



REPUBLIQUE DU BENIN

.....
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



.....
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

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

.....
MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME DU CYCLE I DE L'ENAM

OPTION :

Administration Générale

FILIERE :

Administration Générale et Territoriale

Année Académique 2006-2007

**CONTRIBUTION DU REGISTRE FONCIER URBAIN
(RFU) A L'AMELIORATION DES RECETTES
FISCALES DE LA VILLE DE COTONOU**

Réalisé et soutenu par :

Aminatou A . ZOUMAROU

Sous la direction de :

Maître de stage :

Jean Marie MAHOUTO
Administrateur des impôts

Directeur de mémoire :

Nicaise Zinsou MEDE
Enseignant à l'E.N.A.M

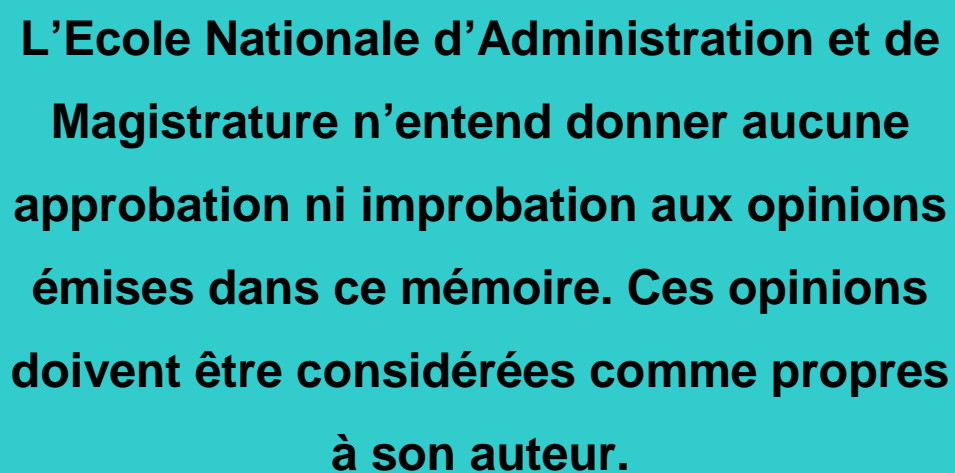
Octobre 2007

IDENTIFICATION DU JURY

Président :

Vice-président

Membre :



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

Dédicaces

- ✓ A Dieu Tout Puissant, le Miséricordieux
- ✓ A mes feux parents Haouaou SOUNON et Abdou BONI ZOUMAROU qui ont tant souhaité que ce travail soit beaucoup plus tôt une réalité
- ✓ A mon époux Jean Didier ALAVO pour sa disponibilité permanente.
- ✓ A mon feu beau frère Adam TOKO qui a été la cheville ouvrière de cette oeuvre, mais qui malheureusement m'a quitté avant la fin du combat. Que son âme repose en paix.
- ✓ A mes adorables filles : Ramatou et Chérifatou pour leur enseigner le sens de la persévérance dans le combat pour l'épanouissement de la femme sans oublier mes petits fils Fadoul et Moniah

Remerciements

Aux Autorités de la Municipalité de Cotonou

A monsieur Jérôme DANDJINOÛ : trouvez ici l'expression de toute ma reconnaissance

A monsieur Isidore GNONLONFOUN : toute ma gratitude

A tous les enseignants qui ont contribué à ma formation

A l'Administration de l'ENAM à travers son Directeur monsieur Noël GBAGUIDI

A mon Directeur de mémoire monsieur Nicaise Zinsou MEDE pour son sens de la spontanéité

A monsieur Jean Marie MAHOUTO, mon maître de stage pour toute sa disponibilité

A monsieur Marcel ATODJINOÛ qui n'a ménagé aucun effort pour me soutenir dans mes recherches.

A messieurs Léon MELE, Géraud TOSSOU, Thomas GANSOU et BANI pour leur concours appréciable

A El hadj Issa AGUEH pour son soutien constant

A Messieurs Arnaud AÏTCHEDJI, Flavien TEBLEKOU et Gratien HOUINSOU pour leur disponibilité permanente.

A Monsieur Dominique HOUMBIE pour tous ses conseils

A tous mes frères, sœurs, cousins, cousines et tous ceux qui m'ont soutenue.

Liste des abréviations et sigles

CDI :	Centre des Impôts
CFPB :	Contribution Foncière des Propriétés Bâties
CFPNB :	Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties
CGI :	Code Général des Impôts
CIME	Centre des Impôts des Moyennes Entreprises
CIPE :	Centre des Impôts des Petites Entreprises
DDIAL :	Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral
DGID :	Direction Générale des Impôts et des Domaines
FB :	Foncier Bâti
FNB :	Foncier Non Bâti
IDAC :	Inspection Divisionnaire d'Assiette et de Contrôle
IGN :	Institut Géographique National
MAJ :	Mise à Jour
RDI :	Recette Divisionnaire des Impôts
RFU :	Registre Foncier Urbain
SA :	Service d'Assiette
SERHAU SA :	Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain – Société Anonyme
TF :	Titre Foncier
TFU :	Taxe foncière unique
TPU :	Taxe professionnelle unique

Liste des tableaux

Tableau 1 : tableau du circuit de courrier.

Tableau 2 : Evolution des émissions avant le RFU-Cotonou de 1987 à 1990.

Tableau 3 : Evolution des émissions effectuées par la DGID de 1991 à 2006.

Tableau 4 : Evolution du recouvrement avant le RFU de 1987 à 1990.

Tableau 5 : Evolution des recouvrements après le RFU.

Liste des Figures

Figure 1 : Organigramme de la DDIAL

Figure 2 : Carte administrative du Bénin avec situation de la ville de Cotonou

Figure 3 : carte de la ville de Cotonou

Résumé

Le succès de la décentralisation repose sur la participation de tous les citoyens à la gestion des affaires locales. Mais, malgré la volonté des différents acteurs et la présence des textes relatifs à la conduite de ce système, elle rencontre des difficultés ; lesquelles difficultés proviennent d'une part de la passivité des contribuables et d'autre part de l'insuffisance d'organisation de l'administration, dans le cadre de l'adoption et de la mise en œuvre du registre Foncier urbain (RFU), outil indispensable pour l'amélioration des recettes fiscales de la municipalité. Ainsi, nous sommes amenés à réfléchir sur le sujet : « Contribution du Registre Foncier Urbain à l'amélioration des recettes fiscales de la ville de Cotonou ».

L'appréciation de l'apport du RFU à l'amélioration de l'assiette de l'impôt à l'ère de la décentralisation dans la ville de Cotonou, la comparaison des recettes fiscales d'avant et pendant le RFU et la proposition des moyens pour un meilleur rendement de l'assiette fiscale sont les objectifs que nous nous sommes fixés.

Nous dirons que, le dysfonctionnement de l'administration et l'insuffisance des moyens matériels et humains sont à la base des difficultés d'assiette et de recouvrement. De même, la défaillance de l'information et de la sensibilisation est la cause de la non perfection du RFU dans la municipalité de Cotonou.

Toutefois, il convient de retenir à l'issue de cette étude que l'outil RFU est salvateur des recettes fiscales malgré les quelques insuffisances qu'il reste à corriger, surtout dans le cadre de l'information et de la sensibilisation des contribuables.

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE

Chapitre préliminaire : Problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude

Section I : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Etat des lieux de base

Paragraphe 2 : Problématique

Section II : Les objectifs de l'étude à la méthodologie

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la Littérature

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie

Chapitre I : Aperçu sur le Registre Foncier Urbain (RFU)

Section I : Définition et historique du Registre Foncier Urbain

Paragraphe 1 : Définition

Paragraphe 2 : Historique

Section II : Le Registre Foncier Urbain dans la Ville de Cotonou

Paragraphe 1 : Mise en œuvre du Registre Foncier Urbain

Paragraphe 2 : Difficultés et approches de solutions

Chapitre II : Importance du Registre Foncier Urbain dans le budget de la Commune de Cotonou

Section I : Contribution du Registre Foncier Urbain à l'amélioration de l'assiette de l'impôt

Paragraphe 1 : Assiette de l'impôt avant le Registre Foncier Urbain

Paragraphe 2 : Améliorations apportées par le Registre Foncier Urbain

Section II : Contribution du Registre Foncier Urbain à l'accroissement des recettes fiscales

Paragraphe 1 : Recouvrement avant le Registre Foncier Urbain

Paragraphe 2 : Améliorations apportées par le Registre Foncier Urbain

CONCLUSION GENERALE

INTRODUCTION

GENERALE

Notre pays, la République du Bénin, pendant la décennie 1980, a connu une véritable crise économique. Une analyse des ressources financières des diverses collectivités révèle qu'elles sont très faibles et constituées essentiellement de recettes fiscales. L'incapacité de l'Etat central à faire face à ses engagements vis-à-vis de ses populations et les résultats décevants de ses politiques dirigistes de conduite du développement ont amené les décideurs politiques de nombre de pays en développement à procéder, grâce à l'appui des partenaires à de profondes réformes.

Au nombre des objectifs visés dans le cadre de ces réformes, un accent particulier est mis sur la responsabilité des autorités locales.

Dans ce contexte, une politique de décentralisation a été mise en oeuvre dès 1990. Ce processus de décentralisation dont les prémices étaient déjà apparentes en 1989, a été annoncé depuis la conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et s'était concrétisé par les élections communales et municipales de décembre 2002.

Une telle décentralisation a donc conféré aux collectivités locales le rôle d'animateur principal du développement local. Le faible rendement de la fiscalité locale, jadis, est dû en grande partie à l'archaïsme des procédures d'émission et de recouvrement. Alors, pour faire face aux exigences de la gestion urbaine sans cesse croissantes, les communes béninoises (ex-Circonscriptions Urbaines) quoique bénéficiant d'un large éventail de ressources fiscales et parafiscales mobilisables dans le cadre du budget local, doivent améliorer leurs ressources.

Dans ce contexte politique, administratif et financier, les acteurs du développement se sont interrogés sur les mécanismes institutionnels qui peuvent conduire à l'amélioration de la capacité de gestion urbaine des collectivités locales. C'est dans cette optique que le registre foncier urbain (RFU) a été mis en place dans la ville de Parakou à titre expérimental en 1990 puis à Cotonou en 1991 grâce à la convention de financement n°0091/CD/BEN du 25 Mai 1991 intervenue entre le gouvernement béninois et le gouvernement français agissant à travers le Fonds d'Aide et de Coopération¹. Toutefois, la municipalité de Cotonou a supporté les frais de réalisation des opérations de panneautage estimés à 5% du coût total du projet². Elle a également mis à la disposition du projet, des locaux adéquats pour accueillir le matériel informatique. Elle a assuré, le paiement de la prime spéciale accordée aux agents des impôts ayant participé aux travaux de mise en place du RFU de Cotonou, qui de par ses objectifs est apparu comme une solution appropriée au développement rapide des ressources locales.

¹ Convention de financement n°0091/CD/BEN du 25 mai 1991 SERHAU-SA

² Protocole d'accord du 22 février 1991 SERHAU-SA

Au regard des efforts consentis pour sa réalisation, le RFU a-t-il comblé les espoirs attendus de la municipalité ?

C'est pour apprécier l'apport du Registre Foncier Urbain dans l'amélioration des ressources financières de la ville de Cotonou que nous avons estimé nécessaire d'orienter nos réflexions sur « **CONTRIBUTION DU REGISTRE FONCIER URBAIN (RFU) A L'AMELIORATION DES RECETTES FISCALES DE LA VILLE DE COTONOU** ».

Nous n'avons pas à perdre de vue notre cadre d'étude, Cotonou, qui de par ses caractéristiques socio-économiques joue le rôle de poumon de l'économie nationale ; lesquelles caractéristiques déterminent l'ampleur, la complexité technique, les coûts et des retombées du RFU de cette Ville.

Le registre foncier urbain, cadastre simplifié, comporte trois volets : un volet urbain, un volet foncier et un volet fiscal. En 1994, une importante réforme fiscale a été mise en œuvre par le développement des applications du volet fiscal du RFU. C'est la naissance de deux impôts synthétiques qui sont la taxe foncière unique (TFU) et la taxe professionnelle unique (TPU) qui découlent de cette réforme qui n'est rien d'autre que celle des impôts fonciers et des impôts professionnels.

Ces deux types d'impôt sont institués par l'ordonnance n°94-001 du 16 septembre 1994 portant Loi de Finances pour la gestion 1994³.

Cette ordonnance et la loi de finances rectificative n°95-013 du 26 septembre 1995 qui l'a modifiée ont consolidé la mise en œuvre du RFU. Le RFU et la réforme TFU et TPU ont contribué indubitablement à l'amélioration des recettes fiscales.

Cependant, malgré la ferme volonté de réussir à tout prix, des animateurs des structures comme l'Institut Géographique national (IGN), Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain -Société Anonyme (SERHAU-SA), le Service de la Fiscalité de la Municipalité de Cotonou et la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) la réforme fiscale souffre toujours de problèmes d'ordre logistique, organisationnel et technique.

Nous aborderons d'abord la restitution des observations du stage et le ciblage de la problématique.

Ensuite sera examiné le fondement du RFU à travers sa mise en œuvre, ses difficultés et approches de solutions.

