



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE (ENAM)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Finances et du Trésor

Année académique 2006 – 2007

Thème :

**Contribution pour une gestion optimale
du Registre Foncier Urbain de la ville
de Parakou**

Réalisé et soutenu par :
PARAISO Aziz Armel

Sous la direction de :

Maître de stage :

CHABI Alimatou
Chef de la cellule RFU de Parakou

Directeur de mémoire :

Gandjidon Justin
Chargé de cours à L'ENAM

JUILLET 2007

Jury d'évaluation du mémoire

Président : HOUEDETE Thomas

Vice président : EYEBIYI G.Hubert

Membre : AGUESSI Joseph

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

REMERCIEMENT

Qu'il nous soit permis de remercier sincèrement :

Notre maître de mémoire, Monsieur **Justin GANDJIDON**, Directeur de la centralisation des comptes de l'Etat pour avoir accepté de diriger ce travail malgré ses multiples occupations.

Monsieur **Djibril MAMA CISSE**, Secrétaire Général de la Mairie de Parakou qui nous a permis d'effectuer notre stage à la Mairie de Parakou.

Madame **CHABI Alimatou**, Chef du service RFU de Parakou pour sa disponibilité et ses encouragements.

Madame **BACHABI Nafissatou** Directrice Départementale des Impôts du Borgou-Alibori pour la volonté de voir ce travail bien fait et la documentation fournie.

Monsieur **DJOMAMOU Désiré**, Directeur Régional de l'Institut Géographique National Borgou-Alibori Pour les explications fournies

Monsieur **EYEBIYI Gustave**, chargé de cours à l'ENAM pour sa participation à la réalisation ce travail.

Mes Parents pour la disponibilité et le soutien sans faille durant toute notre formation.

L'administration et tous les professeurs de l'ENAM pour leur contribution à notre formation.

Tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont participé à la réalisation de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

RFU	: Registre Foncier Urbain
DDI-BA	: Direction Départementale des Impôts du Borgou-Alibori
IGN	: Institut Géographique National
DAFI	: Direction des Affaires Financières et de l'Informatique
TFU	: Taxe Foncière Unique
TPU	: Taxe Professionnel Unique
QIP	: Quartier Ilot Parcelle
REP	: Rue d'Entrée Parcelle
SERHAU-SA	: Société d'Etude Régionale d'Habitat et d'Aménagement Urbain

LISTE DES TABLEAUX**Pages**

<u>Tableau N°1</u> : Regroupement des problématiques possibles.....	26
<u>Tableau N°2</u> : Synthèse des approches théoriques par problème.....	31
<u>Tableau N°3</u> : Tableau de bord de l'étude.....	38
<u>Tableau N°4</u> : Cause de la sous-exploitation des filières foncière et urbaine.....	51
<u>Tableau N°5</u> : Cause du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de Parakou....	52
<u>Tableau N°6</u> : Cause des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.....	53
<u>Tableau N°7</u> : Synthèse de l'étude.....	59

GLOSSAIRE

Impôt :

C'est un prélèvement pécuniaire requis des personnes physiques ou morales par voie d'autorité, à titre définitif sans contrepartie déterminée, destiné à couvrir les charges de l'Etat et la réalisation de ses objectifs économiques et sociaux.

Recouvrement des impôts et taxes :

C'est l'ensemble des opérations qui ont pour but de faire passer le produit de l'impôt de la bourse du contribuable dans les coffres de l'Etat ou de ses démembrements.

Assiette fiscale :

Ensemble d'opérations administratives tendant à établir l'existence et le montant de la matière imposable et constater la présence du fait générateur de l'impôt, c'est-à-dire de l'acte ou de la situation qui est la condition de la naissance de la dette d'impôt

Fraude fiscale :

Soustraction illégale à la loi fiscale de tout ou partie de la matière imposable qu'elle devrait frapper.

Evasion fiscale :

C'est le fait d'éluder une partie ou la totalité de l'impôt sans violer la loi fiscale. Elle consiste à tirer profit des lacunes ou insuffisances de la législation fiscale ou du système fiscal pour être moins imposé par rapport aux autres contribuables.

Système déclaratif :

C'est un système qui se caractérise par un dialogue permanent entre le fisc et le contribuable en vue de la détermination de sa cotisation fiscale.

Cadastre :

C'est une représentation cartographique de l'ensemble du territoire national sur une base communale et selon sa division en parcelles de propriétés.

Résumé

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons choisi d'orienter notre réflexion sur la gestion du Registre Foncier Urbain (RFU) de la ville de Parakou.

Le RFU qui est un outil de gestion de la fiscalité locale rencontre quelques difficultés dans la ville de Parakou. Ces difficultés se manifestent à travers:

- la sous exploitation de la filière foncière et base de données urbaines;
- le suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de la ville;
- des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

Dans le but de contribuer à la résolution de ces différents problèmes, nous avons décidé de proposer les conditions d'une gestion optimale du RFU de Parakou à travers les objectifs spécifiques que sont:

- proposer des mesures tendant à obtenir une liste exhaustive des données foncières et urbaines de la ville de Parakou;
- proposer des mesures visant l'élargissement de l'assiette de la ville de Parakou;
- suggérer des mesures visant l'amélioration du taux de recouvrement des ressources fiscales locales.

A cet effet, nos constats à divers niveaux dans les structures impliquées dans la gestion du RFU de Parakou nous ont permis de formuler les hypothèses suivantes:

- la sous exploitation des filières foncière et urbaine du RFU de Parakou est due à un manque d'actualisation de sa base de données foncières et urbaines;
- l'absence de recensement est à la base du suivi non rigoureux de l'assiette fiscale de la ville;
- l'incivisme fiscal et le développement du secteur informel expliquent les difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

Pour atteindre notre objectif, nous avons procédé d'abord à l'analyse des données primaires liées à la problématique. Ensuite, nous avons interrogé les différents cadres et

agents impliqués dans la gestion du RFU de Parakou. A travers nos échanges, nous avons pu établir les diagnostics suivants :

- la sous exploitation de la filière foncière et base de données urbaines est due au manque d'actualisation de la base de données foncières du RFU ;
- l'absence de recensement des matières imposables est à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de la ville ;
- l'incivisme fiscal est à la base des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement de la municipalité.

Les résultats issus des diagnostics posés ont confirmé nos hypothèses de base et nous ont permis de proposer des solutions tant à l'endroit des structures impliquées dans la gestion du RFU de Parakou qu'à l'endroit des autorités élues de la ville.

Il revient désormais à ces différentes structures de tenir compte de ces recommandations pour rendre optimale la gestion du RFU de la ville de Parakou.

<u>SOMMAIRE</u>	<u>PAGES</u>
<i>INTRODUCTION GENERALE</i>	1
<u>Chapitre préliminaire</u> : Des observations de stage à la détermination de la problématique	4
<u>Section I</u> : Observations de stage :.....	5
<u>Section II</u> : Problématique de la contribution pour une gestion optimale du Registre Foncier Urbain de Parakou	27
<u>Chapitre premier</u> : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique	32
<u>Section I</u> : Des objectifs au tableau de bord de l'étude	33
<u>Section II</u> : Revue de la littérature et méthodologie adoptée	39
<u>Chapitre deuxième</u> : De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des solutions	49
<u>Section I</u> : De la collecte à l'analyse des données	50
<u>Section II</u> : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions	54
<i>CONCLUSION GENERALE</i>	60
<i>Bibliographie</i>	62
<i>Annexes</i>	
<i>Table des matières</i>	

Introduction Générale

Le processus de décentralisation en vigueur au Bénin depuis les premières élections communales de décembre 2002, impose aux collectivités territoriales, des contraintes et des responsabilités nouvelles à assumer. En effet, les lois sur la décentralisation ont précisé toutes les dispositions auxquelles doivent se conformer les nouvelles communes. Parmi celles-ci, on retiendra le transfert de certaines compétences aux élus locaux et la jouissance d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière. Il est donc nécessaire d'accompagner ce transfert de compétence par une véritable stratégie de mobilisation des ressources financières afin de garantir une indépendance financière des communes.

Dans cette vision, le pouvoir central avait doté un certain nombre de collectivités territoriales du Registre Foncier Urbain (RFU) dont les trois villes à statut particulier et Parakou en premier.

Cette action était menée en vue du renforcement des ressources financières des collectivités locales face aux nombreuses charges urbaines qui ne cessent de croître.

Le RFU est un outil de décentralisation au service des collectivités locales. C'est un système d'informations foncières décentralisées, conçu pour répondre aux trois objectifs suivants :

- le développement des ressources financières (volet fiscal) ;
- la maîtrise de la gestion du patrimoine foncier (volet foncier);
- la production et le traitement des données urbaines nécessaires à la programmation des actions de développement (volet urbain).

L'expérience a été concluante pour la plupart des collectivités territoriales ayant accueilli ce projet.

Aujourd'hui, cet outil ne profite plus vraiment à la plupart des communes bénéficiaires dont Parakou. Le RFU de cette ville ne répond plus aux attentes de la municipalité car, caractérisé par une gestion opaque qui ne permet plus l'élargissement de son assiette fiscale. Cette situation a entraîné un stationnement du niveau de recouvrement des ressources locales alors que les charges ne cessent d'augmenter d'année en année.

La décentralisation exige donc que la municipalité de Parakou, maîtrise sa fiscalité, laquelle maîtrise ne saurait se concrétiser, sans la consolidation et l'actualisation du RFU afin de rendre son rendement optimal.

Conformément à l'article 186 de la loi n° 97- 028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, «pendant une période de trois ans à compter de la mise en place des organes des communes, l'Etat assure leur bon fonctionnement, en octroyant des subventions et des crédits spéciaux aux communes dont les ressources financières se révèlent insuffisantes pour l'équilibre de leur budget de fonctionnement. Ces subventions et crédits spéciaux doivent faire annuellement l'objet d'une inscription au budget de l'Etat ».

L'article 187 de la même loi dispose que «la commune qui, deux ans après la suppression de la subvention de l'Etat n'est pas en mesure de disposer de ressources financières propres pour son fonctionnement, peut faire l'objet d'une fusion, conformément aux dispositions de la présente loi».

Malgré ces dispositions, la subvention de l'Etat continue d'occuper une place importante dans le budget primitif de Parakou.

Ainsi, il est urgent d'œuvrer pour une amélioration des ressources internes de la municipalité de Parakou. A cet effet, l'étude des problèmes inhérents au RFU de la ville de Parakou entraînera à coup sûr, des effets positifs sur les ressources budgétaires de cette municipalité. C'est ce qui justifie notre étude dont le thème est :

« Contribution pour une gestion optimale du Registre Foncier Urbain de la ville de Parakou. »

Dans le but d'atteindre notre objectif, nous avons structuré notre travail autour de trois chapitres. Le chapitre préliminaire est consacré aux observations de stage et à la détermination de la problématique, le chapitre premier abordera les objectifs de l'étude ainsi que la méthodologie adoptée en vue de la résolution de la problématique de l'étude, le chapitre deuxième quant à lui, tiendra compte de l'analyse des données collectées, les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

Chapitre préliminaire

DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA DETERMINATION DE LA PROBLEMATIQUE

Il s'agira dans ce chapitre de présenter la Mairie de Parakou de même que, toutes les structures impliquées dans la gestion du Registre Foncier Urbain (RFU) de cette ville et, de dégager une problématique à partir de l'état des lieux du stage. Mais avant, nous ferons une présentation sommaire de la ville de Parakou.

Section I : Observations de stage

Située à 415 Km environ au nord de Cotonou, la municipalité de Parakou s'étend sur une superficie de 441 km² dont quatre vingt km² de zone urbaine. Elle est limitée à l'est, à l'ouest et au sud par la commune de Tchaourou et au nord par la commune de N'Dali. La ville de Parakou est découpée en trois arrondissements composés de quarante deux quartiers de villes. Sa population est estimée à environ 150 000 habitants.

Ville cosmopolite, Parakou abrite plusieurs groupes socio-culturels dont les plus dominants sont : les Bariba ; les Dendi ; les Adja ; les Fons et les Yoruba. On y retrouve également une forte colonie d'étrangers notamment : les Nigériens, les Nigériens, les Togolais, les Ghanéens et les Indo-libanais. De part son statut, Parakou est la troisième ville du Bénin.

Il sera présenté dans cette section, la structure administrative de la Mairie et des acteurs du RFU de Parakou et l'état des lieux des structures impliquées dans la gestion de cet outil de développement local.

Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Parakou

Nous ferons ressortir dans ce paragraphe, les attributions et fonctionnement des différents organes qui composent la municipalité de Parakou. A cet effet, la structure organisationnelle de l'administration de la Mairie de Parakou est précisée dans l'arrêté municipal n°50/040/M/CAB du 23 août 2004, portant organigramme général des services municipaux.

I- Attributions et fonctionnement de la Mairie de Parakou

La Mairie de Parakou est régie par deux organes :

- l'organe délibérant : Le Conseil Municipal ;
- l'organe exécutif : Le Maire et ses Adjoints.

A- Organe délibérant : Le Conseil municipal

Il est composé de vingt cinq conseillers communaux qui ont élu en leur sein, le Maire et ses trois adjoints lors de la session ordinaire du conseil municipal du 21 février 2003.

Le conseil communal compte six commissions spécialisées, il s'agit de :

- la commission des affaires économiques et financières ;
- la commission des affaires domaniales et environnementales ;
- la commission des affaires sociales et culturelles ;
- la commission des sports-loisirs et tourisme ;
- la commission de l'équipement et des transports ;
- la commission de l'aménagement et de l'urbanisme.

Le Conseil municipal dispose d'un pouvoir de décision qui s'exerce par des délibérations dans les domaines spécifiés par la loi, notamment, le budget, le plan de développement communal, le schéma directeur d'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie, la coopération intercommunale et la coopération décentralisée.

Le fonctionnement du conseil communal est régi par le Décret n° 2001- 414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur des conseils communaux qui peut être complété par des règles particulières propres à chaque commune.

B- Organe exécutif :

Il comprend le Maire, assisté de ses trois adjoints ainsi que les chefs d'arrondissement.

Ils ont pour mission de :

- exécuter les décisions du conseil municipal ;
- assurer la gestion administrative de la commune ;
- gérer les ressources et le patrimoine de la commune ;
- représenter la commune devant les tribunaux et dans les actes de la vie civile.

La commune de Parakou bénéficie de l'appui des services de la Mairie et des services déconcentrés de l'Etat.

En effet, conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté municipal n° 50/040/M/CAB du 23 août 2004 portant organisation attributions et fonctionnement des services municipaux, la Mairie de Parakou est organisée à deux niveaux :

- les services municipaux ;
- les services infra municipaux.

