : (Paris, 1996) La sécurisation foncière en Afrique : Pour une gestion viable des ressources renouvelables.

II- MEMOIRES

- ADAGBE (Hortense Aurore) : Contribution du Registre Foncier Urbain (RFU) à l'accroissement des recettes fiscales de la commune de Bohicon (Cycle 2 de l'ENAM 2010-2011) ;
- AGBODOYETIN SANT'ANNA (M. Ladmiré I. T.) : la problématique de la mise en place du cadastre en République du Bénin : Analyse et approches de solutions (Cycle 2 de l'ENAM 2009-2010) ;
- CRINOT Alex Guilhem : Amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi, (ENAM, AFT II : 2011-2012) ;
- PARAISSO Aziz Armel : contribution pour une gestion optimale du Registre Foncier Urbain de la ville de Parakou (ENAM, Cycle II, AFT, 2006-2007) ;
- SARE Alidou L intitulé Contribution à l'amélioration de la performance de l'outil Registre Foncier Urbain (RFU) conçu par la SERHAU-SA au profit des communes, (DESS/DGP, Ecole Doctorale/FASEG, 2011-2012) ;

III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- 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 Bénin ;
- Loi des finances du Bénin, exercice 2012 ;

- Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ;
- Arrêté ministériel n° 20070266MDCB/DC/SGM/DGID/DDIAL portant modalité d'utilisation des 10% du coût administratif de la Taxe Foncière Unique et de la Taxe Professionnelle unique, de la patente et de la licence ;
- Arrêté communal n°21/149/C-AC/SG/SAC du 12 octobre 2012 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi.

IV- RAPPORTS D'ETUDES

- Cabinet Le Conseil : Rapport d'étude relative à l'amélioration des performances des services déconcentrés des impôts des communes de Cotonou, Porto- Novo, Parakou, Abomey-Calavi, Kandi et Lokossa (en 2007) ;
- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) : Rapport du forum sur le registre foncier urbain (RFU) et le système d'information foncière (SIF) : Ouidah, institut régional de santé publique (IRSP) du 27 au 29 juin 2007 ;
- PERIER (René) et HOUSSOU (David) : Rapport de la mission de documentation des registres fonciers urbains des communes du Bénin et d'élaboration d'un guide générique, réalisée pour l'ONU Habitat en 2009 ;
- SERHAU-SA : rapport final des études préalables à la mise en place du RFU à Abomey-Calavi (Août 2005) ;

V- AUTRES DOCUMENTS

- Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MURFLEC) : Analyse institutionnelle du Foncier au Bénin, étude réalisée en Juin 2011 ;
- Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MURFLEC) : Etude comparative des options technologiques pour les besoins de la gestion de l'information foncière, étude réalisée en Juin 2011 ;

- SERHAU-SA : Le Manuel du Registre Foncier Urbain (Tome 1) publié en juin 1995 ;
- SERHAU-SA : Le Manuel du Registre Foncier Urbain (Tome 2) publié en février 1996 ;
- SERHAU-SA : Systèmes d'adressage à Cotonou : Guide d'utilisation publié en août 1997 ;
- SERHAU-SEM : Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier»; Immédiat Presse, Cotonou, 1999 ;

ANNEXES

ANNEXE 1 : Organigramme de la Mairie d'Abomey-Calavi

ANNEXE 2

QUESTIONNAIRE D'ENQUETES

Madame/Monsieur, ce questionnaire s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de Master Professionnel en Administration des Collectivités Locales suite à notre stage à la SERHAU-SA de juin à septembre 2013. En effet, à l'issue de ce stage, nous avons orienté nos recherches sur la gestion des RFU par les collectivités locales : cas de la commune d'Abomey-Calavi.

Nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes afin de nous permettre de diagnostiquer l'outil en vue de proposer des solutions pour assurer sa meilleure exploitation et sa pérennisation.

Identification de l'enquêté

Nom (facultatif) :

.....