Enfin nous exposerons la contribution du RFU à l'amélioration de l'assiette de l'impôt et partant, des recettes fiscales de la Commune .

³ YENOUSI Nicolas et AKAKPO-DJIHOUNTRY M. Erick : Mémoire de la fiscalité béninoise, 3^e édition LAP BENIN Mars 2001

CHAPITRE PRELIMINAIRE :
PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L' ETUDE

Section I : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Etat des lieux de base

A- Présentation de la ville de Cotonou

1- Historique

la ville de Cotonou, « Ku-tɔnu », ce qui signifie “l’embouchure du fleuve de la mort” en langue Fon, fut fondée en 1830 sous le règne du roi Guézo. Elle doit sa naissance à l’abolition de la traite des noirs.

Cotonou était une zone de champs et de pêche passablement insalubre et peu habitée exceptés quelques pêcheurs “Toffin”. Cotonou était une contrée marécageuse, constituée de lacs et lagunes et de brousse. Cotonou est née de la décadence de Ouidah et de Grand-Popo. Elle est cédée à la France par un traité signé avec le roi Glèlè le 19 Mai 1868.

Les premiers “pionniers” nommés dans cette zone par le roi Glèlè pour surveiller les activités des commerçants blancs s’installeront dans une forêt appelée Gbégamey (une grande brousse comme son nom l’indique où entre autres la famille YEKPE, représentera le roi Glèlè pour surveiller et mener les échanges commerciaux avec les Européens). Cotonou dès lors commence à prendre de l’importance et à intéresser les Européens, surtout les Français. La France attirée par les possibilités qu’offre la ville signe un traité de cession de Cotonou pour une redevance annuelle de vingt mille (20.000) francs CFA.

Les Français s’installent donc à Cotonou et plusieurs maisons de commerce précédemment domiciliés à Grand-Popo et à Ouidah tels que “Fabre”, “Régis”, “Géraud” ouvrent des succursales sur place. Des bâtiments ont été construits et des voies ont été tracées .

En 1885, les Français avaient fait creuser un canal sur la lagune de Cotonou qui alors ne touchait pas la mer. On pouvait même se rendre de Cotonou à Akpakpa à pied sec. Le canal relie le lac Nokoué à la mer afin de créer une voie d’accès par la lagune de Porto-Novo.

Le roi Glèlè meurt en 1889. Béhanzin son fils n’entend pas céder la moindre parcelle de son territoire à la France. Il remet en cause le traité signé par son père. La

France courroucée, manifeste son désir de s'installer définitivement à Cotonou, fut-ce par la force. On connaît la suite. Ce fut entre autre le temps des grands travaux de construction.

2- Sur le plan géographique

Cotonou est situé sur le cordon littoral qui s'étend entre le lac Nokoué et l'océan atlantique, constitué de sables alluviaux d'environ cinq mètres de hauteur maximale. Le relief du cordon a deux caractéristiques principales : dépressions longitudinales parallèles à la côte de bas-fonds érodés par l'écoulement des eaux pluviales qui communiquent avec le lac. Le site est coupé en deux par le chenal appelé "lagune de Cotonou", communication directe entre le lac et la mer, creusée par les Français en 1885 (1895 par d'autre source). La liaison entre les deux parties de la ville est assurée par trois ponts. La nappe phréatique se trouve à proximité de la surface du sol dont la perméabilité élevée accélère l'infiltration des eaux pluviales et usées (risques de pollution). C'est en raison de sa situation géographique que Cotonou va commencer à développer les échanges avec les pays voisins. La ville est dotée de portes de sortie aérienne, maritime, fluviale vers Porto-Novo et des axes terrestres qui desservent l'ensemble de la sous région, Nigéria, Nigerhaute Volta.

Le climat est de type équatorial avec une alternance de deux saisons pluvieuses et deux saisons sèches. Pendant la grande saison des pluies, la ville est menacée par de graves inondations (niveau d'eau bas fortement influencé par les variations du niveau des plans d'eau : niveau maximal des crues : 1,50m (IGN).

Les épis du port ont contribué à l'érosion de toute la côte est de la ville. Cette érosion s'opère à une vitesse moyenne de 16,80 mètres par an dans la crique.

3- Sur le plan démographique

Sur le plan démographique, la ville de Cotonou tire sa population essentiellement des régions voisines ou banlieues (Sèmé-Kpodji et Abomey-Calavi).

Elle a connu un accroissement de 8,26% entre les recensements de 1961 à 1979. Cet accroissement s'est beaucoup ralenti ces dix dernières années (3,89)% entre 1979 et 1992 et 2,07% entre 1992 et 2002. La population de Cotonou s'élève à 665.100 habitants en 2002 suivant les résultats du recensement général de la population et de l'Habitation de 2002.

La ville de Cotonou concentre plus de 45% des actifs des dix principales villes du Bénin. Viennent ensuite les villes de Porto-Novo (14,5)% et Parakou (7,2%). Le taux d'activité (population active rapportée à la population en âge de travailler) est de 67,7%.

Un fait marquant est la hausse du taux d'activité observée au niveau de la population féminine qui est passée de 37,2% en 1979, à 54,7% en 1992 soit un accroissement annuel de 3%. Cela s'explique par la participation de plus en plus massive des actifs féminins à la production des biens et des services dans le secteur formel. Le taux d'occupation (rapport de la population occupée à la population totale de 10 ans et plus) est de 66,7%. Les résultats du recensement de février 1992 et les enquêtes précédentes (1-2-3) de 2001 révèlent que la participation à l'activité économique au Bénin commence très tôt (dès 10 ans) et se poursuit bien au-delà de 55 ans.

4- Sur le plan économique

Capitale économique, Cotonou abrite les 2/3 des industries du pays et est le siège des principales entreprises et banques du Bénin. Elle est une des plaques tournantes du commerce informel de la sous région, notamment à cause de la frontière très proche avec le Nigeria.

Le marché Dantokpa (20 hectares), en est le centre.

L'économie locale tourne autour du port autonome de Cotonou qui est l'un des grands ports de la sous-région. Il commerce régulièrement avec l'Europe, l'Amérique du nord et du sud. 90% des échanges commerciaux du Bénin se font par voie maritime et largement par le port autonome de Cotonou. la ville pâtit de la corruption et des trafics illégaux principalement avec le Nigeria voisin.

5- Sur le plan territorial

Sur le plan territorial, la ville de Cotonou est divisée en 13 arrondissements qui s'étendent sur une superficie de 79km² supportant 144 quartiers (145 dans le système RFU). Cette ville présente un statut administratif particulier.

B- Présentation des services

Cette partie concerne essentiellement la présentation, le fonctionnement, les atouts et les faiblesses de la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral, lieu de notre stage, notamment les CIPE (Centre des Impôts des Petites Entreprises) chargés du RFU.

1- Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral

La Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDI-AL) est chargée de la mise en œuvre de la politique fiscale définie par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID). A ce titre, elle a pour mission :

- l'animation, la coordination et le contrôle des activités des services fiscaux implantés au niveau des collectivités locales ;
- la diffusion et les commentaires des instructions du DGID au niveau des services ainsi que le suivi et l'application desdites instructions ;
- l'homologation par délégation du DGID des rôles émis par les services d'assiette ;
- la représentation de la DGID dans toutes les instances du département ;
- la participation aux travaux de différents comités créés au sein de la DGID.

Outre ses services de l'Atlantique, la compétence territoriale de la DDI-AL couvre trois (03) Centres des Impôts des Petites Entreprises du Littoral. La compétence territoriale de chacun d'eux est respectivement répartie comme suit :

- CIPE 1 implanté à saint Michel couvre du 5^e au 9^e Arrondissement.
- CIPE 2 implanté à Ahouassa couvre du 1^{er} au 4^e arrondissement
- CIPE 3 implanté à Ahouanlèko couvre du 10^e au 13^e arrondissement.

Ces trois CIPE sont dotés chacun d'un service d'assiette et d'une recette divisionnaire. (voir figure en annexe)

2- Les Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE)

Le CIPE comprend :

- un service d'assiette,
- une recette divisionnaire des impôts ;
- une ou plusieurs recette (s) auxiliaires (s) des Impôts.

- Le Service d'Assiette (SA) :

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

A cet effet, le service d'assiette effectue :

- le recensement de la matière imposable ;
- la mise à jour du fichier des contribuables ;
- la saisie des données de base ;
- les travaux relatifs à l'émission des titres de perception.

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

Le service d'assiette participe également à la distribution des avis d'imposition.

Il comprend des secteurs et des sous-secteurs.

Dans les secteurs où il existe le RFU, comme le cas de Cotonou, les principales tâches sont :

- les enquêtes fiscales,
- la gestion du fichier des contribuables,
- les travaux de mise à jour des fichiers,
- l'émission des rôles d'imposition,
- l'édition des rôles définitifs et autres documents fiscaux.

Les chefs de services d'assiette sont des agents de la catégorie A ou B ayant réuni au moins cinq (5) années de service à la Direction Générale des Impôts et des Domaines dans leur corps. Ils sont nommés par décision du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

• La Recette Divisionnaire des Impôts

Elle assure :

- des fonctions de recouvrement des impôts et taxes émis par le service d'assiette ;
- de l'instruction des oppositions à contrainte et / ou à poursuite relatives aux impôts locaux dans la limite du pouvoir délégué à la Direction Départementale des Impôts.

Elle comprend trois divisions :

- la Division caisse
- la Division Recouvrement
- la Division Comptabilité

Elle peut avoir aussi sous tutelle plusieurs Recette(s) Auxiliaire(s) des Impôts.

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

Les receveurs divisionnaires des Impôts sont des agents de la catégorie A ou B ayant réuni au moins cinq (5) années de service à la Direction Générale des Impôts et des Domaines dans leur corps. Les receveurs des Impôts, leurs fondés de pouvoir et les receveurs auxiliaires des impôts sont nommés par arrêté du Ministre des Finances sur proposition du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

Les receveurs sont personnellement et pécuniairement responsables des fonds recouverts et dont ils ont la garde.

3- Les atouts

La DDI-AL dispose de nombreux atouts :

- la volonté des agents de la DDI-AL et de ses démembrés à mieux œuvrer pour générer des ressources financières à la municipalité.
- la disponibilité permanente d'un personnel de la Recette des Impôts commis à cette tâche.
- la dotation de mobiliers et matériels de bureau, de matériel roulant pour les travaux d'assiette et de recouvrement.
- l'organisation adéquate mise en place suivant un planning élaboré par la DDI-AL favorise la distribution des avis d'imposition à bonne date et, par conséquent, l'homologation des rôles.
- le protocole d'accord qui lie la DGID à la mairie de Cotonou est un contrat de mobilisation des ressources fiscales. Il fixe à chacune des parties, des droits et des obligations. Il comporte :
 - les objectifs assignés à la DGIG,
 - les obligations et droits des parties,
 - le plan d'actions retenues,
 - les résultats de la mise en œuvre du protocole d'accord,
 - les difficultés rencontrées,
 - les perspectives d'avenir.

4- Les faiblesses

Bon nombre d'obstacles empêchent un meilleur rendement fiscal. Il s'agit de :

- l'insuffisance de moyens humains dont disposent les services d'assiette et du recouvrement qui empêche un recensement annuel et exhaustif des contribuables,

- la non fiabilité de certaines données figurant au fichier devant servir de base de données pour le calcul des impôts et taxes,
- l'insuffisance d'agents de poursuite ne favorise pas l'organisation régulière et permanente de recouvrement force voire la mise en œuvre des paiements par anticipation,
- la non collaboration des élus locaux ne favorise pas l'identification des propriétaires de parcelles nues,
- le manque de collaboration entre les services des domaines et de fiscalité de la mairie,
- l'absence de mise à jour régulière des plans parcellaires, du fait du coût très élevé de cette opération,
- le non aboutissement des mesures répressives engagées contre les contribuables défaillants,
- l'incivisme fiscal,
- le manque d'explication à l'endroit des contribuables sur la destination finale de l'impôt : l'insuffisance de campagnes de sensibilisation sur le poids de la fiscalité locale dans le budget municipal.

Outre ces faiblesses précitées, force est de constater l'intervention régulière du politique, bloquant ainsi, les actions en recouvrement forcé. Ces actions accentuent l'incivisme fiscal des populations.

- Le recoupement des fichiers cadastraux et fiscaux, devant être opéré par des institutions spécifiques, est rarement effectué.

Paragraphe 2 : Problématique

A- Ciblage et spécification de la problématique

1- Ciblage

L'efficacité de la DDI-AL, surtout dans le système du RFU, passe par la résolution des problèmes ci-dessus décelés auxquels est confrontés la Direction Départementale et l'adoption de nouvelles mesures correctives.

Une meilleure stratégie de travail, d'organisation et de sensibilisation des différents responsables propulseraient cette direction et feraient la promotion de son image auprès de

la population qui, la plupart du temps, est demeurée confuse quant à la destination finale des ressources prélevées.

Le Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) de la DDI-AL, à l'issue des observations de stage est confronté à un certain nombre de problématiques que sont :

- la problématique d'un meilleur recouvrement des recettes fiscales dans le cadre du RFU à l'ère de la décentralisation,
- la problématique d'une bonne stratégie de gestion de ressources humaines et financières dans le cadre du RFU,
- la problématique d'une meilleure stratégie de communication dans le cadre du RFU.