1- Services municipaux :

Conformément à l'article 2 de l'arrêté n° 50/040/M/CAB du 23 août 2004, les services municipaux sont classés en trois catégories :

- le cabinet du Maire ;
- le secrétariat général ;
- les directions techniques.

a- Cabinet du Maire :

Il est directement rattaché au Maire. En effet, le Maire est le premier responsable de la commune, chef de l'administration municipale, son cabinet comprend :

- le secrétariat particulier ;
- l'inspection des services municipaux ;
- le poste de directeur de cabinet ;
- le poste de directeur adjoint de cabinet ;
- le poste de chef protocole ;
- le poste de chargés de mission ;
- les postes de conseillers spéciaux ;
- la cellule de communication et des relations publiques.

b- Secrétariat Général

Conformément à l'article 14 de l'arrêté municipal n°50/040/M/CAB du 23 août 2004, le Secrétaire Général est le principal animateur des services administratifs municipaux dont il veille au bon fonctionnement. Il est assisté d'un Secrétaire Général Adjoint et couvre les postes et bureaux ci-après

- ❖ le secrétariat administratif ;
- ❖ le service des ressources humaines ;
- ❖ le service des affaires juridiques et du contentieux ;
- ❖ le bureau des marchés publics ;
- ❖ le bureau de la documentation et des archives ;
- ❖ la station des transmissions radio ;
- ❖ le standard

c- Directions Techniques

Il s'agit de :

- la Direction des Services Techniques (DST) ;
- la Direction des Affaires Financières et de l'Informatique (DAFI) ;
- la Direction de la Prospective et du Développement Local (DPDL) ;
- la Direction des Services à la Population (DSP).

Chacune de ces directions dispose d'un Secrétariat de Direction et est subdivisée en services.

Compte tenu des spécificités de notre formation, nous avons effectué notre étude dans un service relevant de la Direction des Affaires Financières et de l'Informatique

2- Services infra municipaux :

L'article 3 de l'arrêté n°50/040/M/CAB du 23 août 2004, dispose : « les services infra municipaux regroupent les services municipaux créés au niveau de chaque arrondissement. Ils se composent comme suit :

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

Les activités des services municipaux d'arrondissement sont coordonnées par le chef d'arrondissement. »

3- Les services déconcentrés

Certains services déconcentrés de l'Etat travaillent en étroite collaboration avec la municipalité dans le cadre de la gestion des Finances locales. Il s'agit de :

- Direction Départementale des Impôts du Borgou -Alibori

- la Recette Perception du Trésor.

Ces services appuient la Mairie dans la mobilisation et la gestion des ressources financières de la ville de Parakou.

II- Présentation de la « cellule RFU » de Parakou :

A- Historique du Registre Foncier Urbain

Dans les années 80, les ressources des collectivités locales béninoises étaient essentiellement fiscales et se heurtaient à de véritables difficultés pour financer un réel programme local d'investissement. Or, les exigences de la gestion urbaine vont sans cesse croissantes, et le besoin pressant d'un développement local harmonieux se fait de plus en plus sentir, d'où la nécessité du RFU comme un instrument de dynamisation des ressources locales.

Les impôts fonciers (Fonciers Bâti et Fonciers Non Bâti) et ceux professionnels (la Patente et la Licence) constituent l'essentiel des recettes locales qui alimentent à plus de 80% le budget des collectivités d'alors. L'étude de la faiblesse des ressources était alors centrée sur ces quatre types d'impôts, dans la mesure où les recettes provenant de l'exploitation des services marchands (marchés ; gares routières ; carrières...etc.) étaient entièrement gérées par des structures d'exploitation nationale et départementale dont le contrôle échappe totalement aux autorités locales.

Le RFU est un outil de gestion municipale visant à :

- élaborer une carte parcellaire de la ville ;
- créer une base de données urbaines ;
- développer les applications foncières, urbaines, et fiscales.

C'est un système de cadastre simplifié qui a été expérimenté pour la première fois à Parakou en 1989 ; laquelle expérience a été concluante pour cette ville (ancienne circonscription urbaine), avec l'élargissement de l'assiette qui est passée de 120 % en 1990 à 150% en 1994 et légèrement supérieure à 150% de nos jours¹.

Cette expérience s'est étendue à d'autres communes comme : Cotonou en 1992, Djougou en 1993 et Porto-Novo en 1995. Ces opérations ont été conduites à l'initiative

¹ « Comprendre le RFU » Le manuel du RFU (Tome 1) Juin 1995. SERHAU- SA.

et sous l'égide de la Société d'Etude Régionale de l'Habitat et de l'Urbanisme (SERHAU-SA). Après la période d'implantation gérée sous forme de projet par la SERHAU-SA, financé par la France suite à la convention franco-béninoise n° 0091/CD/BEN intitulée « Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine » avec sa deuxième composante intitulée « Appui à la gestion urbaine de Parakou » signée le 24 mai 1991 entre le Bénin et la France. Pour chaque Commune, une équipe des cadres issus des administrations centrales et/ ou des services de la circonscription est détachée pour conduire le RFU pour sa pérennisation, d'où la création de la Cellule RFU de Parakou.

B- Ancrage institutionnel

Après les trois années d'installation de l'outil RFU, La SERHAU-SA qui avait la maîtrise de l'ouvrage, était appelée à mettre à la disposition du bénéficiaire (ex circonscription), les équipements et des fournitures. Mais avant, des recommandations ont été faites à l'endroit de chacun des acteurs impliqués dans la gestion de l'outil.

C'est ainsi que l'un des points focaux fut, la mise en place d'une équipe constituée en cellule RFU, laquelle cellule est intégrée dans les structures de la circonscription par un arrêté de création. La cellule de Cotonou a été créée par l'arrêté n° 015 BIS/CUC/SG/CAB/95 du 13 juillet 1995 et celle de Porto-Novo par l'arrêté n° 1LMN/SG-SA du 17 septembre 1998. Paradoxalement, bien qu'étant la première circonscription ayant bénéficié du RFU au Bénin, Parakou n'a pris cet arrêté qu'en 2001 à quelques mois de la phase active de la décentralisation au Bénin.

Cependant, la DDI-BA s'était chargée toute seule de la gestion du RFU de Parakou de 1992 jusqu'en 2001. L'arrêté n° 50/35/CCU/SG/SAAE du 21 mars 2001 portant création attribution et fonctionnement de la cellule RFU est donc venu décharger un tout petit peu la DDI/BA. **Ce constat montre combien de fois la fiscalité locale n'était pas une priorité pour les autorités de l'ancienne circonscription urbaine de Parakou.**

Malgré la création de la cellule en 2001, il a fallu que la décentralisation rentre dans sa phase active avant que ce service, ne commence par exercer ses véritables attributions. **On constate un manque de rigueur dans la création de la cellule.**

C- Missions de la cellule RFU

La cellule RFU de Parakou est composée de deux bureaux et, à sa tête, un chef de service.

Elle a pour mission générale d'animer la concertation entre tous les partenaires concernés par le RFU et notamment, la Mairie, la DDI, et l'Institut Géographique National (IGN).

Compte tenu de sa mission, la cellule RFU doit avoir un libre accès aux informations de l'ensemble de ses intervenants.

De façon spécifique, la cellule intervient à plusieurs niveaux :

1- Suivi des opérations fiscales

Le rôle de la cellule RFU est ici de donner l'ensemble des informations nécessaires à la Direction des Affaires Financières et de l'Informatique en matière d'assiette et de recouvrement ; pour que celle-ci puisse établir au mieux ses prévisions budgétaires d'une part et être un interlocuteur averti de la DGID d'autre part (discussion sur les bases d'imposition, demandes d'amélioration du recouvrement dans telle zone ou pour telle tranche d'impôts). Pour ce faire, la cellule RFU doit tenir en permanence un tableau de bord des opérations fiscales. D'une façon générale, il lui appartient de faire :

a- Au niveau de l'assiette

- l'analyse annuelle des bases d'imposition comme cela est autorisé par la loi des finances.
- le suivi annuel des émissions par type d'impôts, par tranche d'impôts et par quartier (mise à jour notamment de la carte des zones couvertes par le RFU.)
- des calculs de ratios synthétiques (émission par habitant, par type d'impôts, par quartier) ;

b- Au niveau du recouvrement

- suivi annuel du placement des avis d'imposition par type d'impôt, par tranche d'impôt et par quartier ;

- suivi annuel des recouvrements par type d'impôts, par tranches d'impôts et par quartier ;
- calcul de ratios synthétiques.

Toujours, à titre de conseil de la Direction des Affaires Financières et de l'Informatique, la cellule RFU doit également être en mesure de faire (ou de formuler des requêtes et donc de faire par la SERHAU-SA notamment) des simulations sur les fichiers RFU sur les bases d'imposition, le niveau des taux (La Loi des Finances autorisant ceux-ci à varier de 11 à 15 %)

2- Suivi de l'actualisation de la cartographie

- recueillir l'ensemble des changements constatés sur le terrain par les agents des impôts et qui lui sont transmis par la Direction Départementale des Impôts ;
- étudier les demandes de modification cartographique, en vérifier la véracité par des contrôles de terrain et apposer ses remarques sur l'ensemble du dossier ;
- identifier par ailleurs les nouveaux lotissements qui viennent d'être appliqués et doivent donc être intégrés au le plan de base ;
- préparer ensuite un projet de lettre de commande sur la base des informations fournies par la DDI-BA et des vérifications et /ou ajouts qu'elle a effectués,
- faire viser le projet de lettre de commande, par la DDI et la CU, puis le transmettre à l'IGN afin que ce dernier puisse établir un devis correspondant aux prestations à effectuer et respectant les prix unitaires contenus dans la Convention-cadre ;
- réceptionner et contrôler le devis établi par l'IGN, finaliser la lettre de commande en y intégrant le montant à payer, puis transmettre la lettre de commande pour signature de la DGID et de la CU ;
- certifier le service fait par l'établissement d'un procès verbal de réception des prestations cartographiques de l'IGN et faire consigner le PV de réception par la DDI.

3- Suivi de l'inventaire foncier

- d'actualiser le fichier inventaire foncier et son exploitation (remise de rapports de synthèse et de tableaux de bord au SG de la CU) ;
- d'assurer la liaison avec la service des domaines et la DST.

4- Moyens humains et matériels

a- Moyens matériels

La cellule RFU doit disposer d'un local climatisé et équipé en mobiliers. Elle doit également être équipée en postes informatiques complets (unités centrales, onduleurs, et imprimantes) ainsi qu'en matériels roulants lui permettant d'effectuer les travaux de terrain et d'assurer la liaison entre les différents partenaires.

b- Moyens humains

La cellule doit être composée de cadres et d'une secrétaire administrative ayant à sa tête un chef de service qui supervise l'ensemble des opérations et assure les principales liaisons avec les partenaires extérieurs. Tous les cadres de la cellule RFU doivent être polyvalents pour des raisons de souplesse et d'efficacité. Néanmoins, un cadre se chargera spécialement de l'inventaire foncier et les autres de l'aspect fiscal (Assiette, recouvrement, cartographie, informatique).

III- Présentation des autres structures impliquées dans la gestion du RFU de Parakou

A- Direction Départementale des Impôts du Borgou/Alibori (DDI/BA)

La DGID, à travers la DDI/BA a pour mission de :

- respecter l'ensemble des procédures et mécanismes introduits par le RFU ;
- mettre régulièrement à la disposition de la circonscription urbaine de parakou, tous les éléments d'analyse de l'assiette et du recouvrement ;
- poursuivre et améliorer la concertation dans le cadre partenarial du RFU ;
- atteindre les objectifs de recouvrement fixés en commun avec la Mairie ;
- assurer la maintenance, le développement et la gestion de la base de données fiscales du RFU.

De façon spécifique, la DDI assure les responsabilités et missions suivantes :

1- Au niveau des travaux d'assiette

- l'organisation et le déroulement des enquêtes sélectives et de saisie des mises à jour ;

- la communication à la circonscription de Parakou, pour observation, d'une édition détaillée des articles qui ont fait l'objet de mise à jour ou de suppression ainsi que la liste des nouvelles créations ;
- l'intégration des informations relatives au nom et adresse des contribuables en provenance de l'ex circonscription urbaine de Parakou et toutes autres informations ayant pour but de maintenir la qualité de la base de données et d'élargir l'assiette ;
- l'organisation et le déroulement des travaux d'assiette ;
- la préparation éventuelle du rôle complémentaire

2- Au niveau des travaux de recouvrement

L'organisation de l'ensemble des tâches de recouvrement et l'encaissement des fonds, notamment :

- le placement des avis d'imposition et à la saisie régulière de la distribution ;
- la saisie régulière des paiements et des reversements à la Recette Perception du Trésor ;
- la réalisation d'un rapport d'analyse de la distribution précisant notamment le nombre d'avis distribués, le montant des émissions nettes par nature d'impôt, le détail des avis non distribués par motif et par quartier et d'un point de l'accueil des contribuables. Chacun de ces rapports sera transmis à la Commune de Parakou ;
- la mise en œuvre d'actions en recouvrement suffisantes en vue d'améliorer le taux de recouvrement ;
- la communication mensuellement à la commune de Parakou des statistiques de recouvrement et des reversements au Trésor, par exercice et par nature d'impôt.

B- Institut Géographique National

Etablissement public à caractère social et scientifique, l'IGN a été créé par décret n° 98-477 du 15 octobre 1998. Il a pour objet, la production de la cartographie de base et sa conservation. A ce titre, il assure notamment, la cartographie urbaine à grande échelle, la délimitation et la matérialisation des frontières internationales et des limites territoriales ou administratives du Bénin, l'exécution de tous travaux topographiques à la demande des organismes tant publics que privés et des tiers, la coordination et le

contrôle de toutes les activités de topographie et de cartographie réalisées sur toute l'étendue du territoire national quel que soit l'organisme initiateur ou bénéficiaire.

Partenaire au projet RFU, l'IGN a pris en charge l'établissement et la conservation des documents cartographiques de base nécessaires aux RFU et aux plans fonciers ruraux. C'est grâce aux travaux de l'IGN que les RFU sont constitués et doivent être ensuite actualisés pour y intégrer les modifications affectant le foncier. Dans la chaîne fiscale locale et dans le cadre du RFU, qui en est un outil central, l'IGN intervient en qualité de Maître d'œuvre. Il envoie sur le terrain des équipes pour effectuer les relevés des modifications du parcellaire et de la voirie qui sont nécessaires pour la prise en compte des extensions et des modifications du système d'adressage. L'IGN est habilité à passer avec des tiers, des contrats de réalisation de travaux géographiques ou de fournitures de prestations de sa compétence au Bénin et à l'étranger. C'est en s'appuyant sur ces dispositions qu'il est partie aux accords concernant l'actualisation des RFU

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les missions et activités des structures impliquées dans la gestion du Registre Foncier Urbain de Parakou

La gestion du RFU incombe principalement à la cellule RFU de Parakou, placée sous la Direction des Affaires Financières, compte tenu de son importance dans la mobilisation des ressources locales. Toutefois, la Recette des Impôts relevant de la DGID et placée sous la coupe de la DDI-BA intervient également dans la gestion de l'outil, de même que l'IGN. Selon les recommandations de la SERHAU-SA, la gestion du RFU incombe à trois structures différentes qui, administrativement dépendent de départements ministériels différents. Il s'agit du Ministère en de la décentralisation et de la gouvernance locale et du Ministère chargé des finances. **On note ici, l'inexistence d'un cadre structurel autonome et homogène de la gestion du RFU de Parakou.**

Le RFU est constitué d'informations provenant d'une cartographie de base qui doit être normalement actualisée périodiquement, et d'une enquête foncière exhaustive destinée à décrire les caractéristiques physiques des propriétés et des résultats d'expertise immobilière.