Prénoms :

Profession :

I- Le socle du RFU, c'est la cartographie adressée de la ville ; il est donc nécessaire qu'elle soit bien réalisée. Sa réalisation passe par la restitution d'une photographie aérienne, suivie de la superposition des plans de lotissements aux orthophotoplans. Il y a deux types d'adressage RFU : l'adressage cadastral (le QIP/ZIP) et l'adressage postal (la Rue –Entrée de Parcelle). L'adressage utilisé actuellement au Bénin est le QIP (Quartier-Ilot-Parcelle).

A votre avis, qu'est ce qui justifie l'insuffisance de la cartographie adressée ?

- 1- L'insuffisance des ressources pour réaliser la cartographie
- 2- Le non achèvement des travaux de lotissement dans certains quartiers
- 3- L'insuffisance de l'adressage de certains plans
- 4- L'irrégularité de la mise à jour de la cartographie de base
- 5- L'absence de panneautage.

II- Le RFU est une base de données à usages multiples, comme toute base de données, pour garantir la qualité des informations, il faut les actualiser en intégrant les modifications intervenues (les mutations de parcelles, la création de nouvelles

activités, les morcellements ou les fusions de parcelles, les différentes réclamations après la distribution des avis d'imposition) dans la base. L'usage principal qui est fait de cette base de données est son exploitation pour la mobilisation des impôts locaux.

L'irrégularité de la mise à jour de la base de données se justifie par :

- 1- L'insuffisance des moyens alloués à cette opération
- 2- L'insuffisance de collaboration entre la commune et les services des impôts
- 3- La non couverture de toutes les zones RFU
- 4- L'inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et le CIPE

III- Après la mise en place du RFU, il est nécessaire qu'il y ait un cadre institutionnel approprié pour assurer sa pérennisation et son développement. Le RFU est installé au Bénin pour la première à Parakou en 1989, depuis lors aucun cadre approprié n'est créé tant au niveau local qu'au niveau central pour contribuer véritablement à son développement. Si cette situation s'éternise, l'exploitation du RFU va se stagner et produira plus les effets escomptés. Dans ce cas, il sera abandonné.

A votre avis la non clarification du cadre institutionnel du RFU se justifie par :

1. La méconnaissance de l'outil
2. L'antagonisme des intérêts des acteurs
3. L'absence de volonté politique des autorités
4. autres (à préciser)

ANNEXE 3

GUIDE D'ENTRETIEN DESTINE AUX CIPE

Le RFU de la commune d'Abomey-Calavi a été installé en 2010. L'un des objectifs assignés à cet outil est de mobiliser les ressources fiscales au profit de la commune.

Le socle du RFU, c'est la cartographie adressée de la ville ; il est donc nécessaire qu'elle soit bien réalisée. Sa réalisation passe par la restitution d'une photographie aérienne, suivie de la superposition des plans de lotissements aux orthophotoplans. Il y a deux types d'adressage RFU : l'adressage cadastral (le QIP/ZIP) et l'adressage postal (la Rue –Entrée de Parcelle). L'adressage utilisé actuellement au Bénin est le QIP (Quartier-Ilot-Parcelle).

Notre mémoire s'est intéressé à la gestion des RFU par les collectivités locales au Bénin, le cas de la commune d'Abomey-Calavi nous a intéressés.

Le problème général soulevé est la sous-exploitation du RFU. Nous avons identifié trois problèmes spécifiques qui découlent du problème général. Il s'agit de : i) la cartographie adressée incomplète ; ii) l'irrégularité des mises à jour du RFU ; iii) la non clarification du cadre institutionnel du RFU.

1- Rapport entre le CIPE et la Mairie d'Abomey-Calavi dans le cadre de la mobilisation des ressources au profit de la commune :

.....
.....
.....
.....
.....
.....

2- RFU, en tant qu'outil de mobilisation des ressources fiscales à Abomey-Calavi

.....
.....
.....
.....
.....

3- Avantages du RFU à Abomey-Calavi selon vous

.....
.....

.....
.....
.....
.....

4- Localisation de la base de données RFU

.....
.....
.....

5- Maitrise du logiciel RFU

.....
.....
.....
.....
.....

6- Insuffisances du RFU à Abomey-Calavi

.....
.....
.....
.....
.....