Le RFU est un outil indispensable à l'accroissement des recettes fiscales de la municipalité. En tant que Système d'Informations Foncières (SIF) à buts multiples et conçu par des cadres Béninois, il s'est fixé un certain nombre d'objectifs principaux, à savoir :

- l'accroissement et la conservation des ressources fiscales locales,
- l'amélioration, la connaissance du patrimoine foncier à travers la création d'une base de données de la gestion foncière,
- la production et la gestion de diverses données urbaines dont notamment celles qui sont nécessaires à la programmation et à la gestion des infrastructures.

L'information étant un instrument indispensable dans une administration, la commune de Cotonou à l'obligation de communication.

Par ailleurs, la DDI-AL doit adopter une bonne stratégie de communication avec les institutions impliquées dans le RFU.

C'est donc pour évaluer la contribution du RFU dans le cadre de l'amélioration des recettes fiscales de la ville de Cotonou que notre réflexion a porté sur le thème : « **Contribution du Registre Foncier Urbain (RFU) à l'amélioration des recettes fiscales de la ville de Cotonou** ».

2- Spécification de la problématique

A l'heure de la décentralisation, la municipalité a le devoir de recourir à tous systèmes et moyens légaux en vue de générer des recettes financières indispensables à son développement. C'est pourquoi, l'outil RFU considéré comme salvateur de la ville de Cotonou de son déclin financier est applaudi par tout le monde. La solidarité, la compréhension, la tolérance et le bon fonctionnement de toutes les institutions impliquées

dans ce système seraient une condition pour une meilleure résolution des problèmes qui touchent la municipalité. Une bonne communication au plan interne et externe contribuera à une motivation des agents et des responsables locaux.

Non seulement pour apprécier et évaluer l'outil RFU dans la ville de Cotonou, ce travail vise aussi à informer et à proposer des suggestions.

B- Vision globale et résolution de la problématique

❖ Résolution du problème spécifique N°1

Le lotissement de toute la ville entière de Cotonou et l'accessibilité à toutes les matières imposables après leur identification ainsi que celle des différents contribuables permettront à la DDIAL et à la population de participer activement aux activités de la ville. A ce propos, nous pensons qu'une politique d'identification et d'accessibilité soit définie pour l'accroissement des ressources fiscales de la municipalité.

❖ Résolution du problème spécifique N°2

La mise en place d'une meilleure organisation matérielle et humaine et surtout une bonne gestion des ressources humaines suscitera, chez tous les agents, le don de leur volonté et de leur force déterminante pour apporter, à la municipalité, des résultats satisfaisants. Ainsi, la participation de toute la population sera effective et un bon rendement fiscal fera la promotion de la DDIAL notamment des CIPE.

❖ Résolution du problème spécifique N°3

Pour ce qui concerne l'information et la communication nous pouvons résoudre ce double problème par la proposition de rencontres régulières entre les institutions (la DDI-AL, la SERHAU-SA, l'IGN, le Service des Affaires Domaniales de la Mairie de Cotonou) impliquées dans le RFU, d'une part et entre la municipalité et la population par tous les moyens d'autre part.

Section II : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature

A- Objectifs et hypothèses

1- Objectifs

1-1- Objectif général

Il importe de rappeler que l'organisation des agents responsables de la conduite de l'outil RFU dans la ville de Cotonou est un réel problème en vue de l'amélioration des recettes fiscales.

L'objectif général consistera à apporter une contribution à l'amélioration de l'organisation et de la stratégie de travail des CIPE.

1-2- Objectifs spécifiques

Entre autres, il s'agit :

- d'apprécier l'apport du RFU à l'amélioration de l'assiette de l'impôt à l'ère de la décentralisation dans la ville de Cotonou, (objectif spécifique N°1).
- de comparer les recettes fiscales diverses d'avant et pendant le RFU dans la ville, (objectif spécifique N°2).
- de proposer des moyens pour un meilleur rendement de l'assiette fiscale de la ville, (objectif spécifique N°3).

2- Formulation des hypothèses

Les hypothèses sont formulées à partir des causes liées aux problèmes spécifiques.

► Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°1

Dans le but de résoudre le problème d'assiette et de recouvrement dans la ville, nous essayerons de déterminer les causes les plus plausibles. Ainsi, si nous retenons le lotissement de toute la ville de Cotonou comme faisant défaut pour accroître largement les recettes fiscales, il n'est pas évident qu'on puisse atteindre notre objectif, quand persiste, la faible coopération entre toutes les institutions (DDIAL – IGN - SERHAU - Service des

Domaines) de l’outil RFU. De ce constat, il ressort que l’hypothèse N°1 est : **le manque de communication et de collaboration des différents acteurs est à l’origine des problèmes d’assiette et de recouvrement.**

► Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°2

Le problème d’organisation matérielle et humaine dégagé est dû à l’insuffisance de moyens matériels et humains et au manque de motivation. A cet effet, soulignons qu’une bonne politique de motivation et de mobilisation ainsi que la mise en place de moyens matériels adéquats favoriseront un bon rendement fiscal. Dans ces conditions, nous pouvons retenir comme hypothèse N°2 : **l’insuffisance de moyens matériels et humains est à la base des difficultés d’assiette et de recouvrement.**

► Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°3

Rappelons que la ville dispose de tous les moyens modernes de communication et d’information. De ce fait, les élus locaux doivent rendre compte aux administrés de l’exécution du budget en vue de recenser les divers projets dont ils souhaiteraient la réalisation. Car le développement de la ville ne peut se concrétiser sans la participation active et effective de tous les administrés. Or, les élus locaux mettent l’accent sur l’apport des recettes fiscales que génère le RFU sans se soucier de perfectionner le RFU. De ce constat, il ressort que l’hypothèse N°3 est : **la défaillance de l’information est la cause de la non perfection du RFU dans la municipalité de Cotonou.**

B- Revue de la littérature

1- Définition des concepts

1-1- La contribution

Dans notre contexte, la contribution est la participation effective du RFU par la mobilisation des recettes fiscales pour le développement de la ville

1-2- RFU

Le RFU est un outil performant de gestion urbaine et de mobilisation des ressources fiscales (internet – www.google.fr).

D'un point de vue technique, le RFU est un système d'informations foncières basé sur un « plan de repérage adressé » servant de structure à des fichiers thématiques attribuant à chaque parcelle les renseignements nécessaires au développement d'applications sur une couche base de données ou sur un ensemble de couches. C'est la collectivité territoriale bénéficiaire dans le cas d'espèce, qui a la maîtrise d'ouvrage et la délègue à une structure opérationnelle, la SERHAU-SA. Le financement est essentiellement extérieur (FED, FENU et AFD, DANIDA, etc).

1-3- **Amélioration**

L'amélioration, dans le contexte de la décentralisation, est le perfectionnement, la restauration, la correction, le soulagement, la rénovation, le changement, le progrès ou mieux encore la promotion. Ce qu'il faut améliorer ou ce qui est amélioré dans le cadre de la promotion de la ville de Cotonou ce sont les recettes fiscales.

C'est l'accroissement des recettes de la municipalité pour la promotion de la ville.

1-4- **Recettes fiscales**

Les recettes fiscales de la commune proviennent des potentialités foncières et économiques de la ville. Elles proviennent des actions des services déconcentrés de la DDIAL sur la base d'un protocole d'accord conclu avec la municipalité.

Les recettes fiscales, contrairement aux pertes, débours, dépenses, sont des revenus au trésor public, des impôts gagnés ou perçus chez les collectivités locales en vue d'une transformation ou d'une utilisation dans le cadre du développement local.

2- Revue documentaire

L'un des objectifs de la décentralisation est le développement économique social et culturel de la commune.

En vue d'atteindre cet objectif, le RFU a été mis en œuvre en 1991 à Cotonou. Cependant, le RFU a-t-il comblé les attentes ?

La création d'un cadre de partenariat entre l'administration municipale et les services des impôts à travers des protocoles d'accord ainsi que l'ouverture d'un espace de concertation fiscale de tous les acteurs constituent entre autres des atouts du RFU. L'outil RFU permet de bâtir une vision commune de la démarche à suivre pour asseoir le développement de la collectivité à court et long terme. Dans ce contexte l'outil RFU favorise une amélioration des recettes fiscales.

La principale faiblesse du RFU demeure son absence de connexion avec les divers systèmes d'enregistrement des mutations qui existent dans d'autres services administratifs. L'interconnexion des données administratives constituera certainement, quelle que soit l'orientation prise par la réforme l'un des objectifs prioritaires à poursuivre dans les années qui viennent.

Nonobstant ce qui précède, le RFU a contribué à l'élargissement de l'assiette et à l'amélioration du recouvrement. Il a permis à la ville de maîtriser son gisement fiscal, d'améliorer ses ressources et d'assurer le fonctionnement correct de ses services.

Nous ne devons pas perdre de vue la communication et la diffusion de l'information qui viennent toujours en appui à la décentralisation donc au développement local.

Paragraphe 2 : Démarche méthodologique

Le schéma méthodologique adopté pour la réalisation de ce travail s'articule autour de deux points principaux à savoir la revue documentaire et le stage pratique au CIPE 2 de Cotonou.

1- Revue documentaire

Pour élaborer une revue de littérature, nous avons exploité des documents relatifs à notre sujet. Il s'agit des notes de cours et des exposés. Nous avons fréquenté des services d'informations sur notre sujet. Des recherches ont été également faites au niveau de la bibliothèque de l'ENAM, du Centre d'Information et de Documentation des Collectivités Locales, sur des sites spécialisés sur le sujet (google.fr), à la DDIAL (Les grandes reformes fiscales P25).

2- Le stage pratique

Le stage pratique nous a permis d'observer le fonctionnement des CIPE de la DDIAL, et spécifiquement de relever ses forces et faiblesses en matière d'assiette et de recouvrement dans le cadre de la mobilisation des recettes fiscales de la municipalité et d'apprécier la qualité des services rendus et des relations entretenues avec la population.

CHAPITRE I :
APERCU SUR LE REGISTRE FONCIER
URBAIN (RFU)

Section I : Définition et historique du Registre Foncier Urbain

Paragraphe 1 : Définition

Le registre foncier urbain (Registre Foncier Urbain) est un Système d'Informations Foncières (SIF) à buts multiples. Entièrement conçu par des cadres béninois. Le registre foncier urbain repose sur trois éléments essentiels : une cartographie parcellaire numérisée, un système d'adressage et une base de données urbaines informatisée.

- une cartographie parcellaire numérisée : la cartographie (plan parcellaire au 1/2000^e) élaborée, est réalisée en sous-traitance avec l'IGN, à partir d'une cartographie aérienne de la ville à l'échelle du 1/10000^e, restituée et complétée par des travaux topographiques de terrain.

Le plan, d'une précision à l'îlot de plus ou moins cinquante (50) centimètres comporte les contours d'îlots, les limites de parcelles physiquement identifiables ou issues des plans de lotissements, l'indication des bâtiments remarquables, l'hydrographie principale et la toponymie. La numérisation de ce plan rend aisée l'actualisation, l'édition à diverses échelles et la conservation.

- Un système d'adressage : il est matérialisé dans la ville par une opération de panneauage et comporte deux modes complémentaires :
 - une codification géographique basée sur le découpage administratif ou en zones et intégrant le quartier, l'îlot et la parcelle (QIP/ZIP) ;
 - une numérotation des rues et des entrées de parcelle (REP).
- Une base de données urbaines informatisée : constituée à partir d'une enquête foncière et urbaine exhaustive sur l'ensemble des parcelles, des bâtiments, des logements et des activités. Elle comporte plusieurs couches d'informations (habitat, équipements, services publics, réseaux, activités, démographie, environnement, etc) permettant le développement d'applications spécifiques.

Le registre foncier urbain a pour objectifs principaux :

- la maîtrise, l'accroissement et la consolidation des ressources fiscales locales ;
- la connaissance du patrimoine foncier et l'amélioration de la gestion foncière ;

- la production et la gestion de diverses données urbaines dont notamment celles qui sont nécessaires à la programmation et à la gestion des infrastructures.

Pour l'essentiel, retenons que le registre foncier urbain se définit comme « un outil de décentralisation au service des Collectivités Locales. Il se place ainsi dans un contexte de décentralisation tant souhaité par notre pays, comme un instrument de l'autonomie des Collectivités locales ».

Cet outil de décentralisation n'a pas vu le jour à Cotonou et n'y est pas non plus mis en œuvre pour la première fois. D'où l'importance de mettre en exergue son caractère historique.

Paragraphe 2 : Historique

Le registre foncier urbain qui est perçu comme un véritable « système d'informations foncières » a été conçu et expérimenté pour la première fois en décembre 1989 à Parakou par la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain - Société d'Economie Mixte (SERHAU-SEM), avant d'être mis en œuvre à Cotonou en 1991.

Parakou avant les années 1990 face au diagnostic minutieusement posé révélait de graves problèmes de ressources financières et ceci en dépit du potentiel fiscal relativement important dont dispose la ville. Dès lors le registre foncier urbain est apparu comme le remède le mieux indiqué pour être administré à ce malaise. Très tôt, les résultats obtenus ont été concluants et l'expérience se verra alors étendue à Cotonou.