Le RFU comporte trois filières qui correspondent aux objectifs en vue desquels cet outil a été créé, il s'agit de :

***La filière fiscale** : elle vise l'amélioration et le développement des ressources fiscales grâce à une meilleure connaissance de la matière fiscale (localisations, identifications, caractéristiques physiques des fonciers bâtis et non bâtis);

***La filière foncière** : elle vise la maîtrise de la gestion du foncier urbain ;

***La filière base de données urbaines** : elle vise la constitution et la gestion cartographique de données urbaines nécessaires à la programmation du développement.

I- La cellule RFU de Parakou

Ce service se charge de la reconstitution périodique et de la mise à jour permanente de la base de données RFU et intervient activement dans chacune des filières de l'outil.

A- Reconstitution de la base de données

La base de données est constituée à partir d'une enquête foncière exhaustive dont le renouvellement périodique et l'actualisation permanente incombe à la cellule RFU de Parakou.

Compte tenu des objectifs du RFU, l'enquête exhaustive est une tâche primordiale et mérite d'être renouvelée en moyenne tous les cinq ans, au regard du rythme de développement économique, foncier et sociologique de la ville. Elle est la principale source d'informations et, nécessite une phase minutieuse de préparation et de conception, la mise en place d'une organisation adéquate pour la conduite des travaux de terrain.

Ainsi, la constitution ou la consolidation de la base de données RFU passe par quatre opérations notamment :

- la définition des objectifs et l'élaboration du questionnaire ;
- la définition, l'évaluation et la mobilisation des moyens humains et matériels.
- l'information et la sensibilisation de la population ;
- la formation du personnel et l'organisation des enquêtes

1- Définition des objectifs et élaboration du questionnaire

La définition des objectifs et l'élaboration des formulaires d'enquête sont une étape essentielle, puisque l'atteinte des objectifs du RFU dépend en grande partie de la fiabilité des données collectées au cours des opérations d'enquête. Le contenu du questionnaire dépend ainsi des objectifs à long terme du RFU. Le questionnaire doit permettre de collecter les informations sur la localisation de la parcelle, son niveau d'assainissement et d'équipement ; l'identification de l'exploitant ou du propriétaire, la localisation et la description des établissements. Cependant, on distingue trois types de fiches d'enquête que sont : « fiches parcelles » ; « fiches bâtiments » ; « Fiches activités. » Le questionnaire prend en compte non seulement les informations foncières et urbaines mais aussi, celles fiscales. **On constate une prise en compte formelle des préoccupations du RFU depuis la préparation administrative des fiches d'enquête.**

2- Définition, évaluation et mobilisation des moyens humains et matériels

La définition, l'évaluation, et la mobilisation des moyens humains et matériels sont une étape qui se réalise en deux phases. A cet effet, nous distinguons la phase de la prévision et celle de l'exécution.

La prévision prend en compte les besoins en termes de personnels, de matériels et de moyens financiers. Il s'agit notamment de prévoir de façon détaillée, les agents enquêteurs, des agents vérificateurs, des opérateurs de saisie, le matériel informatique ; le matériel roulant et les ressources financières nécessaires. Il est donc prévu dans le budget primitif, une ligne budgétaire relative aux opérations d'enquête de la cellule, ce qui généralement, pèse fortement sur les maigres ressources de la municipalité. La prévision est faite en fonction de l'importance des opérations et des résultats attendus. Elle englobe les tâches de définition et d'évaluation des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la réussite de l'opération. En réalité, les prévisions ne tiennent compte que de la faiblesse des ressources locales et non des besoins réels des opérations d'enquête. **On note alors une sous estimation des moyens matériels et humains nécessaires à la réussite des opérations.**

La phase d'exécution traduit la mise en oeuvre des données contenues dans le document des prévisions et consiste en la mobilisation des moyens humains et financiers. La mobilisation des moyens humains se fait à partir des annonces faites sur les radios locales et selon les critères définis par la cellule RFU en collaboration avec la DDI/BA.

Pour ce qui concerne les moyens financiers, bien que prévu au budget, la mise à disposition des fonds pose quelques difficultés liées en grande partie à la lenteur administrative en matière de procédures financières internes et dans une certaine mesure à l'indisponibilité des ressources.

En ce qui concerne le matériel informatique et le matériel roulant, la cellule ne dispose que de trois ordinateurs et de deux véhicules actuellement en mauvais état. **Ceci traduit, une insuffisance des moyens humains, matériels et financiers mis en oeuvre pour la réalisation des opérations d'enquête.**

3- Information et sensibilisation de la population

L'information et la sensibilisation de la population se font par le canal des Radios locales installées sur le territoire de la municipalité. Actuellement, la ville de Parakou compte environ six (06) stations radios disposant chacune de programmes variés, diffusés aussi bien en Français et Anglais que dans certaines langues locales comme : Bariba ; Dendi ; Fon ; Yoruba ; Adja ;...etc. Cette information a pour but de préparer la population à accepter et à aider les agents recenseurs dans l'accomplissement de leur mission. **On retient ici que la sensibilisation par le canal des radios locales permet d'informer le plus grand nombre de citoyens et de faciliter les enquêtes liées au RFU.**

4- Formation des agents enquêteurs

La formation des agents recrutés pour les fins de l'enquête s'avère très importante et permet de mettre tous les agents enquêteurs sur le même niveau de compréhension, ce qui dénote naturellement de la fiabilité et de la sincérité des informations collectées. Toujours est-il que quel que soit le diplôme, il existe toujours une marge d'erreurs dues à la formation de base et du niveau des agents enquêteurs. En effet, le profil des agents

enquêteurs varie du CEP au Baccalauréat. **On constate ici, le faible niveau intellectuel des agents recenseurs.**

B- Déroulement de l'enquête de terrain

La collecte des données sur le terrain est assurée par des équipes d'enquêteurs formés à cet effet. L'enquête s'effectue dans chaque quartier, îlot et parcelle. Ces équipes évoluent à l'aide des plans de repérage parcellaire, identifiant sur le plan, l'unité d'enquête qui est la Parcelle, avant de procéder au remplissage du questionnaire. Dans la pratique, le service du RFU ne dispose pas de plan de repérage parcellaire pour tous les quartiers que comporte la ville de Parakou. En effet, l'installation du RFU à Parakou avait permis la production de vingt huit (28) plans de quartiers. Aujourd'hui, la ville compte 42 quartiers et la cellule RFU de Parakou ne dispose que des vingt huit anciens plans de repérage parcellaire. Cette situation complique parfois les opérations d'enquête et freine le développement des enquêtes ou, entraîne une mauvaise imputation des informations foncières, urbaines et fiscales. **Retenons ici que l'absence de plans de repérage parcellaire freine les opérations d'enquêtes.**

1- Travaux de bureau

Les travaux de bureau font suite aux travaux d'enquête sur le terrain. Ils se déroulent dans un local spacieux aménagé pour la circonstance. Ces travaux portent sur la gestion courante du secrétariat d'enquête. C'est ainsi que les agents codificateurs se chargent d'attribuer un code à chaque fiche de propriété (foncier) et d'établissement (activité). Après la codification, les agents vérificateurs assurent le contrôle des fiches d'enquête et des codes appliqués.

Les travaux de bureau permettent d'assurer la qualité des données recueillies sur le terrain avant la phase de la saisie informatique.

Après le traitement des fiches au bureau, démarre la phase de la saisie pour la reconstitution des fichiers de base.

2- Opérations de saisie

La saisie des données était confiée à un seul prestataire informatique (NG-SOFT) qui était en relation avec la DGID. Ce prestataire avait pour mission de développer les

logiciels et d'apporter aux DDI-BA, une assistance technique à leur utilisation. Après la création de la cellule RFU de Parakou, il lui était difficile de prendre en charge les opérations de saisie sans l'appui des agents de la DDI-BA. En effet, le turn-over de l'administration fait que le personnel actuellement en place n'est pas celui qui a été formé à l'exploitation du logiciel. Il est fait appel aux opérateurs privés qui se chargent de nombreuses tâches de saisie. La cellule ne dispose d'aucun matériel de sauvegarde des données et c'est le prestataire externe qui se charge de ces opérations au cours de ses missions périodiques.

Toutefois, il conserve par-devers lui ces informations. Cette façon de faire met naturellement en cause la confidentialité des données. Car, il est relativement facile d'introduire hors de tout contrôle, des modifications dans les données individuelles, voire même la suppression pure et simple de dossier contribuable. **On note cependant, des difficultés dans la sécurisation des bases de données.**

3- Contrôle des données recueillies

Après la phase de saisie, vient celle des travaux de contrôle et de vérification de la qualité des informations saisies. Cette phase est assurée par une équipe distincte de celle qui a effectué la saisie. Elle permet de s'assurer de la régularité des informations contenues sur les fiches et celles enregistrées dans l'ordinateur. **On note un contrôle minutieux de la qualité des informations saisies.**

Après la phase de contrôle, suit celle d'attribution de numéros aux contribuables sous une seule adresse de contact et sous un numéro unique sur l'ensemble de la ville. Ceci permet de ne disposer que d'une fiche par contribuable quelle que soit la diversité et la situation géographique de ses matières imposables sur le territoire de la municipalité. **On constate une simplification des opérations d'identification des contribuables.**

Rappelons que la base de données comprend cinq fichiers à savoir :

- **le fichier contribuable ;**
- **le fichier des données fiscales ;**
- **le fichier parcelle ;**
- **le fichier bâtiment ;**

- **le fichier établissement.**

Chacun de ces fichiers a son importance car, leur mise en relation permet de développer les applications essentielles du RFU et doit être périodiquement actualisé. **On remarque que l'informatisation du système a été possible grâce à un logiciel répondant parfaitement aux objectifs de l'outil RFU.**

La maîtrise de l'outil RFU devrait permettre le développement de trois filières essentielles dont la gestion incombe aussi bien aux services externes qu'à la cellule RFU de Parakou.

C- Filières essentielles du RFU

1- Filière fiscale

La filière fiscale incombe principalement aux services de l'assiette et du recouvrement de la Direction Départementale des Impôts du Borgou-Alibori. Ces services s'occupent des opérations de liquidation et de recouvrement des impôts. En effet, les produits des impôts locaux sont considérés comme des recettes fiscales de la section de fonctionnement. Il s'agit de : La TPU, la TFU, la Patente et de la Licence.

Ces différents impôts sont dus par les contribuables résidant ou détenant une activité, une parcelle ou un bâtiment sur le territoire de la Municipalité.

Les fichiers parcelles, bâtiments et établissements sont mis en relation avec le fichier contribuable en vue de favoriser le développement des applications fiscales. En effet, l'installation du RFU à Parakou a suscité l'informatisation progressive des procédures fiscales de la DDI **ce qui participe de la rationalisation des tâches d'assiette et de recouvrement.**

a- Travaux d'assiette :

Les travaux d'assiette se résument aux travaux de contrôle sur les listings informatiques des différents éléments d'imposition. Avec le RFU, le calcul de l'impôt et l'élaboration des rôles sont automatisés. Toutefois, ce service ne dispose que d'un ordinateur pour les opérations d'assiette. De la même façon, le personnel ne dispose pas de connaissances informatiques suffisantes pour gérer le système. A l'issue des travaux d'enquête, les documents suivants sont édités :

- le rôle d'assiette par type d'impôt
- les rôles de recouvrement
- les avis d'imposition
- les cahiers des états de contrainte
- les avis OPT
- la liste alphabétique des contribuables avec leur numéro d'immatriculation.

Le RFU de Parakou qui, de part ses objectifs, a vocation d'élargir l'assiette, végète dans une stabilité depuis quelques années : **D'où, la non maîtrise de l'outil informatique et difficulté dans l'élargissement de l'assiette en matière de recette fiscale.**

b- Recouvrement :

L'objectif de cette phase est l'accroissement de l'efficacité du service de recouvrement par la réduction du délai de distribution des avis au profit d'une meilleure gestion du recouvrement.

Les opérations de recouvrement comportent les interventions suivantes :

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

Le mode de distribution par porteur qui utilise les systèmes d'adressage (QIP ou REP) pour localiser les contribuables, est un système mis en place lors de l'installation du RFU à Parakou et permet aux agents de recouvrement de localiser aisément les contribuables. Ce système n'est presque plus utilisé pour faute d'actualisation. **Cette situation entraîne des difficultés dans l'atteinte de l'objectif de réduction du délai de distribution des avis d'imposition.**

Le mode de distribution par boîte postale qui apparaît plus simple et moins contraignant ne concerne que très peu de contribuables dans la ville de Parakou.

La distribution des avis comporte deux phases :

- la distribution de masse : cette phase mobilise de nombreuses équipes de distribution. il s'agit en l'occurrence des agents enquêteurs appuyés des agents des impôts ;
- la distribution de détail qui concerne les avis non distribués comportant les adresses de contact permettant de retrouver le contribuable. **Il se pose à ce niveau, des difficultés liées à la distribution des avis.**

Le service du recouvrement assure également, la saisie quotidienne des paiements et l'édition des statistiques journalières, décadaires et mensuelles. Ces tâches permettent non seulement de maîtriser la situation des comptes contribuables mais aussi de connaître à tout moment, la situation des impayés. Grâce à cette visibilité dans la gestion du recouvrement, la Direction Départementale des Impôts devrait être en mesure d'engager les actions en recouvrement en cas de non-paiement des impôts locaux.

Malheureusement, malgré toutes ces dispositions, le recouvrement n'a jamais atteint les seuils souhaités. **On constate alors des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement des recettes fiscales. (Tableau statistique)**

2- Filière foncière

La gestion de la filière foncière est du ressort de la cellule RFU de Parakou en collaboration avec les différents partenaires extérieurs.