7- Implication de la cellule RFU dans les travaux de mise à jour du RFU

.....
.....
.....
.....
.....

8- Difficultés liées aux opérations de recensement fiscal, notamment à la mise à jour du RFU

.....
.....
.....
.....
.....

9- Difficultés liées aux travaux de recouvrement

.....
.....
.....
.....
.....
.....

10- Evolution des émissions et des recouvrements de 2009 à 2013

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

11- Suggestions pour l'exploitation optimale du RFU à Abomey-Calavi.....

.....
.....
.....
.....
.....

ANNEXE 4

**GUIDE D'ENTRETIEN AU SERVICE EN CHARGE DES AFFAIRES
DOMANIALES**

Le RFU de la commune d'Abomey-Calavi a été installé en 2010. L'un des objectifs assignés à cet outil est de mobiliser les ressources fiscales au profit de la commune.

Le socle du RFU, c'est la cartographie adressée de la ville ; il est donc nécessaire qu'elle soit bien réalisée. Sa réalisation passe par la restitution d'une photographie aérienne, suivie de la superposition des plans de lotissements aux orthophotoplans. Il y a deux types d'adressage RFU : l'adressage cadastral (le QIP/ZIP) et l'adressage postal (la Rue –Entrée de Parcelle). L'adressage utilisé actuellement au Bénin est le QIP (Quartier-Ilot-Parcelle).

Notre mémoire s'est intéressé à la gestion des RFU par les collectivités locales au Bénin, le cas de la commune d'Abomey-Calavi nous a intéressé.

Le problème général soulevé est la sous-exploitation du RFU. Nous avons identifié trois problèmes spécifiques qui découlent du problème général. Il s'agit de : i) la cartographie adressée incomplète ; ii) l'insuffisance des mises à jour du RFU ; iii) la non clarification du cadre institutionnel du RFU.

Pour qu'une cartographie adressée soit complète, il faut entre autres, que les travaux de lotissement connaissent une application effective.

1- Arrondissements et quartiers de la commune dont les opérations de lotissement sont en cours :

.....

.....

.....

.....

.....

2- Quels sont les est l'état des lieux de lotissement à Abomey-Calavi à ce jour :

.....

.....

.....

.....

.....

3- Arrondissements et quartiers de la commune dont les opérations de lotissement sont achevées (recasement et ouverture des voies) : -Précisez si possible les années d'achèvement

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

4- quartiers où les travaux de lotissement sont suffisamment avancés

.....
.....
.....
.....
.....

5- quel le nombre de parcelles effectivement loties ?- - - , ces parcelles sont dans quels quartiers ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

6- La fourniture des plans cartographiques par les géomètres

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

7- La numérisation de la cartographie

.....

8- Harmonisation de l'adressage des lotissements avec celui du RFU

.....
.....
.....

9- Informatisation du service en charge des affaires domaniales

.....
.....
.....
.....
.....

10- Connaissance du service RFU et
collaboration.....

.....
.....

ANNEXE 5 : Quelques documents

Tableau: Etat des lieux d'installation du RFU/SIF au Bénin jusqu'en 2010

N°	VILLE	ANNEE D'INSTALLATION	PARTENAIRE FINANCIER	OBSERVATIONS
1	Parakou	1989	Coopération française	Mis en place par la SERHAU-SA
2	Cotonou	1992	Coopération française	Mis en place par la SERHAU
3	Djougou	1994	Ville d'Evreux (France)	Mis en place par la SERHAU
4	Porto-Novo	1995	Coopération française	Mis en place par la SERHAU
5	Dassa-Zoumè	1996	Union Européenne	Mis en place par la SERHAU
6	Savè	1996	Union Européenne	Mis en place par la SERHAU
7	Savalou	1996	Union Européenne	Mis en place par la SERHAU
8	Tanguiéta	1997	PNUD	Mis en place par la SERHAU
9	Nikki	1997	PNUD	Mis en place par la SERHAU
10	Bohicon	2005	Coopération française	Achevé avec la contribution de la commune (transport des enquêteurs) Mis en place par la SERHAU
11	Kandi	2005	Coopération française	Achevé avec la contribution de la commune (transport des enquêteurs) Mis en place par la SERHAU
12	Natitingou	2005	Coopération française	Achevé avec la contribution de la commune (transport des enquêteurs) Mis en place par la SERHAU
13	Dogbo	2006	Coopération hollandaise	Mis en place par la SERHAU
14	Lokossa	2006	Banque Mondiale (IDA)	Mis en place par la SERHAU en MOD
15	Abomey	2005	Coopération allemande	Mis en place par l'équipe du projet
16	Ouidah	2005	Coopération allemande	Mis en place par l'équipe du projet
17	Abomey- Calavi	2009	Agence Française de Développement (AFD)	Mis en place par le bureau d'études BIM
18	Sèmè- Podji	2009	Agence Française de Développement (AFD)	Mise en place par la SERHAU-SA