Nous tenons aussi à faire remarquer qu'en dehors de la ville de Parakou, toutes les principales villes du Bénin souffraient d'un terrible marasme économique. En effet, depuis 1984, les ressources fiscales des collectivités béninoises, composées essentiellement d'impôts sur la propriété foncière (CFPB/CFPNB) et les activités (la patente et la licence) n'ont cessé de connaître une régression notable, laquelle régression est fortement liée à la faiblesse des ressources fiscales. En 1986, ces principales villes béninoises sont dotées de Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) ; au moment de la mise en place de ces PDU, les collectivités locales se sont confrontées aux problèmes d'amenuisement de leurs ressources financières. Par conséquent, le problème fondamental qui s'est posé aux villes béninoises est de savoir « comment améliorer la capacité de gestion urbaine des collectivités locales » en dépit du large éventail de ressources mobilisables dont elles disposent.

La réponse à cette question aboutira à la création du RFU, partie essentielle de ce paragraphe.

I- Fondements juridiques et objectifs du RFU

A- Fondements juridiques

Le registre foncier urbain se fonde sur des conventions, des lois de finances du Bénin gestion 1994 et 1995 ainsi que d'autres textes législatifs et réglementaires.

1- Les conventions

Il s'agit des conventions Franco-Bénoises telles que :

- la convention Franco-Bénoise N°0091/CD/BEN intitulée « appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine au Bénin ». composante 2 « appui à la gestion urbaine de Parakou » signée le 24 Mai 1991 entre le Bénin et la France.
- la convention N°02/91/CD/91/RFU entre la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle et la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain -Société Economie Mixte (SERHAU-SEM)⁴ relative à la Circonscription Urbaine de Cotonou (CUC).

Cette dernière convention a été signée le 07 Février 1992 et se rapporte au protocole d'accord passé entre la SERHAU-SA et la Mission Française pour la mise en œuvre du RFU à Cotonou.

Les protocoles d'accord signés entre les représentants du Bénin et ceux de la France permettent l'application de ces conventions.

2- La loi de finances de gestion 1994

Le premier texte ayant introduit les taxes relatives au Registre Foncier Urbain dans la fiscalité des villes bénoises en général et dans la ville de Cotonou en particulier est incontestablement l'ordonnance n°94-001 du 16 Septembre 1994 portant loi de finances pour la gestion 1994. Les nouvelles dispositions fiscales de ce texte concernent la taxe foncière unique et la taxe professionnelle unique.

⁴ Actuelle Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain -Société Anonyme (SERHAU-SA) dont la dénomination juridique était SERHAU avant SERHAU-SEM (Société Economie Mixte)

a- La taxe foncière unique

La taxe foncière unique a été instituée par l'article 2 de l'ordonnance N°94-001 du 16 Septembre 1994. La taxe foncière unique ne s'applique que dans les collectivités disposant d'un Registre Foncier Urbain. Dans la ville de Cotonou, la taxe foncière unique s'est substituée aux anciens impôts fonciers que sont la contribution foncière des propriétés bâties, celle des propriétés non bâties, la taxe immobilière sur loyer.

Les propriétés bâties et non bâties sont soumises à la taxe foncière unique (TFU).

Les constructions fixées au sol à perpétuelle demeure telles que les maisons, les fabriques, les usines et en général tous les immeubles construits en maçonnerie, fer, bois, ou autres matériaux⁵ sont soumis à la TFU/FB. Il en est de même de l'outillage des établissements industriels attaché au fond à perpétuelle demeure ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble, ainsi que toutes installations commerciales ou industrielles assimilées à des constructions⁶. Mais les propriétés appartenant à l'Etat et aux collectivités territoriales lorsqu'elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale et qu'elles sont improductives de revenus⁷ sont exonérés de ces taxes. C'est aussi le cas des édifices et lieux servant à l'exercice des cultes, des immeubles à usage scolaire et universitaire lors même que ces immeubles appartiennent au fondateur.

Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 1084-2 du CGI, les nouvelles constructions ou additions de construction bénéficieront d'une exonération de cinq ans suivant la fin des travaux l'utilisation des bâtiments. Aucune exonération temporaire n'est applicable aux immeubles à usage commercial ou industriel⁸. Cet article a été modifié par la loi de finances 2007. Ainsi, les immeubles dotés d'un titre foncier bénéficient désormais d'une exemption de 10 ans.

De façon générale, la taxe foncière unique est due par le propriétaire des biens. Mais en cas d'absence de ce dernier, le possesseur, le mandataire, le locataire, le légataire ou tout autre ayant droit est tenu d'acquitter la taxe au nom et pour le compte du propriétaire.

La taxe foncière unique est assise sur la valeur locative réelle des biens imposables au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La valeur locative réelle est le prix auquel les immeubles sont loués, dans les conditions normales ou à défaut, le prix auquel ils pourraient l'être. Le registre foncier urbain a permis d'instaurer une méthode d'évaluation plus scientifique grâce à l'expertise immobilière qui intègre directement les paramètres

⁵ Article 2 de l'ordonnance N°94-001 du 16 Septembre 1994 modifiant l'article 1084-1 du Code Général des Impôts.

⁶ Article 2 de l'ordonnance N°94-001 du 16 Septembre 1994 modifiant l'article 1084-1 du Code Général des Impôts.

⁷ Article 2 de l'ordonnance du 16 Septembre 1994 modifiant l'article 1084-2 du Code Général des Impôts.

⁸ Article 2 de l'ordonnance N°94-001 du 16 Septembre 1994 modifiant l'article 1084-2 du Code Général des Impôts.

essentiels d'évaluation du bâtiment ou du terrain que sont la zone de situation, le standing, l'accessibilité, l'inondabilité. Lorsque les biens ne sont pas loués, le taux de la taxe foncière unique est fixé à 5%⁹. Les immeubles loués supportent une imposition supplémentaire de 6%. Ce produit est affecté au budget général de l'Etat. La valeur locative annuelle de la parcelle (TFU/FNB) est donnée par la formule suivante¹⁰ :

TFU/FNB = Valeur locative au m² de la parcelle prise dans l'expertise x (surface de la parcelle)

La valeur locative annuelle de la parcelle est égale à la valeur locative au mètre carré de la parcelle que l'on multiplie par la surface de la parcelle.

En exploitant les travaux de l'expertise immobilière effectuée par le Cabinet PLANURBA et tenant compte des caractéristiques du quartier dans lequel se trouve la parcelle, son inondabilité, son accessibilité de sa clôture, l'on retrouve la valeur locative correspondante :

A travers un exemple, déterminons la valeur locative et la TFU/FNB d'une parcelle d'une superficie de 600 m² ayant les caractéristiques ci-après :

Exemple :

Quartier = 124 = ZONGO EHUZU

Zone = 3 = A

Clôture = légère : dégradée

valeur locative au m² = 1945

Accès = carrossable

(cf. table des valeurs locatives)

Inondabilité = non

Valeur locative = 1945 x 600 = 1.167.000

TFU/non bâti = 1167000 x 5% = 58.350 francs

La valeur locative annuelle des bâtiments est obtenue par la formule suivante :

(Valeur locative au m² du bâtiment prise dans l'expertise) x (surface au sol) x (nombre d'étages + 1)

⁹ Ordonnance N2000-001 du 02 janvier 2000 portant la loi des finances pour la gestion des finances 2000.

¹⁰ SERHAU-SEM : Rapport de la réforme fiscale (TFU-TPU) présenté dans le cadre du projet RFU-Cotonou-FAC

La valeur locative annuelle d'un bâtiment est d'une façon générale égale à la valeur locative logement au m² que l'on multiplie par la surface au sol du bâtiment, le nombre d'étages et du rez de chaussée, du sous sol à condition qu'il constitue un logement. Toutefois si le sous sol sert de garage, il n'entre pas en ligne de compte dans la formule.

Exemple : parcelle à 3 bâtiments

Bâtiment N°1

Quartier = 124 = ZONGO EHUZU

Zone = 3 = A

Nombre d'étage = 0

Murs = fini (crépi, peint)

Toit = tôle non plafonnée

Valeur locative au m² = 2910

Eau : non

(Cf. table des valeurs locatives)

Electricité = non

Standing = de base

Surface au sol = 40m²

Valeur locative 1 = 2910 x 40 = 116.400

Bâtiment N°2

Quartier = 124 = ZONGO EHUZU

Zone = 3 = A

Nombre d'étage = 0

Murs = léger/semi dur

Toit = tôle non plafonnée

Valeur locative au m² = 890

Eau : non

(Cf. table des valeurs locatives)

Electricité = non

Standing = sommaire

Surface au sol = 60 m²

Valeur locative 2 = 890 x 60 = 53.400

Bâtiment N°3

Quartier = 124 = ZONGO EHUZU

Zone = 3 = A

Nombre d'étage = 0

Murs = léger/semi dur

Toit = tôle non plafonnée

Valeur locative au m2 = 890

Eau : non

(Cf. table des valeurs locatives)

Electricité = non

Standing = sommaire

Surface au sol = 30 m2

Valeur locative 3 = 890 x 30 = 26700**Valeur locative totale = 116.400 + 53.400 + 26.700 = 196.500 francs****TFU/bâti = 196.500 x 6% = 11.790 francs***b- La taxe professionnelle unique*

La taxe professionnelle unique est applicable dans la Municipalité de Cotonou depuis l'entrée en vigueur du Registre Foncier Urbain.

Instituée par l'Ordonnance N°94-001 du 16 Septembre 1994 portant loi de Finances pour la gestion 1994, la taxe professionnelle unique est due annuellement par des personnes physiques qui, au 1^{er} janvier de l'année, exerce une activité professionnelle non salariée, à titre habituel et à but lucratif¹¹. Pour les petites entreprises, il s'agit d'un impôt synthétique qui se substitue à la patente, et à la licence, à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, à la taxe sur la valeur ajoutée, au versement patronal sur salaire et à l'impôt sur le revenu¹².

Les personnes concernées par cette taxe sont, au sens de l'article 1084-9 du Code Général des Impôts (CGI), les personnes physiques exerçant, sous la forme d'établissement, un commerce ou opérant dans le secteur informel. Leur chiffre d'affaire annuel doit être inférieur ou égal à vingt cinq millions (25.000.000) de francs CFA pour les

¹¹ Article 1084-9 du Code Général des Impôts, Edition 2003.

¹² Direction Générale des Impôts et des Domaines : les grandes réformes fiscales ; explication et texte de la loi Edition 94, page 11.

ventes de marchandises et de fournitures. Ce chiffre d'affaire annuel doit être inférieur ou égal à dix millions (10.000.000) de francs CFA pour les prestations de service.

Cependant, certaines personnes ou activités sont exonérées de cette taxe conformément à l'article 1084-10 du Code Général des Impôts, modifié par l'article 2 de l'ordonnance N°94-001 du 16 septembre 1994 portant loi de finances pour la gestion 1994. il s'agit notamment :

- « des activités par l'Etat et les collectivités territoriales lorsqu'elles concourent à la réalisation d'un service public ou d'utilité générale et lorsqu'elles sont improductives de revenus ;
- des personnes pour lesquelles le montant de l'impôt est inférieur à un seuil fixé par arrêté du Ministre chargé des finances ».

La taxe professionnelle unique est assise sur la valeur locative professionnelle des établissements pris dans leur ensemble et munis de tous les moyens d'exploitation ou de production¹³.

La valeur locative est le prix que le propriétaire retire des établissements lorsqu'il les donne à bail dans les conditions normales ou, à défaut, le prix qu'il pourrait en retirer en cas de location. Cette valeur locative est déterminée par voie d'appréciation ou par évaluation grâce à une formule de calcul automatique qui tient compte du prix intrinsèque d'équilibre de l'activité au mètre carré (m²), de la surface utilisée pour l'activité, des caractéristiques physiques et de l'environnement général du quartier.

La taxe professionnelle unique est, perçue au taux de 6% appliqué à la valeur locative¹⁴.

La recette est affectée pour moitié au budget de la municipalité de Cotonou et pour moitié au budget général de l'Etat.

Les contribuables assujettis à la taxe professionnelle unique sont dispensés de souscrire une déclaration. Toutefois, ils sont tenus de répondre à toute demande de renseignements de l'Administration des Impôts sous peine de pénalités. En cas de contestation portant sur la valeur locative, la charge de la preuve incombe au requérant¹⁵.

La valeur locative annuelle d'une activité est égale à la valeur locative au mètre carré du bâtiment pris dans l'expertise immobilière à laquelle on multiplie la surface utile (surface utilisée par l'activité).

¹³ Article 1084-11 du Code général des Impôts, Edition 2003.

¹⁴ Article 2 de l'ordonnance N°94-001 du 16 septembre 1994 modifiant l'article 1084-12 du Code Général des Impôts.