Les applications foncières en cours de développement s'appuient sur l'exploitation du fichier parcelle et du fichier de l'inventaire foncier. Cette filière a pour objectif, la mise en place d'une politique de gestion foncière cohérente par :

- l'identification des parcelles à usage public (équipements socio-communautaires et autres) ;
- l'identification du mode de propriété foncière (titre foncier, permis d'habiter...) de l'ensemble des parcelles. Rappelons que la filière foncière est très peu maîtrisée par le RFU dans la mesure où le fichier parcelle ne prend pas en compte de façon régulière, les transactions foncières intervenues sur le territoire de la municipalité. De la même façon, les cessions de domaines publiques échappent parfois au RFU. Cependant, en dépit des objectifs du Registre Foncier Urbain, cette filière ne connaît pas encore une application concrète. On retient alors, **une difficulté dans la gestion de la filière foncière du RFU de Parakou.**

3- Filière base de données urbaines

Cette filière consiste en la mise au point d'un outil de gestion cartographique des données urbaines localisées, exploitables pour les besoins de la gestion municipale. Cette action passe par :

- l'édition de cartes thématiques selon les besoins des différents acteurs du développement urbain ;
- la mise en place d'une politique de gestion urbaine.

Cependant, la gestion et la pérennisation des documents cartographiques comportent les tâches de mise à jour, la maintenance du système d'adressage (système QIP et REP) de même que leur conservation. Ainsi, l'ensemble des tâches à réaliser dans ce cadre est consigné dans la Convention cadre entre l'IGN, la Municipalité et la DDI. Mais, force est de constater que depuis, l'installation du RFU à Parakou, les documents cartographiques de base n'ont jamais été actualisés. Ce qui traduit **le non-respect des dispositions contenues dans la Convention-cadre liant l'IGN, l'ex CU et la DDI.**

II- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base

A- Inventaire des atouts (forces et opportunités) :

- rationalisation des tâches d'assiette et de recouvrement ;
- mise en place d'un logiciel répondant parfaitement aux objectifs de l'outil RFU ;
- simplification des opérations d'identification des contribuables ;
- contrôle minutieux de la qualité des informations saisies ;
- assurance de la qualité des données recueillies sur le terrain avant la saisie informatique ;
- sensibilisation des populations à travers les radios locales de la tenue des opérations d'enquête;
- prise en compte formel des objectifs du RFU depuis la préparation administrative des fiches d'enquête.

B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces) :

- non-respect des dispositions contenues dans la Convention-cadre entre l'IGN, l'ex CU et la DDI-BA ;

- inexistence d'un cadre structurel autonome et homogène de la gestion du RFU de Parakou ;
- difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement maximum des recettes fiscales ;
- difficultés liées à la distribution des avis lorsque le contribuable change d'adresse ;
- difficultés dans l'atteinte de l'objectif de réduction du délai de distribution des avis d'imposition ;
- non maîtrise de l'outil informatique et des applications du logiciel d'exploitation du RFU ;
- faible niveau intellectuel des agents recenseurs ;
- difficultés dans la sécurisation des bases de données ;
- absence de plans de repérage parcellaire ;
- insuffisance des moyens humains, matériels et financiers mis en œuvre pour la réalisation de l'enquête ;
- sous estimation du potentiel fiscal de la ville;
- difficultés dans l'élargissement de l'assiette en matière de recette fiscale de la ville de Parakou ;
- difficultés dans la gestion de la filière foncière du RFU de Parakou ;
- absence d'une source fiable d'informations urbaines.

Section II: Problématique de la contribution pour une gestion optimale du Registre Foncier Urbain de Parakou

Ici, une fois l'inventaire des éléments de l'état des lieux effectué, nous procéderons au regroupement des problèmes spécifiques en de différents centres d'intérêt en vue de choisir la problématique de notre étude. Le tableau n°1 fait état du regroupement évoqué ci-dessus.

Tableau N°1 : regroupement des problématiques possibles

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques possibles
1	Organisation du cadre juridique et administratif de la cellule RFU de Parakou	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de cadre structurel et autonome ; - Non-respect de la convention cadre entre l'IGN, la DDI et la CU 	Mauvaise organisation du cadre juridique et administratif du RFU de Parakou	Problématique d'une bonne organisation du cadre juridique et administratif du RFU de Parakou
2	Gestion du RFU de Parakou	<ul style="list-style-type: none"> - Sous exploitation des filières foncière et urbaine du RFU de Parakou ; - suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou ; - difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement ; 	Caractère non optimal de la gestion du RFU de Parakou	Problématique d'une gestion optimale du RFU de Parakou
3	Exploitation du système informatique	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence d'un système de câblage entre les différents acteurs du RFU (indisponibilité d'un réseau informatique central) ; - non maîtrise des différentes applications du logiciel constituant la base de données RFU ; - Manque de sécurité sur la base de données RFU 	Manque d'efficacité dans l'exploitation du système informatique du RFU	Problématique d'une exploitation efficace du système informatique du RFU
4	Gestion des enquêtes	<ul style="list-style-type: none"> - faible niveau des agents recenseurs ; - absence de plans de repérage parcellaire ; - faiblesse des moyens mis en œuvre pour la réalisation des enquêtes 	Caractère peu efficace de la gestion des enquêtes.	Problématique d'une gestion efficace des enquêtes du RFU.

Source : résultats de nos investigations

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

I- Choix de la problématique et justification du sujet :

Une analyse des différents problèmes identifiés au cours de notre restitution des mécanismes de fonctionnement de la cellule RFU de Parakou, laisse percevoir que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques importantes auxquelles les responsables du RFU devront résolument faire face en vue de lui assurer une viabilité.

Ainsi, du regroupement des problèmes, nous avons dégagé un certain nombre de problématiques que sont :

- Problématique d'une bonne organisation du cadre juridique et administratif du RFU de Parakou ;
- Problématique d'une gestion optimale du RFU de Parakou
- Problématique d'une exploitation efficace du système informatique du RFU de Parakou. ;
- Problématique d'une gestion efficace des enquêtes afférentes au RFU.

Cependant, les problèmes spécifiques qui ont retenu notre attention sont ceux relatifs à la gestion du RFU.

En effet, la Cellule RFU de Parakou est un service de la Mairie de Parakou qui assure le renouvellement périodique de la base de données RFU et la gestion quotidienne des filières fiscale, foncière et urbaine de la ville. Malgré les nombreuses études menées sur cet outil, il végète dans une situation de léthargie prononcée, caractérisée par une faible exploitation des applications du système. Cette situation régressive a pour conséquences d'une part, la non maîtrise de l'assiette, un faible taux de recouvrement de l'ensemble des impôts locaux et d'autre part, la non maîtrise du potentiel foncier public et privé de la municipalité de Parakou. Par conséquent, eu égard à toutes ces préoccupations, il est urgent d'améliorer la gestion du RFU. Pour cela, nous avons choisi de réfléchir sur une problématique libellée comme suit :

« **Problématique de la gestion optimale du RFU de la ville de Parakou.** »

Cette problématique se rapporte au problème général qui est : le caractère non optimal de la gestion du RFU de Parakou et qui regroupe les problèmes spécifiques que sont :

- sous exploitation des filières foncières et urbaines du RFU de Parakou ;
- suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou ;
- difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement ;

Ainsi, en vue d'apporter notre contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique, nous avons choisi de réaliser notre étude sur le thème :

« Contribution pour une gestion optimale du Registre Foncier Urbain de la ville de Parakou »

II- Spécification de la problématique

La cellule RFU doit revoir son mode de gestion afin d'assurer la viabilité du RFU de la ville de Parakou. Ainsi, pour y parvenir, il est très important de déterminer les causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques liés à la problématique de la gestion optimale du RFU de Parakou. Plusieurs études ont été menées sur le RFU de Parakou par la SERHAU-SA, toutefois, cet outil est confronté au problème crucial de non-maîtrise du potentiel foncier qui est un facteur de sa contre performance. De même, le suivi peu rigoureux de l'évolution de l'assiette et le faible taux de recouvrement des recettes fiscales par rapport aux objectifs du RFU demeurent toujours. Ce qui nous amène donc à maintenir les trois problèmes spécifiques suivant :

- sous exploitation des filières foncières et urbaines du RFU de Parakou.
- suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou ;
- difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement ;

La résolution de ces trois problèmes spécifiques retenus dans le cadre de notre étude visera à rendre optimale la gestion du RFU de Parakou et par la même occasion, assurer une rentabilité de cet outil de gestion.

Paragraphe- 2 : Détermination de la vision globale de résolution

I. Approche générique de résolution du problème général

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

Il faut rappeler que le problème général est le caractère non optimal de la gestion du RFU, et concernant ce problème, la gestion induit un processus de prévision, de planification, d'organisation, de direction, de coordination et de contrôle des activités menées avec des ressources adéquates pour atteindre des objectifs précis. L'optimum ne correspond qu'à un niveau de résultat voulu pour un fonctionnement donné, c'est l'état d'une situation considérée comme la plus favorable. Nous sommes donc dans la théorie générale de la gestion optimale du RFU. Cette théorie sera présentée dans ses compartiments par rapport aux différents problèmes spécifiques identifiés.

II- Approches génériques de résolution des problèmes spécifiques

A- Approche générique de résolution liée au problème spécifique N°1

Le problème spécifique N°1 est relatif à une sous exploitation des filières foncières et base de données urbaines du RFU de Parakou. Il convient de rappeler ici que le RFU est un système de cadastre simplifié qui, pour des raisons de clarté et de précision, comporte trois filières qui répondent parfaitement à ces objectifs.

Il s'agit des filières fiscale, foncière et base de données urbaines. Malheureusement, depuis l'installation du RFU à Parakou, seule la filière fiscale connaît une réelle application au détriment des deux autres filières. Ce qui n'est pas conforme aux exigences de l'outil RFU. La résolution de ce problème nécessite une approche basée sur les conditions de gestion conformes aux normes du RFU.

B- Approche générique de résolution liée au problème spécifique N°2

Le problème spécifique N°2 est relatif au suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou. Nous entendons par suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette, une négligence dans l'identification des éléments sur lesquels est assise la fiscalité de la ville de Parakou.

En d'autres termes, plusieurs éléments (matières) échappent à la fiscalité de la ville de Parakou. Ainsi, une approche basée sur les mesures d'identification et d'enrôlement des matières imposables s'avère nécessaire pour des raisons de survie du RFU de Parakou

C- Approche générique de résolution liée au problème spécifique N°3

Le problème spécifique N°3 est axé sur les difficultés liées à l'atteinte des objectifs de recouvrement. Il traduit l'impossibilité pour la commune de rentrer en possession de la totalité de ses ressources fiscales.

Autrement dit, compte tenu des prévisions annuelles du budget primitif, il est défini pour chaque année, en collaboration avec la DDI, un seuil de recouvrement à atteindre pour permettre à la municipalité de faire face à ses nombreuses charges de fonctionnement et d'investissement.

Ce seuil est rarement atteint, ce qui n'est pas favorable pour le fonctionnement régulier des services municipaux. Pour remédier au faible taux de recouvrement, force doit rester à la loi. Pour cela, il faut une politique de sensibilisation et de sanction rigoureuse. Pour résoudre alors les difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement, il sera nécessaire de choisir une approche basée sur les techniques de recouvrement des ressources fiscales dans les limites prévues.

D- Synthèse des approches retenues

Tableau N°2 : synthèse des approches théoriques par problème spécifique

NIVEAU SPECIFIQUE	PROBLEMES SPECIFIQUES	APPROCHES GENERIQUES RETENUES
1	Sous exploitation des filières foncières et base de données urbaines du RFU de Parakou.	Approche basée sur les conditions de gestion conformes aux normes des RFU.
2	Suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou.	Approche basée sur les mesures visant une maîtrise de l'assiette de la ville de Parakou.
3	Difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.	Approche basée sur les techniques modernes de recouvrement des recettes fiscales.

Source : résultats de nos investigations

E- Séquences de résolution de la problématique

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en dix (10) étapes présentées de la manière suivante :

- 1 - fixation des objectifs de la recherche ;
- 2- formulation des hypothèses de travail ;
- 3- construction du tableau de bord de l'étude ;
- 4- revue de la littérature ;
- 5- choix de l'outil de mobilisation des données ;
- 6- choix de l'outil d'analyse des données ;
- 7- mobilisation des données ;
- 8- analyse des données ;
- 9- établissement du diagnostic ;
- 10- proposition des approches de solutions provisoires et des conditions de leur mise en œuvre.

Chapitre premier

**DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE ADOPTEE
POUR LA RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE
DE LA GESTION OPTIMALE DU RFU DE LA VILLE DE PARAKOU**

Dans ce chapitre, il sera essentiellement question de fixer les objectifs de l'étude et de retenir une méthodologie

Section I : Des objectifs au tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses

Ce paragraphe sera consacré à la détermination de l'objectif général et des objectifs spécifiques.

Ainsi, cet exercice se fera en prenant pour repère le problème général qui est le caractère non optimal de la gestion du RFU de la ville de Parakou et les problèmes spécifiques que sont :

- la sous exploitation des filières foncières et urbaines du RFU de Parakou ;
- le suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de la ville de Parakou ;
- les difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

I- Fixation des objectifs

A- Objectif général

L'objectif général est de suggérer les conditions d'une gestion optimale du RFU de la ville de Parakou.

B- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques seront formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour :

* **Le problème spécifique n°1** : de proposer des mesures tendant à obtenir une liste exhaustive des données foncières et urbaines de la ville de Parakou.

* **Le problème spécifique n°2** : de proposer des mesures visant à l'élargissement de l'assiette de la ville de Parakou.

* **Le problème spécifique n°3** : de suggérer des mesures visant à l'amélioration du taux de recouvrement des ressources fiscales de la ville.

II- Causes et hypothèses liées au problème en résolution

A - Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

En se référant au problème de la sous-exploitation des filières foncière et urbaine du RFU de Parakou, nous avons identifié (02) deux causes possibles que nous avons énumérées par ordre d'importance croissante. Nous avons ainsi comme causes possibles :

- * retard dans la création de la cellule RFU de Parakou ;
- * manque d'actualisation de la base de données foncières et urbaines du RFU de Parakou.

La SERHAU-SA pour la mise à disposition des équipements et fournitures, recommande pour chaque municipalité, une équipe de cadres constituée en cellule RFU. La cellule RFU est intégrée dans les structures de la municipalité conformément aux dispositions de l'arrêté portant sa création. La SERHAU-SA s'est retirée de Parakou en 1991 à la fin du projet mais curieusement, la cellule RFU de Parakou n'a été créée qu'en 2001 bien qu'étant la commune où l'expérience du RFU a démarré.

En effet, pour des raisons de survie des budgets primitifs de la municipalité de Parakou, malgré le retard dans la création de la cellule RFU, la DDI – BA a assuré la maintenance, le développement et la gestion des bases de données fiscales du RFU. Il en résulte naturellement, une dégradation des données foncières et une sous utilisation des données d'aménagement urbain.

En raison de ces différents constats, nous avons formulé une première hypothèse qui se présente comme suit : "le retard dans la création de la cellule RFU de Parakou" justifie le problème de la sous exploitation des filières foncière et urbaine de Parakou.