Source : SERHAU-SA/Rapport forum sur le RFU tenu à Ouidah en 2007

Tableau n° 10 : Tableau synthèse de l'étude " la gestion du RFU par les collectivités locales : cas de la commune d'Abomey-Calavi"

Niveau d'analyse		Problématique	Objectif	Causes réelles	Diagnostic	Solutions
Niveau général		<u>Problème général</u>	<u>Objectif général</u>			
		Sous exploitation du RFU	Optimiser l'exploitation du RFU			
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique n°1</u>	<u>Objectif spécifique 1</u>	<u>Causes réelles liées PS1</u>	<u>Elément de diagnostic</u>	<u>Approches de solutions au P.S1</u>
		Cartographie adressée incomplète	Etablir une cartographie complète	non achèvement des travaux de lotissement	Plans parcellaires adressés inexploitable sur le terrain	- poursuivre et achever les travaux de lotissement - intégrer les nouveaux quartiers entièrement lotis dans la base cartographique - faire la mise à jour carto des zones RFU dont les travaux de lotissement sont achevés
	2	<u>Problème spécifique n°2</u>	<u>Objectif spécifique 2</u>	<u>Causes réelles liées PS2</u>	<u>Elément de diagnostic</u>	<u>Approches de solutions au P.S2</u>
		insuffisance des mises à jour du RFU	Veiller à la régularité des mises à jour du RFU	inexistence d'un cadre formel de collaboration entre la Mairie et les services des impôts	-Retard des enquêtes fiscales - retard dans la mise en œuvre des travaux de recouvrement - incidence sur les recouvrements	- mettre des moyens à la disposition des structures appropriées à bonne date - signer un protocole d'accord entre la mairie et le service des impôts
	3	<u>Problème spécifique n°3</u>	<u>Objectif spécifique n°3</u>	<u>Causes réelles liées PS3</u>	<u>Elément de diagnostic</u>	<u>Approches de solutions au P.S1</u>
		Non clarification du cadre institutionnel du RFU	Clarifier le cadre institutionnel du RFU	Absence de volonté politique des autorités	- confusion des attributions - certaines cellules RFU procèdent aux émissions des impôts - certaines cellules RFU ne jouent pas leurs rôles	- prendre des textes au niveau local pour régler le cadre institutionnel - prendre des textes de lois au niveau central pour assurer le développement de l'outil