¹⁵ CHOUKPIN Ahissou Louis : les incidences de la réforme des impôts fonciers et professionnels sur les finances locales : cas de la Circonscription Urbaine de Cotonou. Mémoire de fin de formation du cycle III, ENA Lomé-Togo, 1999

Exemple :

Quartier = 131 = Guincommey

Zone = 3 = A

Nombre d'étage = 0

Murs = dur

Toit = tôle non plafonnée Valeur locative au m² = 2.580

Eau : collectif (Cf. table des valeurs locatives)

Electricité = collectif

Standing = de base

Code activité = 9512 coefficient moyen = 5

Surface au sol = 18 m² (Cf. table des valeurs locatives)

Valeur locative 2 = 2.580 x 18 x 5 = 232.200 francs

TPU = 193.500 X 6 % = 13.932 francs

Les contributions assujetties à la TPU paient une taxe radiophonique.

3- Les autres sources législatives et règlementaires

En dehors de l'ordonnance N°94-001 du 16 septembre 1994 portant loi de finances pour la gestion 1994, il existe d'autres textes législatifs et règlementaires dont l'application concourt à la réalisation des objectifs du Registre Foncier Urbain. L'étude de ces textes amènent à distinguer d'une part, ceux ayant rapport à la consolidation du Registre Foncier Urbain et de l'autre, les textes d'application.

a- Les textes de consolidation du RFU

Il s'agit notamment de la loi de finances rectificative pour la gestion 1995 et l'ordonnance N°2000-001 du 02 janvier 2000.

- *La loi de finances rectificative pour la gestion de l'année 1995*

La loi N°95-013 du 26 septembre 1995 portant loi de finances rectificative pour la gestion 1995 a limité le champ d'application de la taxe professionnelle unique aux seules petites entreprises qui exercent au Bénin une activité professionnelle non salariée et à but lucratif. Cette extension d'exonération concerne :

- les contribuables assujettis à l'impôt sur les Bénéfices Non Commerciaux (BNC),
 - les entreprises de bâtiments et de travaux publics,
 - les pharmacies,
 - les personnes exerçant une profession pour laquelle les statuts ou les cahiers des charges exigent la tenue d'une comptabilité complète notamment celles qui, dans le cadre de leurs activités, doivent fournir une attestation de leur situation fiscale.
-
- *L'ordonnance N°2000-001 du 02 janvier 2000*

L'ordonnance N°2000-001 du 02 janvier 2000 a introduit, pour compter du 1^{er} janvier 2000, de nouvelles dispositions visant à consolider la réforme taxe foncière unique et taxe professionnelle unique par l'équité fiscale. En effet, après quatre années d'application de ces réformes, il a été constaté que les formules de détermination des valeurs locatives qui constituent les bases d'imposition posent plusieurs problèmes liés à la complexité desdites formules. Il en est ainsi parce que les montants des impositions mis à la charge des contribuables par l'application de la formule automatique ne reflètent pas la réalité des caractéristiques de l'immeuble ou de l'activité. Cela s'explique par des incohérences constatées dans le traitement des personnes assujetties à ces impôts. Pour rétablir la justice fiscale et permettre aux services gestionnaires de maîtriser le mode de détermination des valeurs locatives, une expertise immobilière a été initiée. Les résultats de cette expertise menée dans les trois grandes villes du Bénin que sont Cotonou, Porto-Novo et Parakou ont permis d'introduire certaines modifications dans l'ordonnance portant loi de finances pour la gestion 2000¹⁶.

Ces modifications visent à :

- simplifier la formule de détermination des valeurs locatives pour la taxe foncière unique,
- intégrer les moyens de production dans la formule des valeurs locatives pour la taxe professionnelle unique,

¹⁶ Direction Générale des Impôts et des Domaines : Note circulaire portant modalités d'application des dispositions de la loi de finances 2000 relative à la consolidation de la réforme TFU et TPU.

- déterminer une fourchette de taux plus réaliste de la taxe foncière unique et de la taxe professionnelle unique.

b- Les textes d'application

Au nombre des textes d'application, il convient de retenir la note de service de la Directrice Générale des Impôts et des Domaines en date du 03 janvier 2006 et l'arrêté du Ministre chargé des Finances et de l'économie.

- *La note de service de la Directrice Générale des Impôts et des Domaines en date du 03 janvier 2006.*

Il s'agit notamment de la note de service N°001/MFE/DC/DGID/DDIAL du 03 janvier 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DDI.

Cette note de service attribue à chaque centre des impôts, l'assiette du contrôle du recouvrement et du dégrèvement d'office de la taxe professionnelle unique (TPU), de la taxe foncière unique (TFU) de la contribution de la licence et de la patente où le RFU existe ; de l'inscription en décharge des impôts et taxes dûs par les entreprises relevant de son ressort territorial.

- *l'Arrêté du Ministre Délégué chargé du Budget en date du 3 août 2007.*

Il s'agit plus précisément de l'arrêté N°0266/MDCB/DC/SGM/DGID/DDIAL du 3 août 2007 portant modalités d'utilisation des 10% de coût administratif de la taxe foncière unique, de la taxe professionnelle, de la patente et de la licence. Cet arrêté est un texte d'application des dispositions des articles 1084-7 et 1084-15 nouveaux du Code Général des Impôts selon lesquelles il est opéré sur le produit des impôts des collectivités locales dotées du Registre Foncier Urbain une déduction de 10% qui représente le coût administratif de la taxe foncière unique (TFU), de la taxe professionnelle unique (TPU), de la Patente et de la Licence.

Le produit de ce prélèvement est réservé dans un compte de dépôt intitulé "coût administratif des impôts des collectivités locales" ouvert dans les livres du Trésor Public¹⁷. Ce compte est subdivisé en autant de sous-comptes qu'il y a de collectivités

¹⁷ Article 2 de l'arrêté N°0266/MDCB/DC/SGM/DGID/DDIAL du 3 août 2007

concernées. Ledit compte enregistre au crédit les versements effectués par les receveurs des impôts et des Domaines au moyen de chèques tirés sur le Trésor Public.

Aux termes de l'article 8 de l'arrêté N°0266/MDCB/DC/SGM/DGID/DDIAL du 3 août 2006 portant modalités d'utilisation des 10% de coût administratif de la taxe foncière unique, de la taxe professionnelle, de la patente et de la licence, il est procédé à la répartition ci-après :

- 2,5% à la disposition des Cabinets du Ministère chargé des Finances ;
- 92,5% à la disposition de la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;
- 5% à la disposition de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

Chaque bénéficiaire doit justifier trimestriellement au Directeur de la Gestion des ressources de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, la part du Coût administratif lui revenant.

L'émission de chèque au titre d'un trimestre est subordonnée à la production des pièces justificatives du trimestre précédent¹⁸.

Les modalités de transmission de ces pièces aux collectivités locales sont précisées par lettre circulaire du Directeur Général des Impôts et des Domaines et du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique.

En dehors des fondements juridiques, le registre foncier urbain de la ville de Cotonou repose également sur des fondements techniques.

¹⁸ Article 8 de l'arrêté N°0266/MDCB/DC/SGM/DGID/DDIAL du 3 août 2007

B- Objectifs du RFU

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

1- Objectifs globaux

Conformément à la composante 2 de la convention N°0091/CD/BEN du 24 mai 1991 visant à tester à partir d'une expérience basée sur un échelon territorial de taille maîtrisable comme Parakou, Cotonou, la mise en pratique d'une démarche de décentralisation généralisable par la suite à l'ensemble du territoire, les objectifs du registre foncier urbain sont les suivants :

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

2- Objectifs sectoriels

Ils comportent trois volets : fiscal, foncier et gestion urbaine.

a- Volet fiscal

Au plan fiscal, le registre foncier urbain vise à l'accroissement rapide des ressources financières de la Mairie par une amélioration sensible du taux de recouvrement des quatre grands impôts directs locaux, le foncier bâti, le foncier non bâti, la patente et la licence communément appelés les anciennes contributions (AC).

► Au niveau des travaux d'assiette

A l'issue des travaux d'assiette, on devrait désormais éditer, avec l'outil informatique les documents suivants :

- les rôles d'assiette par type d'impôt (impôts fonciers, patentes et licences) ;

- les rôles de recouvrement (articles regroupés par adresse de contact des contribuables) ;
- les avis d'imposition (listings pré imprimés des impôts à adresser à chaque contribuable) ;
- les cahiers des états de contrainte (liste d'émargement des destinataires des avis d'imposition) ;
- les avis OPT (pour les avis à transmettre par boîte postale) ;
- la liste alphabétique des contribuables avec leur numéro d'immatriculation.

► Au niveau du recouvrement

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

Les opérations de recouvrement devront désormais comporter :

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

b- Volet foncier

Le registre foncier urbain aide les mairies qui en dispose à assurer la gestion foncière. Ainsi, les applications foncières s'appuient sur l'exploitation du « fichier parcelle » et du fichier de « l'inventaire foncier » qui permet de définir une politique de gestion foncière cohérente caractérisée par :

- l'identification des parcelles à usage public (équipements socio-communautaires et autres) ;
- l'identification du domaine public de l'Etat et des collectivités locales ;
- l'identification du mode de propriété foncière (titres fonciers, permis d'habiter, ...) de l'ensemble des parcelles.

c- Volet gestion urbaine

Le développement de ce volet consiste en la mise au point d'un outil de gestion cartographique des données urbaines localisées¹⁹, exploitable, pour les besoins de la gestion municipale. Il permet :

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

L'outil RFU n'est qu'un des éléments d'une politique d'ensemble plus vaste puisque cette politique touche à la fois à la réforme du statut des collectivités locales, à l'amélioration de leurs ressources et à celle de la gestion urbaine dans ses différentes composantes.

Section II : Le registre foncier urbain dans la ville de Cotonou

Paragraphe 1 : Mise en œuvre du Registre Foncier Urbain

La mise en œuvre du RFU dans la ville de Cotonou est précédée par des études préalables sur les fondements techniques et pratiques qui prennent en compte la détermination du contribuable, les bases de données informatisées et des travaux d'enquête fiscales concourant à la présentation d'un organigramme des structures impliquées dans cette réforme fiscale. Avant de présenter le cadre pratique sur lequel repose le RFU, il convient d'en présenter le cadre technique.

I- Le cadre technique du RFU

Par cadre technique du RFU, il faut comprendre la procédure d'identification du contribuable et les bases de données informatisées.

A- L'identification des contribuables

Dans le cadre du RFU, cette identification suppose l'élaboration d'un système d'adressage qui permet d'identifier les parcelles à prendre en compte. Deux types d'adressage ont été mis en place : l'adressage cadastral et l'adressage postal.

¹⁹ Les enquêtes foncières, fiscales et urbaines ont été de recueillir de nombreuses données statistiques socio urbaines sur les parcelles (inondabilité, assainissement, nombre de ménages, ...)

1- l'adressage cadastral

C'est le système d'adressage dénommé Q/ZIP (quartier ou zone – îlot - parcelles). Il est basé sur le repérage de la parcelle à partir de sa situation géographique. Dans ce système, la parcelle est identifiée par :

- un code quartier ou un code zone (Q ou Z),
- nu numéro d'îlot comportant la parcelle (I),
- une lettre de parcelle (P).

Le code quartier se compose de trois chiffres. A Cotonou, c'est l'ancien découpage administratif de la ville en six (6) districts, vingt quatre (24) communes et cent quarante quatre (144) quartiers qui a été pris en compte. Le premier chiffre indique le numéro du district, le deuxième chiffre, le rang de la commune dans le district et le troisième chiffre le rang du quartier dans la commune.

Le code Ilot prend en compte un ensemble de parcelles délimitées par des rues. L'îlot peut être carré, rectangulaire, trapézoïdal, triangulaire ou circulaire. Chaque îlot porte un numéro de série.

Enfin, le code parcelle indique la numérotation des parcelles. Ces numéros sont alphabétiques et en lettres minuscules. Ils sont attribués selon les principes ci-après :

- la numérotation commence à partir de la parcelle se situant à l'extrême Sud-Ouest de l'îlot et évolue dans le sens contraire des aiguilles d'une montre.
- La première parcelle désignée porte le numéro « a », les autres suivent dans l'ordre alphabétique.
- Lorsque, dans la numérotation des parcelles d'un même îlot, la série des lettres de l'alphabet est épuisée, les parcelles restantes portent des numéros à lettres couplées suivant l'évolution : aa, ab, ac...az, puis ba, bb, bc, ... bz.

En application de ce système d'adressage, la parcelle portant le code 423-995-C, est celle de l'îlot 995 du quartier 423 qui correspond au quartier d'Aïdjèdo 3.

2- L'adressage postal

Encore appelé adressage par REP, l'adressage postal est fondé sur la numérotation des rues et des entrées de parcelles. Il comprend le numéro d'entrée de la parcelle dans la rue et le numéro de la rue. Ainsi, on a par exemple 34, rue 225-15, rue Père AUPIAIS – 18, Boulevard Jean-Paul II – 3, Place de l'Etoile Rouge.

Les places ne portent pas de numéro, mais gardent leur nom.

L'adressage est matérialisé par une opération de panneautage comportant l'élaboration de plan, le choix et la pose des plaques, le tout accompagné d'une campagne d'information.

B- La base de données informatisées

Elle est constituée à partir d'une enquête exhaustive effectuée dans les quartiers, îlots et parcelles. Cette enquête débouche sur l'élaboration des fiches techniques comprenant d'une part des fiches parcelles et bâtiments et d'autre part, des fiches propriétaires et activités.