Mais le RFU a existé et continue de profiter à la municipalité, malgré ses imperfections. Depuis le retrait du maître d'ouvrage, la gestion a donc été confiée principalement à l'un des partenaires techniques (la DDI), associé à l'installation de l'outil. Les différents acteurs de cet outil devraient normalement s'investir pour que sa gestion se fasse dans le respect des recommandations de la SERHAU- SA. Donc, notre première cause supposée être à la base de la sous-exploitation de la filière foncière et base de données urbaines du RFU de Parakou ne nous semble pas plausible. Ainsi, malgré le retard dans la création de la cellule, le RFU a été géré par la DDI- BA qui, pour

des raisons de compétence n'intervient que pour développer des applications fiscales de l'outil. L'une des conséquences de cette situation est la non maîtrise du potentiel foncier de la ville, malgré les efforts de recensement qui en réalité ne tiennent pas compte de tous les paramètres fonciers de la ville. Du coup, depuis son installation, il n'a pas eu une véritable politique d'actualisation de la base de données RFU de Parakou.

Nous pouvons donc conclure 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.

B- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

Après analyse du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de la ville de Parakou, nous avons pu identifier deux (02) causes

- * absence de déclaration spontanée et de notification des mutations.
- * rareté des recensements et indisponibilité de plans de repérage parcellaire des nouveaux quartiers de Parakou.

En ce qui concerne la cause n°1, il faut remarquer que nous sommes dans un système fiscal où le contribuable est appelé à faire la déclaration de la matière imposable en toute liberté (système déclaratif). Toutefois, il pèse sur ce dernier, une obligation de sincérité. Dans la pratique, cette prescription est très peu respectée des contribuables béninois en général et par ceux de la ville de Parakou en particulier. Ainsi, compte tenu des conséquences néfastes que cette situation pourrait avoir sur le rendement fiscal des municipalités, les autorités étatiques ont fait de la question, une préoccupation légitime et des solutions ont été dégagées en vue de parer les éventuels désagréments qu'elle pourrait engendrer. Par conséquent, notre première cause supposée être à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale ne nous semble pas plausible. Ainsi, malgré les exigences du système déclaratif, il est également du ressort de l'Administration des impôts et de la cellule RFU pour ce qui concerne les localités dotées du RFU, d'aller appréhender la matière imposable sur son lieu d'implantation. Cette opération qui se veut une action dynamique de recherche, d'identification de codification de la matière imposable n'est rien d'autre que le recensement. Le recensement ne peut se

faire sans une information géographique essentielle de base sur l'ensemble du territoire concerné notamment la cartographie et les plans parcellaires de la ville.

En effet, la production de la cartographie de la ville incombe à l'IGN d'après la Convention-cadre entre la municipalité, la DDI-BA et l'IGN. Malheureusement, les dispositions contenues dans cette convention cadre n'ont presque jamais connu une véritable application depuis l'installation du RFU de Parakou.

Cependant, le recensement de la matière imposable se fait de façon sporadique, et ceci contrairement aux exigences qu'imposent les techniques modernes de recensement de la matière imposable, toute chose qui ne participe pas à l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou.

Nous pouvons ainsi formuler l'hypothèse de la manière qui suit :

La rareté des recensements et l'indisponibilité de la cartographie sont à la base du suivi non rigoureux de l'assiette fiscale de la ville de Parakou.

C- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Pour ce qui concerne le problème lié aux difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement, nous n'avons pu déceler qu'une seule cause supposée être à la base dudit problème :

L'incivisme fiscal (fraude et évasion fiscale, secteur informel) :

La population de Parakou à l'instar de celle des autres communes du Bénin est le reflet du sous- développement de notre pays.

Bien que grande ville, la population de Parakou est en majorité analphabète et sa mentalité ne favorise pas le développement des investissements locaux. En effet, cette attitude de certains contribuables a pour fondement, l'ignorance de l'un des devoirs civiques du citoyen qui est de payer son impôt. Ainsi, l'incivisme fiscal est très répandu à Parakou empêchant ainsi la ville d'atteindre ses objectifs de recouvrement des ressources locales. On note alors un niveau de recouvrement général inférieur à 50% des émissions sur la période d'étude. Malgré, les multiples efforts de la municipalité et de la DDI-BA, pour renverser cette tendance, la fraude fiscale, l'évasion fiscale et le développement du secteur informel s'opposent à cette volonté et du coup, constituent des fléaux qui participent à la faiblesse du taux de recouvrement.

Après cette analyse, nous retenons donc que l'incivisme fiscal est à la base des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement des recettes fiscales de la ville de Parakou.

D – Cause et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas pu formuler une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent, une hypothèse générale.

Paragraphe II : Tableau de bord de l'étude

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées se trouvant à la base des problèmes et les hypothèses de travail ci-dessus exposées peuvent être résumés dans le tableau de bord de l'étude qui se présente comme ci-après.

TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE(N°3) : « Contribution pour une gestion optimale du Registre Foncier Urbain de la ville de Parakou »

Niveau d'analyse	Problèmes (problématique)	Objectifs	Causes supposées liées aux problèmes	Hypotheses
<u>Niveau general</u>	Caractère non optimal de la gestion du RFU de la ville de Parakou	Suggérer les conditions d'une gestion optimale du RFU de la ville de Parakou		
<u>Niveau spécifique</u>	<u>Problème spécifique n° 1</u> Sous-exploitation des filières foncière et urbaine du RFU de Parakou.	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer des mesures tendant à obtenir une liste exhaustive des données foncières et urbaines de la ville de Parakou	<u>Cause spécifique n°1</u> Manque d'actualisation De la base de données foncières et urbaines du RFU de Parakou	<u>Hypothèse Spécifique n°1</u> La sous -exploitation des filières foncières et urbaines du RFU de Parakou est due a un manque d'actualisation de sa base de données foncières et urbaines
	<u>Problème spécifique n°2</u> Suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou.	<u>Objectif spécifique n°2</u> Proposer des mesures visant l'élargissement de l'assiette de la ville de Parakou	<u>Cause spécifique n° 2</u> Absence de recensement et de plans de repérage parcellaire des nouveaux quartiers de Parakou	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'absence de recensement et de plan de repérage parcellaire sont à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou
	<u>Problème spécifique n°3</u> Difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.	<u>Objectif spécifique n° 3</u> Suggérer des mesures visant l'amélioration du taux de recouvrement des ressources fiscales de la ville de Parakou	<u>Cause spécifique n° 3</u> Incivisme fiscal	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> L'incivisme fiscal explique les difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement

Source : résultats de nos recherches

Section II : Revue de la littérature et méthodologie

Paragraphe 1 : Revue de la littérature

Il s'agit de faire l'état des connaissances sur les problèmes identifiés, car il est indispensable avant toute recherche de faire le point de la base théorique sur laquelle s'articulera le travail.

L'optimisation de la gestion du RFU de la ville de Parakou nécessite la prise en compte des états de connaissances liés au(x) :

- * sous exploitations des filières foncières et urbaine du RFU de Parakou ;
- * suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou ;
- * difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

Ainsi, cet exercice se basera sur les approches génériques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifique.

Rappelons que dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, nous avons identifié des approches génériques par rapport aux différents problèmes spécifiques de la manière suivante :

- * approche théorique basée sur les conditions de gestion efficiente conforme aux RFU ;
- * approche théorique basée sur les mesures visant une maîtrise de l'assiette fiscale de la ville de Parakou ;
- * approche théorique basée sur les techniques modernes de recouvrement des recettes fiscales.

Il convient de noter que, le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques est sous le couvert de l'approche générique du problème général qui est la théorie générale de la gestion optimale du RFU de Parakou.

Des études sont rarement orientées vers le RFU, ce qui explique l'inexistence d'une documentation appropriée en la matière. Ainsi, nous ferons dans un premier temps, l'exposé des conditions de gestion du RFU ; ensuite, il sera question de l'assiette fiscale

et enfin, nous aborderons le développement des techniques modernes de recouvrement des recettes fiscales.

I- Point des connaissances liées au problème spécifique n°1

La gestion et la pérennisation du RFU étant indispensable à la survie de l'outil RFU, la SERHAU-SA a dans son manuel du Registre Foncier Urbain (tome1) indiquer les conditions nécessaires à une gestion conforme du RFU.

Ainsi, d'après ce manuel, la gestion et la pérennisation du RFU ne peuvent être assurées qu'à travers la maintenance des outils mis en place, la mise à jour des données originelles saisies à partir des enquêtes et la gestion des ressources internes et externes qui doivent y concourir.

A- Mise à jour de la base de données

C'est une opération basée sur des enquêtes partielles et sélectives et qui permettent de mettre à jour les données de l'enquête initiale du Registre Foncier Urbain.

L'enrichissement permanent du fichier de base implique une franche collaboration entre les différentes structures impliquées dans la gestion du RFU (Services des impôts, collectivité locale, autres structures intéressées et impliquées).

Les différentes modifications constatées sur les données physiques des parcelles comme des bâtiments ou sur l'identification des contribuables sont étudiées et transcrites sur des "fiches de mise à jour" avant d'être intégrées au fichier de base.

B- Mise à jour de la carte de base

La gestion et la pérennisation des documents cartographiques comportent les tâches de mise à jour (intégration aux plans parcellaires des modifications et des nouveaux lotissements), la maintenance du système d'adressage (système Q.I.P et R.E.P.) ainsi que leur conservation.

L'ensemble des tâches à réaliser dans ce cadre est consigné dans des Conventions cadre entre l'Institut Géographique National (IGN), la collectivité locale et la Direction Générale des Impôts.

C- Gestion des ressources internes et externes

Pour la gestion de l'outil et son développement, il convient d'accroître la capacité d'intervention du personnel chargé de son animation en améliorant sa formation en informatique et aux nouvelles procédures qui doivent faire l'objet de manuel et de note de service.

II – Point des connaissances liées au problème spécifique n°2

D'après le lexique des termes juridiques de Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT, l'assiette fiscale est l'ensemble des opérations administratives tendant à établir l'existence et le montant de la matière imposable, et à constater la présence du fait générateur de l'impôt, c'est-à-dire de l'acte ou de la situation qui est la condition de la naissance de la dette d'impôts.

Selon le lexique budgétaire de Mme Félicienne GUINIKOUKOU (septembre 2001), l'assiette est le service chargé de déterminer la base d'imposition et d'opérer la liquidation des impôts.

Pour Francis Querol dans «Finances Publiques » édition ellipses P251, l'assiette fiscale est une opération fiscale qui aboutit à l'identification de l'élément qui supporte la taxation : la base d'imposition.

Pour l'auteur, deux méthodes permettent d'identifier la matière imposable : la méthode indiciaire dite méthode traditionnelle et la méthode déclarative qui a quasiment remplacé la méthode indiciaire. Cette dernière méthode d'identification de la matière imposable est axée sur un dialogue entre l'administration, le contribuable et les tiers. Selon cette méthode, les modalités d'évaluation de la base d'imposition sont doubles :

- l'évaluation au réel de la base d'imposition selon laquelle, le contribuable est tenu de déclarer certains éléments qui rendent fidèlement compte de sa situation fiscale;
- l'évaluation forfaitaire de la base d'imposition où la base d'imposition n'est pas exactement connue : elle est donc fixée approximativement, à la suite d'une négociation entre l'administration et le contribuable.

Mme Alimatou CHABI, chef de la cellule RFU de Parakou, a quant à elle dans un article (non publié) sur le RFU de Parakou, estimé qu'après plusieurs années de mise en œuvre du RFU, qu'il y a lieu de s'interroger sur la fiabilité de cette base de données eu

égard aux différentes modifications qui s'opèrent sans cesse au niveau de la base que sur le terrain et l'évolution grandissante de la ville.

Après une analyse objective et détaillée du foncier et des activités qui sont des véritables constituant de l'assiette fiscale de cette ville, elle est parvenue à un constat selon lequel, sur les 70 000 parcelles disponibles, seulement 18000 parcelles sont inscrites au rôle. Elle conclut alors son analyse par la nécessité de l'organisation d'une enquête exhaustive pour permettre de maîtriser, d'accroître et de contrôler l'assiette fiscale voire les ressources fiscales locales.

La SERHAU-SA et DELTA International ont dans leur rapport final sur " Etude d'amélioration des recettes Fiscales des communes d'Abomey-calavi, de Kandi et de Lokossa" (février 2007) estimé que la réforme de 1994 reposait sur le postulat que l'outil RFU serait correctement géré et permettrait donc une actualisation permanente de l'assiette et, il est possible de déterminer avec précision et de calculer automatiquement la valeur locative réelle des biens. Selon ces auteurs, ces deux postulats ne sont pas vérifiés.

Pour le premier, on constate que l'administration ne dispose pas des moyens d'une actualisation permanente des données d'assiette et d'évaluation. Dès lors, on peut penser que pour les moyennes et petites communes, les moyens nécessaires seraient d'un coût disproportionné.

Le second point reposait sur un raisonnement dont la validité scientifique peut être discutée.

III- Point des connaissances liées au problème spécifique n°3

Selon Francis Querol dans "Finances publiques", le recouvrement des impositions est la dernière phase de l'opération fiscale qui voit le contribuable s'acquitter du montant de sa cotisation d'impôt dû. L'auteur estime que deux procédures de recouvrement sont envisageables.

Tout d'abord, le recouvrement normal des impositions qui correspond à la situation dans laquelle le contribuable acquitte la dette fiscale dans le délai prescrit et selon les modalités prévues.

Ensuite, le recouvrement forcé des impositions suppose une défaillance du contribuable dans leur paiement. Dans ce dernier cas, l'administration engage alors des poursuites qui ont d'autant plus de chances d'aboutir que la créance fiscale s'accompagne de garantie à son profit. Pour cet auteur, l'administration doit contraindre le contribuable à se libérer de sa dette, en cas de besoin, par la force dans un délai maximum de quatre ans.

La SERHAU-SA dans le rapport de la phase 4 de « l'étude sur l'amélioration du rendement de la Taxe Foncière Unique (TFU), de la Taxe Professionnelle Unique (TPU), de la Patente et de la Licence dans les Circonscriptions Urbaines » (Sept. 2001) parvient à la conclusion que les recouvrements représentent moins de 50% des émissions et celles-ci ne touchent que la moitié du potentiel fiscal. Il estime donc que le recouvrement touche environ 25% à 30% des contribuables potentiels. L'auteur constate également que l'administration fiscale concentre ses efforts sur les contribuables d'importantes créances fiscales, c'est à dire sur les entreprises structurées du secteur formel. Les facultés contributives de ces contribuables excèdent largement, dans la plupart des cas, celles des contribuables qui passent au travers des mailles du filet fiscal. Dès lors, le taux de déperdition fiscale devrait être de l'ordre de 30% à 40% du potentiel fiscal total¹.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Notre méthodologie s'appuiera sur deux volets à savoir :

- les approches empiriques ;
- les approches théoriques.