Source : Résultats de nos investigations

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	2
PREMIERE PARTIE : CADRE INSTITUTIONNEL ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	7
CHAPITRE 1 : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	8
SECTION 1 : PRESENTATION DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE.....	8
Paragraphe 1 : Historique, situation géographique et missions de la commune	8
Paragraphe 2 : Structure administrative de la commune et organisation de la Mairie	9
A) Structure de l'organisation administrative de la commune	9
B) Organisation de la Mairie	10
SECTION 2 : FONCTIONNEMENT DU SERVICE DE L'AMENAGEMENT ET DE L'URBANISME ET DU SERVICE RFU.....	11
Paragraphe 1 : le fonctionnement du service de l'aménagement et de l'urbanisme.....	11
Paragraphe 2 : Présentation du service RFU d'Abomey-Calavi	12
CHAPITRE 2 : PRESENTATION DU RFU ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	21
SECTION 1 : PRESENTATION DU RFU COMME OUTIL DE MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES.....	21
Paragraphe 1 : Processus de mise en place du RFU.....	21
A : L'établissement de la cartographie de base.....	21
B : La collecte et le traitement des données pour la constitution de la base de données	22
C : L'appropriation du processus par les principaux acteurs	24
Paragraphe 2 : Diagnostic du RFU : Forces et opportunités liées à l'installation et l'exploitation du RFU, les contraintes et menaces de son exploitation.....	25
A- Les Forces et opportunités (les atouts).....	25
B- Les contraintes et les menaces liées à son exploitation	26
B1- La mise à jour de la base de données conditionne la performance de l'outil	26
B2-L'établissement d'une bonne collaboration entre les acteurs participe de la bonne gestion de l'outil.....	27
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	27
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	27
A- Regroupement des problématiques possibles.....	27

B- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet	29
C- Spécification de la problématique choisie.....	29
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.	30
A- Résolution du problème général.....	30
B- Résolution des problèmes spécifiques.....	30
C- Séquences de résolution de la problématique.....	32

DEUXIEME PARTIE : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE 34

CHAPITRE 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE 35

SECTION 1 : DE LA FORMULATION DES OBJECTIFS, DES CAUSES ET HYPOTHESES DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE 35

Paragraphe 1 : Des objectifs à la formulation des causes et hypothèses de l'étude	35
A-Objectif général	35
B-Objectifs spécifiques de l'étude.....	35
C-Identification des causes possibles, formulation des hypothèses liées aux différents problèmes en résolution.....	36
C1- Identification des causes et formulation des hypothèses liées au problème spécifique 1	36
C2- Identification des causes et formulation des hypothèses liées au problème spécifique 2.....	37
C3- Identification des causes et formulation des hypothèses liées au problème spécifique 3.....	38
Paragraphe 2 : Revue de littérature	39
A-Exposé de contributions antérieures sur le problème relatif à la cartographie adressée incomplète	39
B-Exposé de contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à l'insuffisance des mises à jour du RFU	42
C-Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique relatif à la non clarification du cadre institutionnel du RFU	43

SECTION 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE 46

Paragraphe 1 : Dimension empirique.....	46
A-Objectif de la collecte de données	46
B- Cadre de l'enquête et population ciblée.....	46
C- Nature de la collecte des données	47
D- Echantillonnage.....	47
E- Spécification des données à collecter.....	47
F- Conception du questionnaire.....	48
G- Technique de dépouillement.....	48
H- Outils de présentation des données.....	48
Paragraphe 2 : Dimension théorique.....	48

CHAPITRE 2 : LES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE GESTION DU RFU.....	51
SECTION 1 : PRESENTATION DES RESULTATS DES ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES	51
Paragraphe 1 : Des enquêtes	51
C- Présentation et analyse des résultats	52
C1. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique 1 relatif à la cartographie adressée incomplète	52
C2. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique 2 relatif à l'insuffisance des mises à jour du RFU	54
C3. Présentation et analyse des résultats de l'enquête par rapport au problème spécifique 3 relatif à la non clarification du cadre institutionnel du RFU	55
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	57
A – Vérification des hypothèses	57
B- Etablissement du diagnostic	59
SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	60
Paragraphe 1 : Approches de solutions	60
A-Approches de solutions par rapport au problème de la cartographie adressée incomplète	61
B-Approches de solutions par rapport au problème de l'insuffisance des mises à jour du RFU.....	62
C-Approches de solutions par rapport au problème de la clarification du cadre institutionnel du RFU	63
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre	63
A-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées pour résoudre le problème de la cartographie adressée incomplète.....	64
B-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées pour résoudre le problème de l'insuffisance des mises à jour du RFU.....	65
C-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées pour résoudre le problème de la clarification du cadre institutionnel du RFU.....	66
CONCLUSION GENERALE.....	68
BIBLIOGRAPHIE	71
ANNEXES	74