1- L'élaboration des fiches parcelles et bâtiments

Ces fiches renseignent sur tous les éléments permettant de décrire la parcelle. Il s'agit :

- des numéros du quartier, de l'îlot et de la parcelle,
- du nom et du numéro de la rue ainsi que du numéro d'entrée de la parcelle. Les numéros de rue étant indiqués sur le plan de repérage, les rues déjà baptisées gardent leur nom.

Dans ce cadre, il est pris en compte :

- l'usage de la parcelle (public ou privé, statut de l'occupant) ;
- la surface approximative de la parcelle obtenue par comptage des pas (par unité de mesure) ;
- l'appréciation de l'état de la clôture ;
- l'accessibilité ou non aux engins à quatre roues ;
- l'inondabilité et l'existence ou non des latrines et le mode de traitement des ordures ménagères.

Les "fiches bâtiments" décrivent tous les bâtiments érigés sur la parcelle y compris les bâtiments en matériaux végétaux et ceux en chantier. Les garages, les latrines et les toilettes figurent sur la fiche. Cette fiche renseigne sur le nombre de pièces, l'état des murs, la nature du toit, l'alimentation en eau courante et électricité collective ou individuelle, le confort eau (douche, WC moderne, baignoire, chauffe eau, etc...), le nombre de logements, le nombre d'unité de logements en location, le nombre de ménages et d'habitations, le standing.

Cette fiche comporte enfin la valeur totale des locations du bâtiment s'il est loué. Ces données permettent d'étudier une équitable répartition de l'impôt (à valeur égale, impôt légal).

2- L'élaboration des fiches propriétaires et activités

La "fiche propriétaire" renseigne sur le propriétaire. Elle mentionne le type de propriétaire (héritier ou propriétaire indivis). Le propriétaire peut être aussi bien une personne physique ou une personne morale. L'adresse du propriétaire y est mentionnée.

La "fiche activité" comporte la nature de l'activité, l'enseigne commerciale, les pièces occupées, la surface occupée, le loyer payé et toutes les données fiscales (classes patentes et licences, etc).

La qualité des données recueillies sur le terrain est étudiée au bureau avant la phase de saisie informatique pour la constitution des fichiers de base. Voici présentées les différentes phases de traitement :

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

La constitution des fichiers de base comprend :

- un "fichier contribuables",
- fichier de données fiscales des parcelles,
- un fichier des données foncières des parcelles,
- un fichier bâtiments,
- un fichier établissements (fichier activités).

Ces fichiers mis en relation permettent de développer les applications essentielles du RFU. Ils sont périodiquement mis à jour.

II- Le cadre pratique du RFU

La mise en œuvre du RFU à Cotonou a nécessité des travaux d'enquête fiscale et l'élaboration de schémas de circulation et de transfert des dossiers.

A- Les travaux d'enquêtes fiscales

Il s'agit des travaux liés à l'organisation des enquêtes et ceux relatifs à leur déroulement.

1- L'organisation des enquêtes

A Cotonou, cette organisation se fait sous la supervision du Directeur Départemental des Impôts de l'Atlantique et du Littoral. A cet effet, les trois Centres des Impôts des Petites Entreprises ont un rôle déterminant à jouer. Il s'agit notamment :

- du Centre des Impôts "Saint Michel" dont la compétence territoriale couvre les anciens territoires de Cotonou I, IV et une partie de l'ex-Cotonou V ;
- du Centre des Impôts "Akpakpa" qui gère les ex-Cotonou II et III ;
- du Centre des Impôts "Champ de foire" dont la compétence territoriale englobe la seconde partie de l'ex-Cotonou V et l'ex-Cotonou VI.

Le Chef du Service d'Assiette de chacun des Centres des Impôts fait parvenir, à la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral, la liste des agents désignés pour la constitution des équipes d'enquêtes. Ces équipes sont, en cas de besoin, renforcées par des agents occasionnels. Il est également mis en place, au niveau de chaque Centre des Impôts, d'autres structures telles que le Secrétariat chargé du suivi des opérations, de la tenue des statistiques et de la gestion des imprimés techniques et l'équipe d'agents chargés de la saisie des fiches de mise à jour (MAJ).

2- Le déroulement des enquêtes

Les travaux d'enquêtes fiscales mobilisent tout le personnel des services d'assiette des trois Centres des Impôts de Cotonou. Ils se déroulent de 08 heures à 14 heures sans interruption sous la supervision des Chefs de Service d'Assiette avec l'appui des agents occasionnels recrutés pour la circonstance.

On distingue les enquêtes effectuées dans les anciennes zones et anciens îlots de celles réalisées dans les nouvelles zones et nouveaux îlots. Les enquêtes dans les anciennes zones et anciens îlots consistent à collecter sur la base des informations contenues dans les listings, les changements et les créations intervenus, après les travaux d'enquêtes précédents.

Dans les nouvelles zones ou nouveaux îlots, l'enquête consiste à collecter, à l'aide des fiches d'enquêtes (fiches contribuables, fiches parcelles, fiches bâtiments, fiches établissements, fiches unités de logement), des informations sur les nouvelles créations.

Le point des enquêtes est transmis à la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral au plus tard une semaine après la fin des opérations.

B- L'élaboration d'un schéma de circulation et de traitement des dossiers

1- Le schéma de circulation des dossiers

Dans les Centres des Impôts de Cotonou, deux agents au moins sont commis aux travaux de secrétariat. L'un est chargé de la réception du "courrier arrivée" provenant de la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDI-AL), des autres Centres des Impôts et des contribuables. Il s'occupe également de la transmission du "courrier départ". Le second agent assure la saisie de toutes les correspondances envoyées aux contribuables et aux diverses structures.

2- Le circuit de traitement des dossiers

Il existe deux circuits de traitement des dossiers. L'un concerne le "courrier arrivée" et l'autre le "courrier départ".

Dans le cadre du traitement du "courrier arrivée", il revient au chef du service d'assiette des Impôts de réceptionner le courrier en déchargeant le registre interne rempli par le secrétaire. Par ailleurs, il les dépouille, procède à leur traitement puis les affecte aux chefs secteurs. Une copie de la correspondance est classée dans le dossier du contribuable concerné et au chrono.

S'agissant du traitement du "courrier départ", il revient au Chef du service d'assiette d'apposer sa signature sur les correspondances après une lecture minutieuse. Le Chef retourne les correspondances au secrétariat pour attribution du numéro d'ordre dans les différents cahiers ou registres de "courrier départ" (interne ou externe). Une copie de la correspondance est classée dans un chrono et la copie du destinataire lui est adressée sous pli par le secrétariat et remis à l'agent de liaison. Les registres de transmission du "courrier départ" doivent être émargés soit par l'agent de l'Office des Postes et Télécommunications soit par les destinataires. L'ensemble des opérations ci-dessus décrites fait l'objet du tableau ci-après :

Tableau N°1 : Circuit et délai du traitement des dossiers

N° d'ordre	Services rendus aux usagers	Pièces exigées	Circuit de traitement	Délai de traitement
1.	Délivrance de la patente de début d'activité	<ul style="list-style-type: none"> - déclaration d'existence en trois exemplaires - registre de commerce ou fiche CFE 	<ul style="list-style-type: none"> - enregistrement de la déclaration au secrétariat - visa de l'inspecteur des impôts et affectation à l'agent compétent pour le traitement - signature de l'inspecteur 	Séance tenante
2.	Délivrance d'attestation fiscale	Quittance de paiement des impôts des trois dernières années et de l'année en cours	<ul style="list-style-type: none"> - Réception et orientation du contribuable vers l'inspecteur par le secrétariat - Visa de l'inspecteur et affectation à l'agent compétent pour l'établissement de l'attestation - Signature de l'inspecteur et du receveur 	24 heures au maximum
3.	Délivrance d'une exemption temporaire	<ul style="list-style-type: none"> - Dossier d'exemption demande dûment signée - Titre de propriété (convention de vente légalisée, titre foncier, permis d'habiter) - Plan de l'immeuble - Devis descriptif et estimatif - Quittance de paiement des impôts fonciers des quatre dernières années et l'année en cours 	<ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement du dossier au secrétariat - Visa de l'inspecteur et affectation à l'agent compétent pour l'établissement de la notification après traitement - Signature de l'inspecteur 	Cinq (5) jours
4.	Mutation foncière	<ul style="list-style-type: none"> - Dossier de mutation - Demande dûment signée - Convention de vente ou acte de donation 	<ul style="list-style-type: none"> - Etablissement du certificat par l'agent compétent - Signature de l'inspecteur 	Séance tenante
5.	Délivrance de certificat de non imposition	Quittance de paiement	<ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement au secrétariat - Visa de l'inspecteur et affectation à l'agent chargé du recensement de la zone pour mise à jour du dossier concerné 	Séance tenante
6.	Délivrance de certificat de non imposition	Pièces d'identité ou attestation de résidence	<ul style="list-style-type: none"> - Etablissement du certificat par l'agent compétent - Signature de l'inspecteur 	Séance tenante
7.	Réclamation et renseignements divers	Demandes et pièces justificatives	<ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement au secrétariat - Réponse de l'inspecteur 	Sans délai (dispositions du CGI)

Source : Manuel de procédure de la Direction Générale des Impôts et des Domaines Edition 1998

En tenant compte des développements précédents à la section II du chapitre premier, nous pouvons retenir que le RFU se réalise en neuf étapes décomposées comme suit (source : www.google.fr) :

1. réalisation de la carte de base
2. adressage et panneautage
3. réalisation des enquêtes foncières et urbaines
4. création des fichiers de base

Volet fiscal :

5. les opérations d'assiette
6. les opérations de recouvrement

Volet banque de données urbaines :

7. la banque de données urbaines

Volet foncier

8. création

Transmission et pérennisation

9. élaboration des procédures et pérennisation de l'outil.

Mais la mise en œuvre du Registre Foncier Urbain à Cotonou n'est pas sans difficultés.

Paragraphe 2 : Difficultés et approches de solutions

Le RFU tel que présenté pourrait être un outil efficace d'informations foncières n'eût été quelques obstacles auxquels on pourrait remédier.

I- Difficultés

Dans la ville de Cotonou, le processus de recouvrement de la TFU et de la TPU comporte bon nombre d'insuffisances : les insuffisances d'ordre logistique et organisationnel et celles d'ordre technique.

A- Les insuffisances d'ordre logistique et organisationnel

1- Les insuffisances d'ordre logistique

Elles sont relatives aux plans de repérage et à l'absence de cadastre.

Les plans de repérage permettent de localiser la matière imposable et facilitent le placement des avis d'imposition et des actes de poursuite. La maîtrise de ces plans doit normalement garantir la couverture fiscale de la ville et leur élaboration repose sur les travaux de lotissement. Mais nous remarquons que bon nombre de quartiers de Cotonou demeurent encore non lotis.

Dans ces quartiers, on dénombre une forte population qui échappe au fisc et donc n'apporte rien comme contribution au budget de la ville, du fait de la précarité de leurs habitations et locaux professionnels. Cela aggrave les difficultés que rencontre la ville dans le cadre de mobilisation de ses ressources financières pour son développement.

L'absence d'un cadastre constitue un problème. Or, le cadastre suppose l'existence d'une circonscription administrative entièrement lotie et est conçu comme un ensemble de documents qui répertorient les caractéristiques des parcelles et qui servent à déterminer l'impôt foncier. Le cadastre est donc nécessaire pour le développement de la ville de Cotonou parce qu'il va permettre de détecter les sources fiscales de la collectivité en matière de taxes foncières et de taxes professionnelles uniques. Il est un outil de gestion moderne fournissant un appui technique certain à la mise en œuvre de la réforme fiscale de la ville de Cotonou.

2- Les insuffisances d'ordre organisationnel

Aucun objectif ne peut être atteint sans la mobilisation d'un ensemble de moyens adéquats. Mais le recouvrement des impôts dans le cadre du RFU de Cotonou, en matière de structures mises en place pour l'amélioration des ressources, recèle des insuffisances d'ordre humain et matériel.

Sur le plan humain, nous remarquons qu'aux Centres des Impôts, ce sont les mêmes agents de poursuite et les mêmes comptables publics qui sont à la fois chargés des impôts d'Etat et des impôts locaux notamment la TFU, la TPU, la patente et la licence. Le recouvrement des impôts d'Etat est le plus souvent privilégié par rapport à celui des impôts locaux. La fiscalité locale, sans être délaissée, semble être reléguée au second rang. Ceci s'explique par l'insuffisance de personnel dans les centres des impôts et aboutit à l'incapacité d'assurer un parfait quadrillage du territoire relevant de la compétence

respective dudit personnel pour un suivi normal des contribuables. Les Chefs de secteurs ne sillonnent pas, de façon régulière, les quartiers relevant de leur compétence en vue de recueillir les informations nécessaires à la mise à jour des différents fichiers, à défaut d'enquêtes massives. Ils sont, par ailleurs, peu disponibles et d'un effectif insuffisant sur le terrain.