¹ « Etude sur l'amélioration de la TPU, de la TFU, de la Patente et de la licence dans les circonscriptions urbaines » (2001), SERHAU-SA

I- Approches empiriques

La recherche empirique de l'étude sera exposée en six points :

- détermination des objectifs de la collecte de données ;
- nature de la collecte ;
- identification de la population mère ;
- conception du guide d'entretien ;
- présentation de techniques de dépouillement des données ;
- exposé des outils de présentation.

A- Objectif de la collecte des données

Les enquêtes que nous allons effectuer ont pour objectif de mobiliser des données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre étude. Ainsi, d'une manière spécifique, nos enquêtes nous permettront de vérifier si :

- la sous exploitation de la filière foncière du RFU de Parakou est réellement due à un manque d'actualisation des bases de données foncières et urbaines ;
- le suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou est dû à l'absence de recensement et de plans de repérage parcellaire des nouveaux quartiers de Parakou ;
- l'incivisme fiscal est à la base des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

B- Nature de la collecte des données et échantillonnage

Pour la vérification des hypothèses formulées, nous avons été obligé d'effectuer deux types d'enquêtes : une enquête interne adressée aux cadres et agents de la Direction des Affaires Financières et de l'Informatique (DAFI) de la Mairie de Parakou et une enquête externe destinée aux cadres et agents des autres structures impliquées dans la gestion du RFU de Parakou. Il s'agit de la :

- Direction Départementale des Impôts du Borgou – Alibori ;
- Direction Régionale de l'Institut Géographique National ;
- Recette Perception de la Mairie de Parakou.

L'échantillon représentatif est composé des agents et cadres impliqués dans la gestion du RFU de Parakou.

C- Conception du guide d'entretien

Dans le souci de collecter des informations fiables sur les différents problèmes spécifiques retenus, notre démarche a consisté en une entrevue au moyen d'un guide d'entretien adressé aux cadres et agents impliqués dans la gestion du RFU de Parakou.

Le guide d'entretien est composé de questions ouvertes autour des thèmes que sont :

- la sous exploitation de la filière foncière du RFU de Parakou ;
- le suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de Parakou ;
- les difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

D- Technique de dépouillement des données

Les données recueillies auprès des échantillons à l'aide du guide d'entretien seront dépouillées et ramenées sous forme exploitable.

En effet, le dépouillement s'est fait de façon manuelle à l'aide des tableaux qui ont servi de base à notre analyse et les résultats obtenus ont été analysés de façon synthétique en fonction de nos objectifs.

E- Outil statistique de présentation des données

Les résultats des enquêtes seront analysés par la méthode de tri à plat par rapport aux grandes lignes du guide d'entretien.

II- Approches théoriques

Il s'agit de présenter les normes ou repères d'amélioration et les outils d'analyse des données collectées :

A - Choix théorique lié au problème de la sous exploitation de la filière foncière du RFU de Parakou

1- Présentation de la théorie retenue :

L'approche théorique qui sera retenue ici pour analyser le problème de la sous exploitation de la filière foncière du RFU de Parakou nécessite un regard rétrospectif sur les recommandations de la société initiatrice, (maître d'œuvre) du projet d'implantation de l'outil RFU à Parakou.

Sur ce, nous retiendrons l'approche de la SERHAU – SA qui propose une actualisation régulière de la base de données foncières qui selon l'auteur est la seule condition pour une maîtrise de cette filière très sensible du RFU.

2- Normes ou repères d'amélioration

L'approche théorique retenue à ce niveau est donc celle de la SERHAU –SA qui suggère une actualisation régulière de la base de données foncières du RFU, laquelle actualisation permet de recueillir des renseignements fonciers et urbains à travers l'organisation des enquêtes exhaustives, complémentaires ou sélectives. Toute chose qui concourt à la maintenance et à la consolidation de la filière foncière et base de données urbaines du RFU de Parakou.

3- Seuil de décision lié au problème spécifique n°1.

La cause qui sera retenue après nos investigations est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, soit la cause qui retiendra plus de 50% des avis.

B- Choix théorique lié au problème du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de la ville de Parakou.

1- Présentation de la théorie retenue :

L'approche théorique retenue ici pour analyser le suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de Parakou est celle de la SERHAU-SA qui après une

étude de l'assiette fiscale de cette ville, recommande l'organisation périodique des opérations de recensement de la matière imposable.

2- Récapitulation des normes ou repères d'améliorations :

La théorie retenue ici est celle de la SERHAU-SA, qui suggère les conditions d'une maîtrise de l'assiette fiscale compte tenue des spécificités de la ville de Parakou.

En effet, l'élargissement et la maîtrise de l'assiette fiscale à Parakou passent par une démarche en trois étapes : le repérage périodique, l'identification physique et l'enrôlement de la matière imposable.

3- Seuil de décision lié au problème spécifique n°2

La cause réelle se trouvant à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de Parakou sera retenue grâce aux résultats issus des entretiens avec les responsables impliqués dans la gestion du RFU de Parakou. La cause qui sera retenus est celle qui réunira plus de 50% des opinions recueillies.

C- Choix théorique lié au problème des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

1- Présentation de la théorie retenue.

L'approche théorique retenue ici est celle proposée par Francis Quérol qui expose les techniques modernes de recouvrement des recettes fiscales.

2- Récapitulation des normes ou repères d'amélioration

Cette théorie suggère les techniques de recouvrement des recettes fiscales sous deux ordres.

En effet, le recouvrement normal traduit la situation dans laquelle le contribuable acquitte la dette fiscale dans les délais prescrits et selon les modalités prévues alors que, le recouvrement forcé correspond à une défaillance du contribuable dans le paiement de l'impôt.

3- Seuil de décision lié au problème spécifique n°3

La cause réelle des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement de la municipalité de Parakou sera identifiée grâce aux résultats du guide d'entretien. La cause qui sera retenue est celle qui réunira plus de 50% des avis.

chapitre deuxième

**DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE
EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

Ce dernier chapitre sera consacré à la vérification des hypothèses et aux propositions de solutions susceptibles de résoudre les problèmes identifiés.

Section I : De la collecte a l'analyse des données

Nous procéderons dans un premier temps, à la réalisation des enquêtes ensuite, à la présentation et à l'analyse des résultats afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

Paragraphe 1 : Mobilisation des données, difficultés rencontrées et limites des données

I – Mobilisation des données :

Le guide d'entretien a servi d'orientation, aux séances de travail que nous avons effectué avec les agents et cadres des structures ciblées. Nous avons recueilli leurs opinions sur la gestion du RFU de Parakou et les propositions de solutions qu'ils préconisent.

II - Difficultés rencontrées :

Les difficultés majeures rencontrées se résument à :

- l'indisponibilité des personnes ressources devant nous fournir les réponses appropriées ;
- l'accès difficile aux documents de base de la cellule RFU par défaut d'un centre de documentation à la Mairie de Parakou ;
- des rendez – vous manqués ou difficilement honorés par certains responsables de la Direction des Affaires Financières et de l'Informatique de la Mairie ;
- la méfiance et la réticence des agents de la cellule RFU à répondre aux questions.

III – Limites des données

Les limites de nos analyses proviennent des données exploitées. Ainsi, du fait de la non centralisation des données foncières et urbaines du RFU de Parakou, nous n'avons pas pu avoir de statistiques fiables pouvant apprécier le potentiel foncier et les éléments d'assiette de cette ville.

Paragraphe 2 : de la présentation a l'analyse des données collectées

I – Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique n°1

Il s'agit du problème de sous exploitation des filières foncières et base de données urbaines du RFU de Parakou.

L'enquête réalisée sur ce problème au moyen du guide d'entretien a eu pour cible, les agents de la cellule RFU de Parakou. Les informations recueillies sont consignées dans le tableau ci – après.

Tableau N°4 : Cause de la sous exploitation des filières foncières et base de données urbaines du RFU de Parakou.

ELEMENTS	FREQUENCE ABSOLUE	FREQUENCE RELATIVE (%)
Absence de déclaration spontanée	4	20
Absence de recensement de la matière imposable	11	55
Indisponibilité de la cartographie de la ville	5	25
TOTAL DES ENQUETES	20	100

Source : Résultats de nos enquêtes.

Une analyse des résultats consignés dans ce tableau révèle que :

- 55% des enquêtés estiment que l'absence d'actualisation des bases de données foncières et urbaines du RFU de Parakou est à la base de la sous exploitation de la filière foncière et base de données urbaines du RFU.
- 25% des enquêtés pensent que l'absence de la cartographie de la ville est à la base de la sous exploitation des filières foncières et base de données urbaines du RFU de Parakou.

- 20% des enquêtés pensent que la sous exploitation des filières foncières et base de données urbaines est due à l'absence de déclarations spontanées des contribuables de Parakou.

II- Présentation et analyse des données relatives au problème **Spécifique N°2**

Il s'agit ici du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou. Grâce aux enquêtes, nous avons pu recueillir les informations suivantes :

Tableau N°5 : Cause du suivi non rigoureux de l'évolution de
l'assiette fiscale de la ville de Parakou

ELEMENTS	FREQUENCE ABSOLUE	FREQUENCE RELATIVE (%)
Absence de déclaration spontanée	5	20
Absence de recensement de la matière imposable	15	60
Indisponibilité de la cartographie de la ville	5	20
TOTAL DES ENQUETES	25	100

Source : Résultats de nos enquêtes.

L'analyse des résultats consignés dans ce tableau révèle que :

- 60% des enquêtés estiment que l'absence de recensement est à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou.
- 20% des enquêtés pensent que l'indisponibilité de la cartographie de la ville serait à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou.
- 20% des enquêtés ont choisi l'absence de déclaration spontanée comme étant la cause du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou.

III- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique

n°3

Il s'agit ici du problème relatif aux difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement :

TABLEAU N° 6 : Cause des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

ELEMENTS	FREQUENCE ABSOLUE	FREQUENCE RELATIVE (%)
Incivisme fiscal	11	73
Absence de politique fiable de recouvrement des recettes fiscales locales	4	27
TOTAL DES ENQUETES	15	100

Sources : résultats de nos enquêtes.

L'analyse des résultats des enquêtes révèle que :

- 73% des enquêtés pensent que l'incivisme fiscal est à la base des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.
- 27% des enquêtés ont choisi l'absence de politique fiable de recouvrement des recettes fiscales comme étant la cause des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.

Section II : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en oeuvre des solutions

Cette section sera consacrée à la vérification des hypothèses et la réalisation de la synthèse du diagnostic d'une part et à la proposition des approches de solutions et les conditions de leur mise en oeuvre d'autre part.

Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic

Il sera question dans ce paragraphe d'apprécier, le degré de validité des hypothèses pour formuler les éléments de diagnostic tout en se référant à l'analyse des résultats issus de nos enquêtes.

I- Vérification des hypothèses : degré de validité des hypothèses

A-Degré de validité de l'hypothèse N°1

L'analyse des données relatives à l'enquête révèle que la non actualisation de la base de données foncière et urbaine du RFU provoque la sous exploitation voire même la dégradation des bases de données foncières et urbaine du RFU de Parakou.

Nous pouvons donc conclure que notre première hypothèse est vérifiée.

B- Degré de validité de l'hypothèse N°2

D'après les résultats de nos enquêtes, ni la cellule RFU ni la DDI- BA n'est en mesure de donner avec précision, le nombre de fonciers et le nombre d'activités se trouvant sur le territoire de la municipalité de Parakou. Les informations contenues dans la base de données ne reflètent pas la réalité de la situation. Autrement les matières imposables ne font pas l'objet de recensement régulier par la cellule RFU. Par conséquent, l'absence de recensement de la matière imposable est à la base du suivi non rigoureux de l'assiette fiscale de la ville. Nous pouvons donc conclure que notre deuxième hypothèse est vérifiée.

C- Degré de validité de l'hypothèse N°3

Pour la majorité des enquêtés, la fraude et l'évasion fiscale sont autant des manifestations de l'incivisme fiscal. Cependant, il est majoritairement admis que l'incivisme fiscal serait à la base des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement des recettes fiscales.

Nous parvenons donc à la conclusion selon laquelle notre troisième hypothèse est vérifiée.

II- Synthèse du diagnostic

Les éléments de diagnostic ont été formulés de la façon suivante :

A- Eléments de diagnostic de l'hypothèse N°1

La sous exploitation de la filière foncière et base de données urbaines est due au manque d'actualisation de la base de données foncières du RFU.

B- Eléments de diagnostic de l'hypothèse N°2

L'absence de recensement des matières imposables est à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette fiscale de la ville.

C- Eléments de diagnostic de l'hypothèse N°3

L'incivisme fiscal est à la base des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement de la municipalité.

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

Les recettes fiscales constituent une part importante des ressources internes des communes en République du Bénin.

L'amélioration de ces recettes à Parakou passe nécessairement par l'éradication des causes se trouvant à la base du caractère non optimal de la gestion du RFU de Parakou tout en suggérant les conditions d'une gestion optimale du RFU de cette ville. Il s'agit de façon précise de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses.

Pour y arriver, nous proposons des solutions visant l'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques.

I- Approches de solutions

A- Approches de solutions au problème de sous exploitation de la filière foncière et base de données urbaines

La principale cause se trouvant à la base de ce problème est le manque d'actualisation des bases de données foncières et urbaines du RFU de Parakou. Afin de résoudre ce problème, il nous revient de proposer des conditions d'éradication de cette cause.

La cellule RFU de Parakou doit prendre ses responsabilités car, la résolution de ce problème lui incombe prioritairement.

S'agissant de l'éradication de la cause de ce problème, la cellule RFU de Parakou doit :

- élaborer dans un bref délai, un projet de réalisation d'une actualisation des bases de données foncières et urbaines du RFU de Parakou ;
- renouveler l'actualisation des bases de données tous les trois ans en raison de la vitesse de mutation de la ville ;
- améliorer la collaboration existant entre la cellule et le service des affaires domaniales ;
- assurer la synergie entre les différentes structures impliquées dans la gestion du RFU de Parakou ;
- favoriser la dissémination des données du RFU de Parakou pour qu'elles puissent être capitalisées

B- Approches de solutions au suivi non rigoureux de l'assiette fiscale de la ville de Parakou.

Le RFU ne saurait profiter à la municipalité sans un suivi rigoureux de l'assiette fiscale de la ville. Ainsi, pour la résolution du problème de suivi non rigoureux du RFU de Parakou, nous préconisons les solutions ci- après :

- procéder dans un court terme, à un recensement approfondi des bâtiments et immeubles ainsi que toutes les activités tout en se basant sur les résultats de la filière foncière du RFU ;

- instituer des équipes de veille constituées d'environ cinq jeunes par arrondissement pour assurer de façon permanente, le recensement des nouvelles matières imposables ;
- procéder à la centralisation des nouvelles matières imposables de façon mensuelle
- renouveler le recensement approfondi tous les trois ans ;
- créer un partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie du Borgou ;
- travailler en collaboration avec le service de l'état civil et le service du domaine pour la gestion des contribuables décédés et les mutations de tous ordres.