B- Les insuffisances d'ordre technique

1- Les problèmes d'assiette en matière de taxe foncière unique et de taxe professionnelle unique

Par rapport à l'assiette de la TFU, il existe une certaine discrimination dans les évaluations immobilières et foncières. Celle-ci résulte de la division de la ville de Cotonou en trois zones de telle sorte que les immeubles ayant les mêmes caractéristiques physiques sont évalués différemment en raison de leur situation géographique et environnementale. Le système d'écrêtement mis en place dans les centres des impôts de Cotonou ne peut donner entièrement satisfaction aux contribuables, dans la mesure où les impositions auxquelles il fait référence comportent elles-mêmes des insuffisances. Ceci rend le recouvrement difficile. On entend par écrêtement un taux fixé à partir des émissions de l'année précédente, de manière à ce que les hausses et baisses d'impôts n'excèdent pas les montants imposés au titre de cette année là, ce qui conduit à l'écrêtement qui consiste à déterminer la valeur locative par déduction à partir des émissions obtenues. Cette valeur qui sert de base aux impositions est dite écrêtée. En effet, certains contribuables avisés contestent les impositions mises à leur charge après un écrêtement dont ils ne comprennent ni le fondement ni les modalités d'application.

La taxe professionnelle unique, quant à elle, est assise conformément aux dispositions de l'article 1084-11 nouveau du code général des impôts sur la valeur locative des locaux professionnels et sur la valeur des moyens d'exploitation ou de production. Or, le système mis en place pour la détermination des valeurs locatives réelles ne prend pas en compte les moyens d'exploitation ou de production, ce qui fait que depuis la mise en place de la réforme qui a conduit à la perception de la taxe professionnelle unique, la valeur locative utilisée pour le calcul se réduit à celle des locaux professionnels ; ce qui crée un manque à gagner pour l'Etat et pour la ville. En effet, du fait que la TPU soit liquidée exclusivement sur la base de la valeur locative des immeubles professionnels, les critères qui permettent de varier le montant de cette taxe restent les mêmes que ceux qui sont

retenus en matière de taxe foncière unique. Ces critères ne sont rien d'autres que les caractéristiques physiques et la situation géographique et environnementale du local.

En conclusion, un professionnel disposant d'un vaste local et très peu de moyens d'exploitation et de production paie plus d'impôts que son collègue disposant d'un local restreint avec beaucoup de moyens dans la même zone que lui. Signalons aussi qu'il existe une certaine disparité de traitement fiscal entre deux contribuables exerçant une même activité avec des moyens d'exploitation et de production identiques si la situation géographique et environnementale du local est prise en compte.

2- Les problèmes de recouvrement

Le recouvrement des impôts fonciers dans la ville de Cotonou rencontre des difficultés dont l'incivisme fiscal et des contestations dilatoires des contribuables. Dans l'incivisme fiscal, il y a la fraude fiscale et l'évasion fiscale. L'évasion fiscale, tout comme la fraude, vise la diminution ou le non paiement de l'impôt. Mais la fraude fiscale consiste à utiliser tout moyen illégal afin d'échapper partiellement ou totalement à une imposition alors que l'évasion fiscale n'utilise que les failles de la loi pour atteindre les mêmes objectifs. Les contestations intempestives des contribuables empêchent l'administration fiscale de mettre en œuvre, à temps utile, les mesures coercitives prévues par le code général des impôts. Ainsi, les oppositions et les avis à tiers détenteurs ne sont utilisés qu'en dernier recours. La recevabilité donne lieu à des dégrèvements, des remises ou des modérations d'impôts.

Les réclamations en matière de TFU et de TPU engendrent des problèmes entre le fisc et le contribuable. Cela parce que « tout impôt comporte en lui-même une incitation à la fraude »*.

L'absence de précision dans l'identification des contribuables rend difficile le recouvrement. Il en est ainsi de l'identification des propriétaires des immeubles bâtis ou non bâtis restés sans plaques. C'est aussi le cas des immeubles dont les propriétaires laissent au fisc une fausse adresse ou une adresse incomplète dans le seul dessein d'organiser leur insolvabilité. Par ces comportements, les contribuables mal intentionnés amènent l'administration fiscale à accumuler des avis d'imposition qui n'ont aucune chance d'être distribués.

²⁸ Georges POMPIDOU cité par TROBATAS Louis et COTTERET Jean-Marie en droit fiscal 8^e édition Paris, Dalloz 1997 page 58

II- Approches de solution

Il faudrait réviser le mécanisme de fixation des TFU et TPU ; car les formules de calcul automatiques sont assez complexes et inaccessibles aussi bien aux agents des impôts qu'aux contribuables qui normalement devraient les maîtriser afin de liquider et de reverser spontanément les taxes. Il faudrait tout simplement concevoir une évaluation des bâtiments au mètre carré et des schémas de formules de calcul plus simplifiées en fonction de la zone sur la base des caractéristiques physiques et environnementales des immeubles types. La suspension de la solution d'écêtement adoptée serait meilleure car elle n'a aucune base juridique. Un partenariat intime entre la municipalité et l'IGN permettant à ce dernier de prendre en compte toutes les modifications pour la mise à jour de la cartographie de la ville serait très souhaitable.

Une sensibilisation organisée par la municipalité en vue d'une meilleure identification des immeubles, de la maîtrise des transferts d'établissement, d'informer les citoyens sur la nécessité de l'accomplissement de leur devoir fiscal.

Le renforcement du système de contrôle des agents des centres des impôts serait louable car, ceci permettra aux chefs des Services assiette ainsi que les Receveurs des impôts de jouer intensément et honnêtement leur rôle dans les bureaux que sur le terrain.

La formation et le recyclage réguliers du personnel des centres des impôts chargé d'animer les structures ainsi que le renforcement de l'effectif du personnel permettront aux centres des impôts de disposer des agents de qualité, en nombre suffisant, pour atteindre les objectifs escomptés.

Il ne faudrait pas minimiser l'importance des moyens matériels que sont les locaux, le matériel roulant, le mobilier et le matériel de bureau.

La motivation du personnel est un facteur de rendement indéniable. Dans ce cas l'administration doit faire un effort financier en vue d'une bonne rémunération de la force de travail de l'agent public, tout ce qui peut lui permettre de s'élever au dessus de la corruption. Des félicitations et autres mesures incitatives doivent être envisagées au profit de tout agent honnête et travailleur.

En cas de réclamation ou de contestation par le contribuable, que l'Administration fiscale puisse apporter avec diligence les correctifs nécessaires sur la base d'une grille de calcul accessible aux contribuables.

CHAPITRE II
IMPORTANCE DU REGISTRE FONCIER
URBAIN DANS LE BUDGET DE LA
COMMUNE DE COTONOU

Section I : Contribution du Registre Foncier Urbain à l'amélioration de l'assiette de l'impôt

Paragraphe 1 : Assiette de l'impôt avant le registre foncier urbain

Le RFU n'a pas inventé l'impôt mais il est venu pour améliorer le système des recettes fiscales d'avant RFU. Il est important de rappeler les types d'impôt qui existent avant le RFU en premier lieu et en second lieu, de donner un aperçu global de l'assiette pendant cette période.

I- Inventaire des types d'impôt avant le RFU

Il y avait deux catégories d'impôt locaux : les impôts directs locaux et les impôts indirects locaux.

Les impôts directs locaux comprennent les impôts fonciers et les impôts professionnels tandis que les impôts indirects locaux comprennent diverses taxes dont la taxe de pacage, la taxe sur les pirogues et les barques pour ne citer que celles là.

Mais de tous ces impôts, seuls ceux de la première catégorie (impôts directs) retiendront notre attention.

A- Les impôts fonciers

1- Le foncier bâti (FB)

La contribution foncière des propriétés bâties appelée Foncier Bâti est établie annuellement sur les propriétés bâties et les biens assimilés sis au Bénin et qui ne sont pas expressément exonérés par la Loi.

Sont donc imposables au FB :

- les constructions proprement dites ;
- les terrains non cultivés employés à usage commercial et industriel à titre exclusif et permanent.

Le FB peut être dû soit par le propriétaire, l'usufruitier ou l'emphytéote. Entre autres les immeubles appartenant à l'Etat ou servant d'exercice du culte ou encore affectés à des œuvres d'assistance médicale ou sociale sont les cas d'exemption permanente. La base est constituée par la valeur locative de la propriété au 1^{er} janvier de l'année d'imposition abattue de 40% pour les habitations et 50% pour les industries. Le taux est fixé à 32% à Cotonou.

2- Le foncier non bâti (FNB)

Le FNB est établi annuellement sur des propriétés non bâties de toute nature sises au Bénin à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées par la Loi. Deux conditions doivent être simultanément remplies :

- que la propriété soit non bâtie
- que la propriété non bâtie soit située au Bénin

La base est calculée administrativement en fonction de la valeur vénale et le taux est fixé à 6% à Cotonou.

Le FNB peut être dû par le propriétaire, l'usufruitier ou l'emphytéote.

B- Les impôts professionnels

1- La patente

Elle est due par des personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel une profession non salariée ne bénéficiant pas d'exonération. Elle se compose d'un droit fixe et d'un droit professionnel. Les activités sont rangées par catégorie (A-B-C-D-E). A chaque activité, correspond un tarif.

Le droit est établi, soit d'après la nature et l'importance de l'activité exercée, soit d'après les moyens humains et matériels utilisés pour cette activité.

Le droit proportionnel est calculé sur la base de la valeur locative des bureaux, magasins, boutiques, et autres locaux et emplacements servant à l'exercice de la profession.

2- La licence

Conformément à l'article 1033 du Code Général des Impôts (CGI), « toute personne ou société se livrant à la vente en détail des boissons alcooliques ou fermentées, soit à consommer sur place, soit à emporter, est assujettie à un droit de licence pour chaque établissement de vente sans réduction pour les succursales ».

La licence ne comprend qu'un droit fixe et les contribuables sont rangés en 5 classes. Elle est indépendante de la patente.

Les règles d'assiette et de recouvrement ainsi que les obligations auxquelles sont astreints les titulaires sont les mêmes qu'en matière de patente.

II- Assiette de l'impôt avant le RFU

L'assiette est l'ensemble des procédés administratifs qui permettent d'appréhender la matière imposable et le contribuable en vue d'établir la dette fiscale. Elle est le point de départ d'un long processus qui aboutit au recouvrement de l'impôt.

La faiblesse des ressources fiscales est due aux problèmes relatifs à l'assiette. Le problème le plus important de l'assiette est celui du recensement. Vient ensuite le problème de matériels.

Par rapport au recensement, il y a la difficile appréhension de la matière imposable due à trois obstacles que sont l'absence de plan de repérage, l'insuffisance de lotissement et la difficile identification des contribuables car la plupart des parcelles sont sans plaque et même si elles en possèdent, ces dernières portent des adresses fausses et imprécises.

Par rapport au problème de matériels nous allons souligner l'insuffisance criarde de moyens matériels et des ressources humaines adéquates dont les CIPE ont besoin pour mener à bon port les travaux d'assiette.

Tous ces problèmes énumérés ci-dessus exposent entre autres la situation fiscale défavorable à l'ère d'avant RFU.

Le tableau suivant nous en donne une idée

Tableau 2 : Evolution des émissions avant le RFU de 1987 à 1990

ANNEES	1987	1988	1989	1990
EMISSIONS	1.409.600.000	1.456.000.000	1.347.600.000	1.436.100.000
TAUX D'EVOLUTION DES EMISSIONS AVANT RFU	-	+3,29	-7,45	+6,57

Source : Trésor Public

Paragraphe 2 : Améliorations apportées par le RFU

La mise en place d'une méthode appropriée d'évaluation des bases d'imposition évitant l'inégalité et l'évasion fiscale, entraîne des émissions en augmentation constante de qualité.

De plus avec l'application de la réforme TPU-TFU entrée en vigueur suite à l'ordonnance N°94-001 du 16 Septembre 1994 portant Loi de finances pour la gestion 1994 (mais appliquée effectivement à partir de 1995), l'on assiste à l'élargissement de l'assiette de la fiscalité locale.

De même, les contribuables voient leurs obligations administratives allégées tant en matière de déclarations fiscales qu'en terme d'avis d'imposition.

Tableau N°3 :

ANNEES (n)	EMISSIONS (E)	TAUX D'EVOLUTION
1991	1.817539597	
1992	1735207877	-4,52
1993	1967680469	13,39
1994	2222588985	12,954
1995	2681664395	20,65
1996	2516676492	-6,15
1997	3189049695	26,71
1998	3430297217	7,56
1999	3610360248	5,24
2000	3714280215	2,87
2001	4405762392	18,61
2002	5904741047	34,02
2003	6617589656	12,07
2004	6494271467	-1,86
2005	6387143610	-1,64
2006	6700876948	4,91

Source : Cellule informatique DDIAL (RFU-Cotonou)

$$\text{Taux d'évolution} = \frac{E(n+1) - E(n)}{E(n)} \times 100$$

(*Emission de l'année suivante – Emission de l'année en cours* x100)
Emission de l'année en cours

Avec le RFU, l'on assiste à un accroissement de la base imposable. De 1.817.539.597 en 1991 à 6700876948 en 2006, nous constatons nettement l'accroissement des émissions. Ces améliorations très sensibles des émissions résultent de l'impact positif du RFU sur la fiscalité locale.

Grâce au plan de repérage, les agents des impôts se déplacent très facilement dans la ville de Cotonou. Ils ont donc la possibilité d'appréhender un grand nombre de contribuables et de mettre à jour au fur et à mesure les données fiscales.