C- Approches de solutions au problème lié aux difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement

Résoudre les difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement nous amène à proposer les solutions ci- après :

- mettre sur pied une politique de sensibilisation de la population sur l'impôt. Associer la mass médias à la mise en œuvre de cette mesure ;
- mettre les avis d'imposition à la disposition des contribuables dans un délai raisonnable ;
- organiser des cérémonies de décoration des contribuables exemplaires tout en invitant les récalcitrants à leur emboîter les pas ;
- encourager le service des contentieux à engager la procédure judiciaire dans un délai raisonnable tout en mettant de côté toute considération politique ou partisane pouvant vicier la procédure ;
- procéder à la publication des débiteurs indélégats de la commune, conformément aux textes en vigueur
- poursuivre les fraudeurs et les faussaires conformément à la loi en vue de décourager de façon progressive les fraudes et évasions fiscales ;
- mettre sur pied une politique de taxation du secteur informel compte tenu de son importance et du nombre d'emplois créés : il s'agit de la fiscalisation du secteur informel de plus en vogue de nos jours...

II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

En optant pour la création de la cellule RFU de Parakou, la Mairie a établi des programmes en vue de la relance des ressources financières internes de la municipalité. Ainsi, rendre l'environnement propice à la gestion du RFU revient à :

- engager des discussions entre la DDI – BA, l'IGN et la municipalité dans le but de renouer avec la Convention-cadre qui les lie ;
- replacer le service de l'IGN dans ses attributions de conseiller technique aux affaires foncières de la municipalité ;
- mettre à la disposition de la cellule à temps, les moyens financiers, et matériels et renforcer les ressources humaines de la cellule RFU ;
- assurer le câblage des différentes structures impliquées dans la gestion du RFU afin de réduire un temps soit peu l'assistance technique des services extérieurs ;
- créer une synergie entre toutes les structures intervenant dans la mobilisation des ressources locales.

Tableau de synthèse de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes réelles	Hypothèses	Approches de solutions
NIVEAU GENERALE	Caractère non optimal de la gestion du RFU de la ville de Parakou	Suggérer les conditions d'une gestion optimale du RFU de la ville de Parakou			
J- NIVEAU SPECIFIQUE	Problème Spécifique N°1 <u>1</u> Sous-exploitation des filières foncière et urbaine du RFU de Parakou.	Objectif Spécifique N°1 Proposer des mesures tendant à obtenir une liste exhaustive des données foncières et Urbaines de la ville de Parakou	Cause spécifique n°1 Manque d'actualisation de la base de données foncières et urbaines du RFU Parakou	Hypothèse Spécifique n°1 La sous - exploitation des filières foncières et urbaines du RFU de Parakou est due a un manque d'actualisation de sa base de données foncières et urbaines	-élaboration d'un plan d'actualisation des bases de données foncières et urbaines. -amélioration des relations de travail avec le service du domaine - dissémination des données du RFU
1					
2					
	Problème spécifique n°2 Suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou.	Objectif spécifique n°2 Proposer des mesures visant l'élargissement de l'assiette de la ville de Parakou	Cause spécifique n°2 Absence de recensement et de plans de repérage parcellaire des nouveaux quartiers de Parakou	Hypothèse spécifique n°2 L'absence de recensement des matières imposables est à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou	-Procéder à une enquête fiscale approfondie -instituer des équipes de veille par arrondissement -Créer un partenariat avec la CCI-Borgou
3					
	Problème spécifique n°3 Difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.	J- Objectif spécifique n°3 Suggérer des mesures visant l'amélioration du taux de recouvrement des ressources fiscales de la ville de Parakou	Cause spécifique n°3 Incivisme fiscal	Hypothèse spécifique n°3 L'incivisme fiscal explique les difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement	-sensibiliser la population sur le rôle de l'impôt -fiscaliser le secteur informel -engager les procédures de recouvrement forcé dans les délais

Conclusion générale

Après quatre années de gestion municipale, les autorités élues de la ville de Parakou, dans les mois à venir, vont une fois encore solliciter le suffrage de la population. Ces dernières se doivent de faire le bilan des actions de développement réalisées pour le compte de la municipalité.

Or, pouvoir financer les projets de développement repose sur une potentialité de ressources bien assise. La commune est appelée à prendre entièrement en charge son fonctionnement et arriver à financer des projets de développement. Dès lors, la mobilisation des ressources locales se place au centre des préoccupations.

Ainsi, compte tenu de son importance dans le budget primitif de la Mairie de Parakou, les recettes fiscales dont la gestion est assurée par la cellule RFU en collaboration avec d'autres structures retiennent une attention particulière..

Le RFU constitue donc un enjeu déterminant dans le contexte actuel de la décentralisation au Bénin.

Dès lors, cet outil de développement local doit être durablement ancré dans une logique de renforcement des capacités financières de la municipalité de Parakou.

Ainsi, nos investigations ont révélé que bien qu'ayant été un outil efficace de gestion de la fiscalité locale grâce aux performances obtenues pendant les trois années de son installation, le RFU rencontre à Parakou, quelques difficultés qui l'étouffent dans son élan de développement.

D'une manière générale, on note le caractère non optimal de la gestion du RFU de la ville de Parakou. Face à une telle situation, il urge de trouver des voies et moyens pour redonner à l'outil, ses lettres de noblesse. Dans cette perspective, nous nous sommes inspirés de la logique de résolution de la problématique par l'éradication des causes qui sont à la base de ses problèmes. Nous avons ainsi proposé des solutions dont la mise en œuvre permettra d'améliorer la situation.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages généraux :

- 1- Francis, Q. « Tout le droit, Finances Publiques » Ellipses, 1ère édition.
- 2- Guillien R. J. Vincent (2001) « lexique des termes Juridiques » 13ème édition DALLOZ.
- 3- GUINIKOUKOU F. (2001) « Lexique budgétaire ».
- 4- Muzellek R. « Notions essentielles de Finances Publiques » Sirey, 8ème édition.

II-Mémoires :

- 1- AMADOU SOUMANOU L. (1994 – 1997) Impact du R F U sur les ressources locales au Bénin. » A I Cycle I, UNB- ENA.
- 2- COPIERY J. (2000 – 2003) « Problématique de la fiscalité locale dans la commune de Parakou : Situation et perspective » A I Cycle I , C, AC : ENAM

III- Documents divers

- 1- CHABI Alimatou (2004). « Nécessité d'une enquête exhaustive », article non publié
- 2- SERHAU –SA (1995) « Le manuel du RFU », (Tome1)
- 3- SERHAU- SA (1996) « Le manuel de procédure du volet fiscal du RFU » (Tome2)

IV- Rapports

- 1- Rapport SERHAU (2001) « Etude sur l'amélioration de la TFU, de la TPU, de la Patente et de la licence dans les circonscriptions urbaines (Version définitive 1 et 2) »
- 2- Rapport SERHAU-SA (2007) « Etude d'amélioration du recouvrement des recettes propres à Cotonou et des recettes fiscales à Porto-Novo et Parakou »
- 3- Rapport SERHAU-SA ; DELTA International (2007) « Etude d'amélioration des recettes Fiscales des communes Abomey-Calavi de Kandi et de Lokossa.

V- Lois et Textes

- 1- Mission de la décentralisation (2002) « Recueil des lois sur la décentralisation ».
- 2- Mairie de Parakou (2001) « Arrêté n°50/35/CCU/SG/SAAE portant création, Attributions et organisation de la cellule du Registre Foncier de la Circonscription Urbaine de Parakou »

ANNEXES

Tableau N°7 : Synthèse de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes réelles	Hypothèses	Approches de solutions
NIVEAU GENERALE	Caractère non optimal de la gestion du RFU de la ville de Parakou	Suggérer les conditions d'une gestion optimale du RFU de la ville de Parakou			
<u>NIVEAU SPECIFIQUE</u>	<u>Problème Spécifique N° 1</u> Sous-exploitation des filières foncière et urbaine du RFU de Parakou.	<u>Objectif Spécifique N°1</u> Proposer des mesures tendant à obtenir une liste exhaustive des données foncières et Urbaines de la ville de Parakou	<u>Cause spécifique n°1</u> Manque d'actualisation de la base de données foncières et urbaines du RFU de Parakou	<u>Hypothèse Spécifique n°1</u> La sous -exploitation des filières foncières et urbaines du RFU de Parakou est due a un manque d'actualisation de sa base de données foncières et urbaines	-élaboration d'un plan d'actualisation des bases de données foncières et urbaines. -amélioration des relations de travail avec le service du domaine - dissémination des données du RFU
1					
2	<u>Problème spécifique n°2</u> Suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou.	<u>Objectif spécifique n°2</u> Proposer des mesures visant l'élargissement de l'assiette de la ville de Parakou	<u>Cause spécifique n° 2</u> Absence de recensement et de plans de repérage parcellaire des nouveaux quartiers de Parakou	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'absence de recensement des matières imposables est à la base du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de la ville de Parakou	-Procéder à une enquête fiscale approfondie -instaurer des équipes de veille par arrondissement -Créer un partenariat avec la CCI-Borgou
3	<u>Problème spécifique n°3</u> Difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement.	<u>Objectif spécifique n° 3</u> Suggérer des mesures visant l'amélioration du taux de recouvrement des ressources fiscales de la ville de Parakou	<u>Cause spécifique n° 3</u> Incivisme fiscal	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> L'incivisme fiscal explique les difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement	-sensibiliser la population sur le rôle de l'impôt -fiscaliser le secteur informel -engager les procédures de recouvrement forcé dans les délais

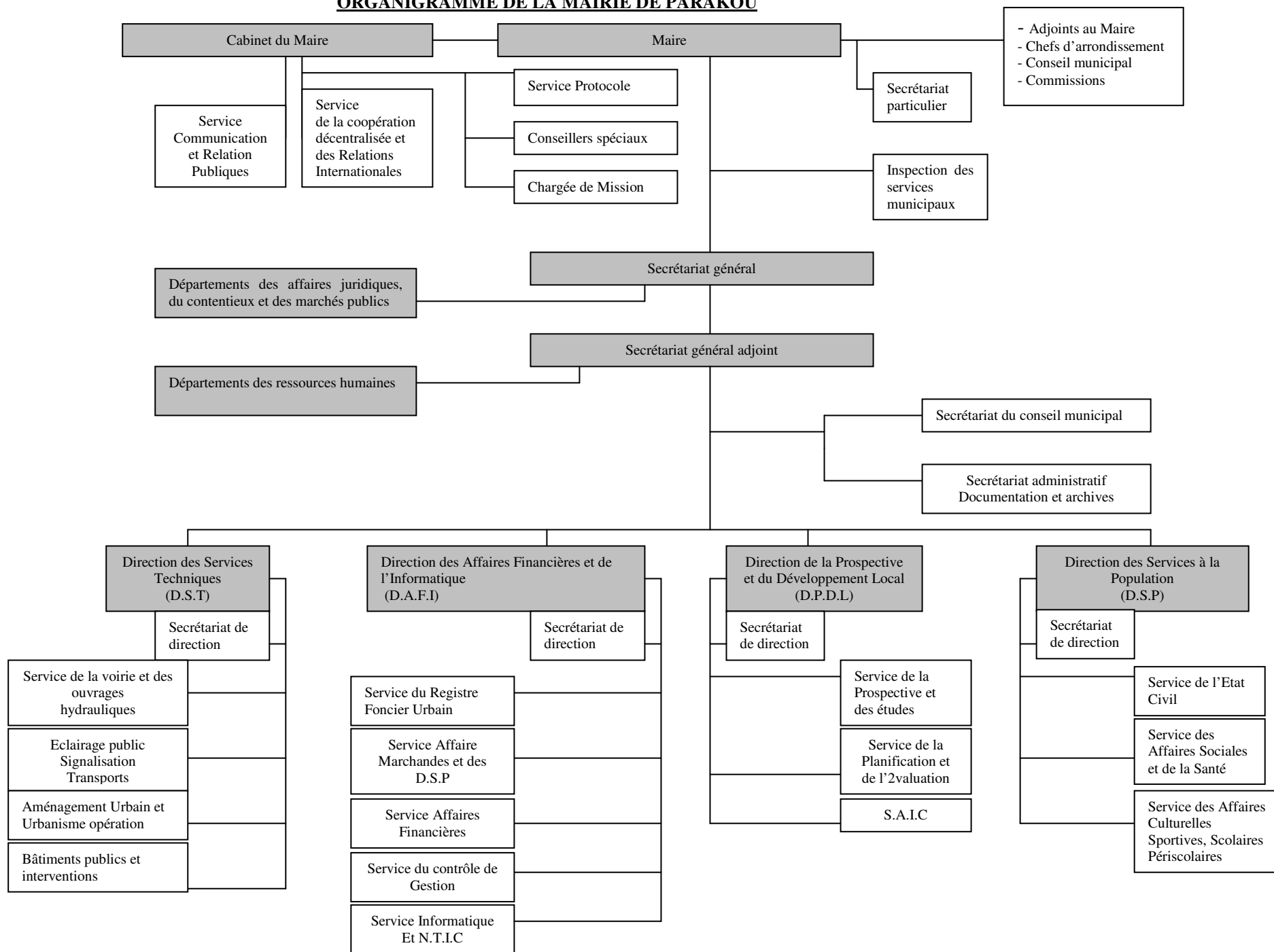
Source : Résultats de nos enquêtes

Situation récapitulative des différentes catégories de recettes et dépenses communales de Parakou de 2002 à 2006

Rubrique	2002		2003		2004		2005		2006	
	Réalisation	Taux (%)	Réalisation	Taux (%)	Réalisation	Taux (%)	Réalisation	Taux (%)	Réalisation	Taux (%)
Recette Fiscales	231884956	34,11%	284122795	24,19%	2736237889	21,09%	326002484	27,20%	380233096	36,96%
Recettes Propres	79280875	11,66%	102208711	9,96%	375636410	28,96%	200973638	16,76%	110181021	10,71%
Cumul des transferts reçus de l'Etat	368511551	54,21%	675035841	65,83%	647670793	49,93%	671554038	56,03%	538091540	52,31%
TOTAL RECETTE	679677382		1025367347		1296930992		1198530160		1028505657	
Dépenses de fonctionnement	262900383	26,43%	287256046	27,19%	282790119	23,12%	325392715	26,94%	286235474	27,79%
Dépenses d'entretiens et autres	544945462	54,80%	449118342	42,52%	849879689	69,48%	778795839	64,48%	670743500	65,13%
Dépenses d'investissement	186522775	18,75%	319799469	30,27%	90454599	7,39%	103544379	8,57%	72797100	7,06%
TOTAL DEPENSE	994368620		1056173857		1223124407		1207732933		1029776074	

Source : DDI-BA

ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE PARAKOU



GUIDE D'ENTRETIEN

Bonjour, Monsieur, Madame, Mademoiselle.

Dans le but de réaliser notre mémoire professionnel au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous vous prions de bien vouloir nous consacrer un peu de votre temps pour répondre à ces questions.

1- Qu'est ce qui selon vous peut justifier la sous exploitation des filières foncière et urbaine du RFU de Parakou ?

2- Quelles sont selon vous, les raisons du suivi non rigoureux de l'évolution de l'assiette de Parakou ?

3- Quelles sont les causes réelles des difficultés dans l'atteinte des objectifs de recouvrement des ressources fiscales de la ville de Parakou ?

..... *Merci*

MR/
REPUBLIQUE DU BENIN
DEPARTEMENT DU BORGOU
CIRCONSCRIPTION URBAINE DE PARAKOU

ARRETE N°50/35/CCU/SG/SAAF
PORTANT CREATION, ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION
DE LA CELLULE DU REGISTRE FONCIER URBAIN DE LA
CIRCONSCRIPTION URBAINE DE PARAKOU

ANNEE 2001

LE CHEF DE LA CIRCONSCRIPTION URBAINE DE PARAKOU,

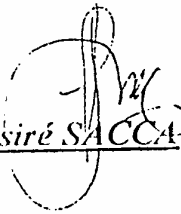
- VU : La loi n°90-032 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- VU : La proclamation le 1^{er} Avril 1996 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 18 Mars 1996 ;
- VU : Le Décret 97-176 du 21 Avril 1997 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale ;
- VU : la Loi n°97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin ;
- VU : Le Décret n°99-309 du 22 Juin 1999 portant composition du Gouvernement ;
- VU : Le Décret n° 99-081 du 12 Février 1999, portant nomination des Chefs de Circonscriptions Urbaines et des Sous-Préfets;

Article 8 : A la fin de chaque année, le Chef de la Cellule Registre Foncier Urbain de Parakou dresse un bilan d'activité et d'exécution du protocole annuel qu'il adresse au Chef de la Circonscription Urbaine de Parakou.

Article 9.- Le présent Arrêté qui prend effet pour compter de sa date de signature sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Parakou, le ²¹ MARS 2001




Désiré SACCA

Ampliations :

- MISAT	02
- P.D.B.	02 (ATCR)
- R. F. U.	02
- C/R.F.U. PARAKOU	04
- CCU/SP-BORGOU	14
- CHEFS SERVICES CUP.....	06
- SERHAU-SA.....	02
- D.D.I. PARAKOU	02
- CHRONO.....	01
- ARCHIVES	01

LISTE DES DONNEES DE BASE**DONNEES PHYSIQUES DE LA PARCELLE**

Zones : 1 NC : 016257 DJIBRIL AWALI
 CIPE : 1 Secteur : 1 Quartier : 507 SINAGOUROU N° ilot : 848 P : H' NN : 00
 Rue : Entrée : Statut : 2 Privé Régime : 1 Individu
 Usage : 08 Habitation
 Clôture : 1 Non Accès : 3 Carrossable Inondabilité : 1 non
 Wc : 1 Aucun Ordures : 1 Reget sur dépôts dans la rue Hauteur : 0.0 Ecarté :
 Surface : 500 Titre propr. 4 N° Titre : Date délivrance :
 DDIBA DATE: 22/02/2007

LISTE DES DONNEES DE BASE**DONNEES PHYSIQUES DE LA PARCELLE**

Zones : 1 NC : 032415 ADEAGBO ADEKPODJOU
 CIPE : 1 Secteur : 1 Quartier : 507 SINAGOUROU N° ilot : 848 P : I NN : 00
 Rue : Entrée : Statut : 2 Privé Régime : 2 Parcelle indivise
 Usage : 08 Habitation
 Clôture : 4 Dur/Brique/Ciment Accès : 3 Carrossable Inondabilité : 1 non
 Wc : 2 Latrine Ordures : 1 Reget sur dépôts dans la rue Hauteur : 0.0 Ecarté :
 Surface : 500 Titre propr. 4 N° Titre : Date délivrance :

BATIMENTS

CIPE : 1 Secteur : 1 Quartier : 507 SINAGOUROU N° ilot : 848 P : I
 NN : 00 N° bat : 1 Surface au sol 90 Nbre d'étage 0
 Fondation : 2 maçonnée Téléphone : 2 Eau : 1 Non
 Electrifié : 2 Collectif Murs : 4 Dur Toit : 3 Tôle plafonnée
 Utilisation : 1 Logement Standing : 3 Moyen Nbe piece : 5
 Etat du bâtiment : 3 Bon Menuiserie : 1 Métallique
 Nbe unité : 3 Nbre unité louée : 0 Nbe ménage : 3 Nbe habitant : 10
 Sources d'énergie à usage dom. 2 Location : 2 Montant du loyer : 0
 Fin exemption : Ecarté : Evacuation des eaux usées : 1
 Montant estimé : 21 000 Permis de construire : 1 Numéro : Du :

ETABLISSEMENTS

Zone : 1 CIPE : 1 Secteur : 1 Quartier : 509 ZAZIRA N° ilot : 814 P : 001
N° bat : 0 N° UL : 0 Nn : 01 NC 017349 TOSSOU LUCIEN Ou TOSSOU LUCIEN
Type d'établissement : 1 Form Jur 3 N° RC : Bp : Tél :
Activité 6310 Bar, Restaurant Chiffre d'affaire : 0
Nbe employé : 5 Nbe apprenti : Nbe chambre : 10 Nbe machine : Ecarté :
Compta : 3 Plan Comptabl Type machine 6 Autre Nbe véhicule :
Localisation : 1 Dans parcelle (bâti) Type de local : 03 Commerce/Artisanal
Hors bâtiment : 1 Installation mobile Nbe pièce occupée 8 Surface utile : 500
Propriétaire du local : 1 Loyer : 2 Montant loyer : Val loc adm : 250 000
Classe patente : A1 DF : 54 000 DP : 750 000
Classe Licence : E Forfait/Réel : Réel

ETABLISSEMENTS

Zone : 1 CIPE : 1 Secteur : 1 Quartier : 509 ZAZIRA N° ilot : 814 P : 001
N° bat : 0 N° UL : 0 Nn : 06 NC 005331 COTEB Ou COTEB
Type d'établissement : 1 Form Jur 3 N° RC : Bp : Tél :
Activité 3211 Filature, tissage et finissage Chiffre d'affaire : 0
Nbe employé : 200 Nbe apprenti : Nbe chambre : Nbe machine : 100 Ecarté :
Compta : 3 Plan Comptabl Type machine 3 Electrique Nbe véhicule :
Localisation : 1 Dans parcelle (bâti) Type de local : 03 Commerce/Artisanal
Hors bâtiment : 1 Installation mobile Nbe pièce occupée 5 Surface utile : 5 000
Propriétaire du local : 2 Loyer : 1 Montant loyer : Val loc adm : 2 392 333
Classe patente : B3 DF : DP : 7 177 000
Classe Licence : Forfait/Réel : Forfait

ETABLISSEMENTS

Zone : 1 CIPE : 1 Secteur : 1 Quartier : 509 ZAZIRA N° ilot : 814 P : 001
N° bat : 0 N° UL : 0 Nn : 07 NC 002816 AHOMAGNON FELICIEN Ou AHOMAGNON FELICIE
Type d'établissement : 1 Form Jur 3 N° RC : Bp : Tél :
Activité 6208 Librairie / Papeterie Chiffre d'affaire : 0
Nbe employé : 1 Nbe apprenti : Nbe chambre : Nbe machine : Ecarté :
Compta : 2 Cahier E/S Type machine 6 Autre Nbe véhicule :
Localisation : 3 Devant parcelle Type de local : 03 Commerce/Artisanal
Hors bâtiment : 4 Installation fixe clos Nbe pièce occupée 1 Surface utile : 14
Propriétaire du local : 2 Loyer : 1 Montant loyer : Val loc adm : 10 000
Classe patente : A4 DF : 13 500 DP : 30 000
Classe Licence : Forfait/Réel : Réel

Table des matières

Remerciements	i
.....	
Listes des sigles et abréviation	ii
Listes des tableaux	
.....	iii
Glossaire de l'étude	iv
Résumé	
..	v
Sommaire	vii
Introduction	
générale	1
Chapitre préliminaire : Des observations de stage à la détermination de la problématique.....	4
Section I : Observation de stage.....	5
Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Parakou.....	5
I- Attributions et fonctionnement de la Mairie de Parakou.....	5
A - Organe délibérant : Le Conseil municipal.....	6
B - Organe exécutif.....	6
1- Services municipaux.....	7
a - Cabinet du Maire.....	7
b - Secrétariat général.....	7
c -Direction technique.....	8
2 - Services infra- municipaux.....	8

3 - Les services déconcentrés.....	8
II - Présentation de la cellule RFU de Parakou.....	9
A - Historique de RFU.....	9
B - Ancrage institutionnel	10
C - Mission de la cellule RFU.....	11
1 - Suivi des opérations fiscales.....	11
a - Au niveau de l'assiette.....	11
b - Au niveau du recouvrement.....	11
2 - Suivi de l'actualisation de la cartographie	12
3 - Suivi de l'inventaire foncier.....	12
4 - Moyens humains et matériels.....	13
a- Moyens humains.....	13
b- Moyens matériels.....	13
III - Présentations des autres structures impliquées dans la gestion du RFU de Parakou.....	13
A - Direction Départemental des Impôts du Borgou- Alibori.....	13
1- Au niveau des travaux d'assiette.....	13
2 - Au niveau des travaux de recouvrement.....	14
B - Institut Géographique National.....	14
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les missions et activités des structures impliquées dans la gestion du RFU de Parakou.....	15

I - La cellule RFU de Parakou.....	16
A - Reconstitution de base de données	16
1 - Définition des objectifs et élaboration de questionnaire.....	17
2 - Définition évaluation et mobilisation des moyens humains et matériels.....	17
3 - Information et sensibilisation de la population.....	18
4 - Formation des agents enquêteurs.....	18
B - Déroulement de l'enquête de terrain.....	19
1 - Travaux de bureau	19
2 - Opération de saisie.....	19
3 - Contrôle de données recueillies.....	20
C - Filières essentielles de RFU.....	21
1 - Filière fiscale.....	21
a - Travaux d'assiette.....	21
b - Opération de recouvrement.....	22
2 - Filière foncière.....	23
3 - Filière base de données urbaines.....	24
II - Inventaire des éléments de l'état des lieux de base.....	24
A - Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	24
B - Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces.....	24
Section II : Problématique de la contribution pour une gestion optimale du RFU de Parakou....	25
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	27

I - Choix de la problématique et justification du sujet.....	27
II - Spécification de la problématique.....	28
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution	29
I - Approche générique de résolution du problème général.....	29
II - Approches génériques des résolutions de problèmes spécifiques.....	29
A - Approches génériques de résolution liées au problème spécifique N°1.....	29
B - Approches génériques de résolution liées au problème spécifique N°2.....	30
C - Approches génériques de résolution liées au problème spécifique N°3.....	30
D - Séquences de résolution de la problématique.....	31
Chapitre premier : Des objectifs de l'étude à la résolution de la problématique de la gestion optimale du RFU de Parakou.....	32
Section I : Des objectifs au tableau de bord de l'étude.....	33
Paragraphe 1 : Fixation des objectifs et formulation des hypothèses.....	33
I - Fixation des objectifs.....	33
A - Objectif Général.....	33
B - Objectifs spécifiques.....	33
II - Causes et hypothèses liées au problème en résolution	34
A - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°1	34
B - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°2	35

C - Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°	36
D - Cause et hypothèse liées au problème général	37
Paragraphe 2 : Tableau de bord de l'étude	37
Section II : Revues de littérature et méthodologie adoptée	39
Paragraphe 1: Revues de littérature	39
I - Revue de littérature liée au problème spécifique N°1	40
A - Mise à jour de la base de données	40
B - Mise à jour de la carte de base	40
C - Gestion des ressources externes et internes	41
II - Revue de littérature liée au problème spécifique N°2	41
III - Revue de littérature liée au problème spécifique N°3	42
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée	43
I - Approches empiriques	44
A - Objectifs de la collectes de données	44
B - Nature de la collecte des données et échantillonnage	44
C - Conception du guide d'entretien	45
D - Technique de dépouillement des données	45
E - Outils statistiques de présentation des données	45
II - Approches théoriques	45

A - Choix théorique lié au problème spécifique	
N°1.....	46
1 - Présentation de la théorie retenue.....	46
2 - Norme ou repère d'amélioration.....	46
3 - Seuil de décision lié au problème spécifique N°1.....	46
B - Choix théorique lié au problème spécifique N°2.....	46
1 - Présentation de la théorie retenue.....	46
2 - Norme ou repère d'amélioration.....	47
3 - Seuil de décision lié au problème spécifique N°2.....	47
C - Choix théorique lié au problème spécifique N°3.....	47
1 - Présentation de la théorie retenue.....	47
2 - Norme ou repère d'amélioration.....	47
3 - Seuil de décision lié au problème spécifique N°3.....	48
Chapitre deuxième : De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des solutions.....	49
Section I : De la collecte à l'analyse des données.....	50
Paragraphe 1 : Mobilisation des données, difficultés rencontrées et limites des données.....	50
I - Mobilisation des données.....	50
II - Difficultés rencontrées.....	50
III - Limites des données.....	50

Paragraphe 2 : De la présentation à l'analyse des données collectées.....	51
I - Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique N°1.....	51
II - Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique N°2.....	52
III - Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique N°3.....	54
Section II : De la vérification des hypothèses aux conditions de mises en œuvre des solutions...54	
Paragraphe I : Vérification des hypothèses et synthèses du diagnostic.....	54
I - Vérification des hypothèses: degré de validité.....	54
A - Degré de validité de l'hypothèse N°1.....	54
B - Degré de validité de l'hypothèse N°2.....	54
C - Degré de validité de l'hypothèse	54
II - Synthèses du diagnostic.....	55
A - Eléments de diagnostic de l'hypothèse N°1.....	55
B - Eléments de diagnostic de l'hypothèse N°2.....	55
C - Eléments de diagnostic de l'hypothèse N°3.....	55
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mises en œuvre.....	55
I - Approches de solutions.....	56
A - Approches de solutions au problème spécifique N°1	56

B - Approches de solutions au problème spécifique N°2	
.....	56
C - Approches de solutions au problème spécifique N°3	
.....	57
II - Conditions de mise en œuvre des solutions.....	58
Conclusion	
Générale	60
Bibliographie	
Annexes	