Grâce à l'outil informatique qui s'est substitué aux agents d'assiette dans l'exécution de certaines tâches précédemment accomplies manuellement, ces agents ont aujourd'hui plus de disponibilité pour se consacrer aux enquêtes et aux autres tâches de mise à jour des dossiers des contribuables.

Au lieu des multiples avis d'imposition relatifs à chacun des impôts regroupés dans la TPU ou dans la TFU, les contribuables ne reçoivent maintenant qu'un seul avis. Les agents fiscaux se libèrent des tâches manuelles fastidieuses et peu rentables.

Section II : Contribution du RFU à l'accroissement des recettes fiscales

Paragraphe 1 : Recouvrement avant le RFU

Le recouvrement est la dernière phase du processus de mobilisation des ressources fiscales. C'est l'opération qui permet de faire passer l'argent des poches du contribuable dans les coffres de l'Etat. Le recouvrement nécessite trois étapes à savoir :

- la prise en charge des rôles,
- la notification des avis d'imposition aux contribuables,
- le recouvrement forcé de l'impôt après diverses relances et délai de mise en recouvrement à l'amiable.

Comme nous l'avions énoncé plus haut, le recouvrement pendant la période d'avant RFU a été très faible et se caractérise par un montant très important des impayés : 1.120.600.000 en 1987 et 943.100.000 en 1989.

Les causes du faible rendement des impôts locaux dans les difficultés que rencontre la DGID dans la mobilisation des ressources locales, sont entre autres :

- l'insuffisance du système de repérage des propriétés et l'imprécision de l'identification des contribuables (adresse),
- le mode d'évaluation subjectif des bases d'imposition,
- les émissions tardives dues à l'exécution manuelle des tâches d'élaboration des documents fiscaux à savoir rôle et avis d'imposition,
- les difficultés de mise en œuvre et de suivi des actions en recouvrement,
- l'insuffisance de relation entre les services d'assiette et de recouvrement.

Nous tenons à rappeler que ce qui découle de ces problèmes sus-mentionnés est le long délai qui s'écoule du recensement à l'émission des rôles. Les opérations de recouvrement ne débutent pas à temps, ce qui engendre de pertes énormes de recettes.

Le placement tardif des avis et l'absence de relance spontanée des impayés empêchent eux aussi l'accroissement des ressources locales.

Le tableau suivant comparé au tableau 1 en dit mieux.

Tableau 4 : Tableau d'évolution du recouvrement avant RFU de 1987 à 1990

ANNEE	1987	1988	1989	1990
RECOUVREMENT	775.561.920	618.654.400	456.432.120	758.654.242
TAUX DE RECOUVREMENT	55,02	42,46	33,87	52,82

Source : Trésor Public

$$\text{Taux de recouvrement} = \frac{\text{Recouvrement}}{\text{Emission}} \times 100$$

Soulignons au passage que les difficultés de gestion foncière et urbaine sont aussi à l'origine de la faible mobilisation des recettes fiscales pendant cette période d'avant RFU.

Paragraphe 2 : Améliorations apportées par le RFU

Autrefois assuré par les services de la Direction Générale du trésor et de la Comptabilité Publique, le recouvrement est maintenant confié à la Direction Générale des Impôts et des Domaines. Ainsi, le Receveur des impôts organise la distribution des avis d'imposition dès la prise en charge des documents fiscaux.

Depuis la mise en place de la réforme RFU, l'organisation de la distribution se fait sur des bases rationnelles et rigoureuses. Ainsi un nombre important d'avis est distribué dans un délai assez court afin de permettre l'exercice de l'action en recouvrement au cours de l'année. Le Receveur des impôts poursuit les contribuables défaillants grâce à certaines prérogatives dont il dispose et qui se traduisent dans les actions en recouvrement.

Dans les actions en recouvrement il y a :

- la relance avant poursuite qui est sous deux formes : relance pour défaut de paiement des acomptes à échéance et la relance pour défaut de paiement de solde à échéance.
- Les différentes poursuites qui s'effectuent sont :
 - la mise en demeure
 - le commandement
 - la saisie exécution

Avec le RFU, l'amélioration du recouvrement est devenue une réalité. Ainsi, le tableau suivant illustre bien les données quantitatives.

Tableau N°5 : Tableau d'évolution du recouvrement après le RFU

Année	Recouvrement	Taux de recouvrement
1991	917850794	50,49
1992	868979976	50,07
1993	1401086960	71,20
1994	1533948190	69,01
1995	1441370479	53,74
1996	1806056218	71,76
1997	1857777333	58,25
1998	2471997982	72,06
1999	2350624313	65,10
2000	2713273175	73,04
2001	3636956142	82,54
2002	4662945458	78,96
2003	4596098709	69,45
2004	4801168034	73,92
2005	4474898298	70,06
2006	5347364223	79,80

Source : cellule informatique d la DDIAL/DGID

Cette amélioration du recouvrement a surtout été la résultante des facteurs suivants :

- la saisie automatique des paiements et la gestion du recouvrement,
- l'organisation du suivi du recouvrement,
- les liaisons entre les services d'assiette et de recouvrement.

CONCLUSION GENERALE

Le RFU a permis la mobilisation d'importantes recettes fiscales au profit de la Mairie de Cotonou. Ces fonds s'investissent à la fois sur le plan économique et social par diverses actions que mène la Mairie pour le développement de toute la ville. Avec la décentralisation, il faut que les communes soient des administrations de développement, suppose des investissements. Il faut des ressources financières suffisantes pour asseoir les infrastructures et réaliser les équipements et les entretenir ; créer et exploiter des services marchands.

Le registre Foncier urbain a donc un impact louable sur le budget de la municipalité de Cotonou. Cet impact se traduit par l'accroissement des ressources fiscales de la ville. Ainsi, de 1991 à 2006, le montant de recouvrement total est passé de 917.850.794 à 5.347.364.223 francs CFA.

Le RFU est un outil qui vise essentiellement des objectifs fiscal, foncier et urbain, mais malheureusement c'est le volet fiscal qui intéresse plus d'un. Et pourtant, le RFU participe au plan d'aménagement de la Ville.

Toutefois, quelques suggestions concernant le réaménagement de la réforme méritent d'être faites :

Il s'agit des modifications relatives à l'assiette des impôts, le traitement des réclamations et le renforcement du système de contrôle. Par ailleurs, les retards du personnel non justifiés, la négligence, l'inactivité au service et l'absentéisme doivent être proscrits.

La poursuite des travaux de lotissement s'avère nécessaire pour l'élargissement de l'assiette indispensable à l'accroissement des recettes. Il serait aussi souhaitable que les Centres soient dotés en nombre suffisant de cadres compétents capables de concevoir et de conduire des réformes efficaces. A cet effet, la mairie en collaboration avec la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDIAL) doit recruter au moins deux cents agents occasionnel ayant au moins le Baccalauréat.

Le service de la fiscalité, ayant à charge la gestion du RFU doit, avec l'appui de la DDIAL, élaborer des outils pour l'identification facile des contribuables en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale.

L'amélioration du niveau de mobilisation des ressources financières propres à la municipalité de Cotonou est essentiellement un problème de volonté politique.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES

- ADIMOU, N. et YENOUSSE, N. *Fiscalité des entreprises*, 88 pages
(1998) :
- Laure Maurice (1993) *Science Fiscale*, édition PUF
- NGOASYVATHN, P. (1980) : *Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement (rôle qualitatif - l'impôt promoteur du développement économique et socio-politique)*, Paris, librairie Générale de droit et de Jurisprudence, 300 pages
- République du Bénin – MFE (DGID) (2000) : *Manuel de procédures de la Direction Générale des Impôts et des Domaines*
- SCHIMID, Jean (1995) : *L'impôt : politique et technique*, 2^e édition Dalloz
- SERHAU-SA (1996) : *Comment développer le registre foncier urbain*
Manuel de procédures du volet fiscal du Registre Foncier Urbain Tome 2
- SERHAU-SA (1997) : *Systèmes d'adressage à Cotonou, Guide d'utilisation*
- SERHAU-SEM (1995) : *Comprendre le registre foncier urbain*, Tome 1
- TROTABAS, L et COTTERET, J. M. (1997) : *Droit fiscal*, 8^e édition Dalloz

II- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

Constitution du Bénin du 11 Décembre 1990

Ordonnance N°94-001 du 16 septembre 1994 portant Loi de Finances pour la gestion 1994

Loi N°95-013 du 26 septembre 1995 portant loi de finances rectificative pour la gestion 1995

Code Général des Impôts

Arrêté N°O266/MDCB/DC/SGM/DGIG/DDIAL du 03 août 2007 portant modalités d'utilisation des 10% de coût administratif

Note N°001/MFE/DC/SGM/DGID/DDIAL du 3 Janvier 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Départementale des Impôts. Mars 1999

III- MEMOIRES

AMADOU SOUMANOU, A. L. (1997) : « **Impact du Registre Foncier urbain sur les ressources locales au Bénin** »

FALADE, R. (2003) : « **Décentralisation et mobilisation des ressources financières propres au niveau des communes : cas de la ville de Cotonou** »

GOMEZ, A. V. (2000) : « **Impact de la mise en œuvre du Registre foncier urbain sur la fiscalité locale : cas de la ville de Cotonou** »

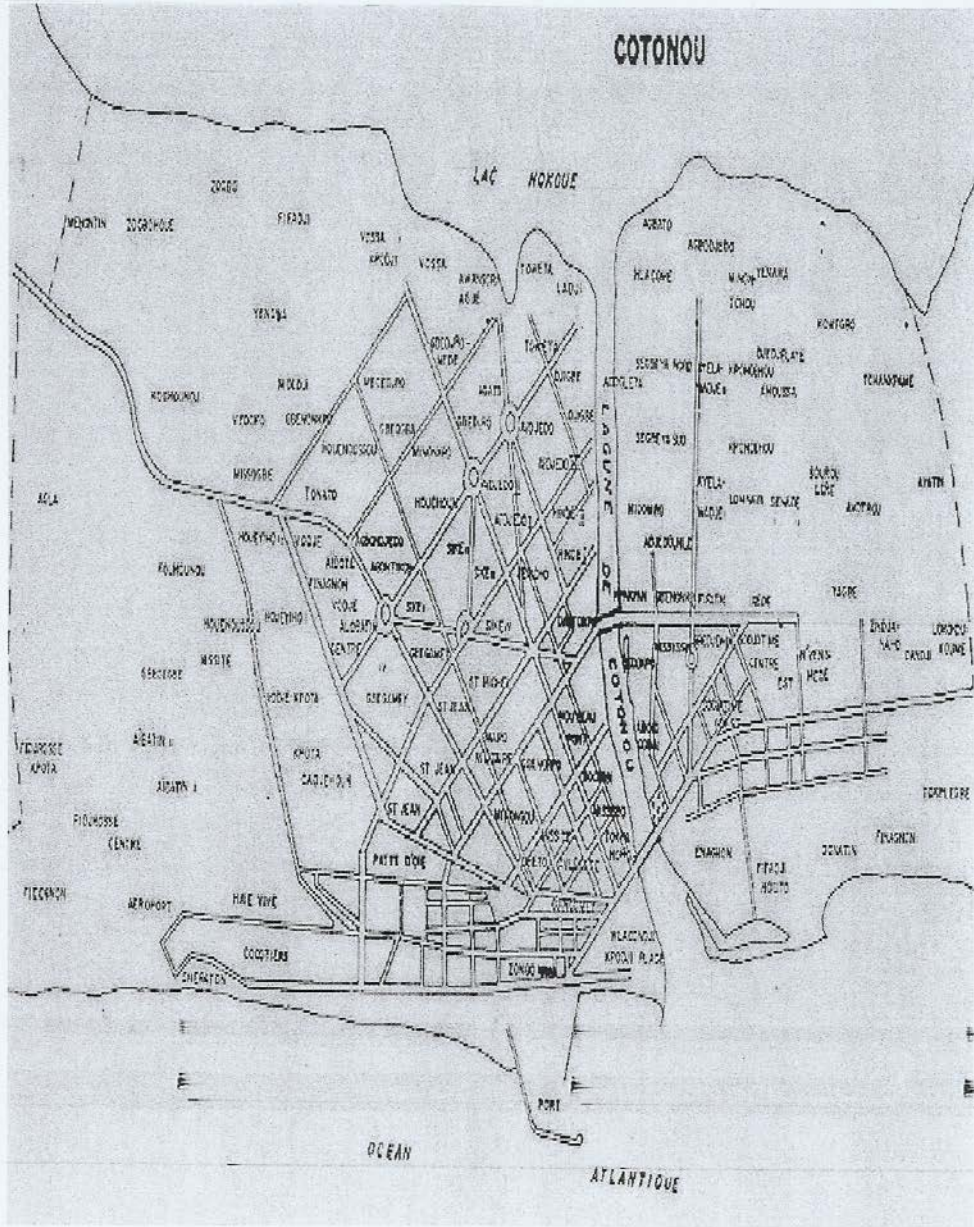
HOUMBIE, K. D. (2003) : « **Contribution du Registre Foncier Urbain au budget de la municipalité de Cotonou** »

ANNEXES

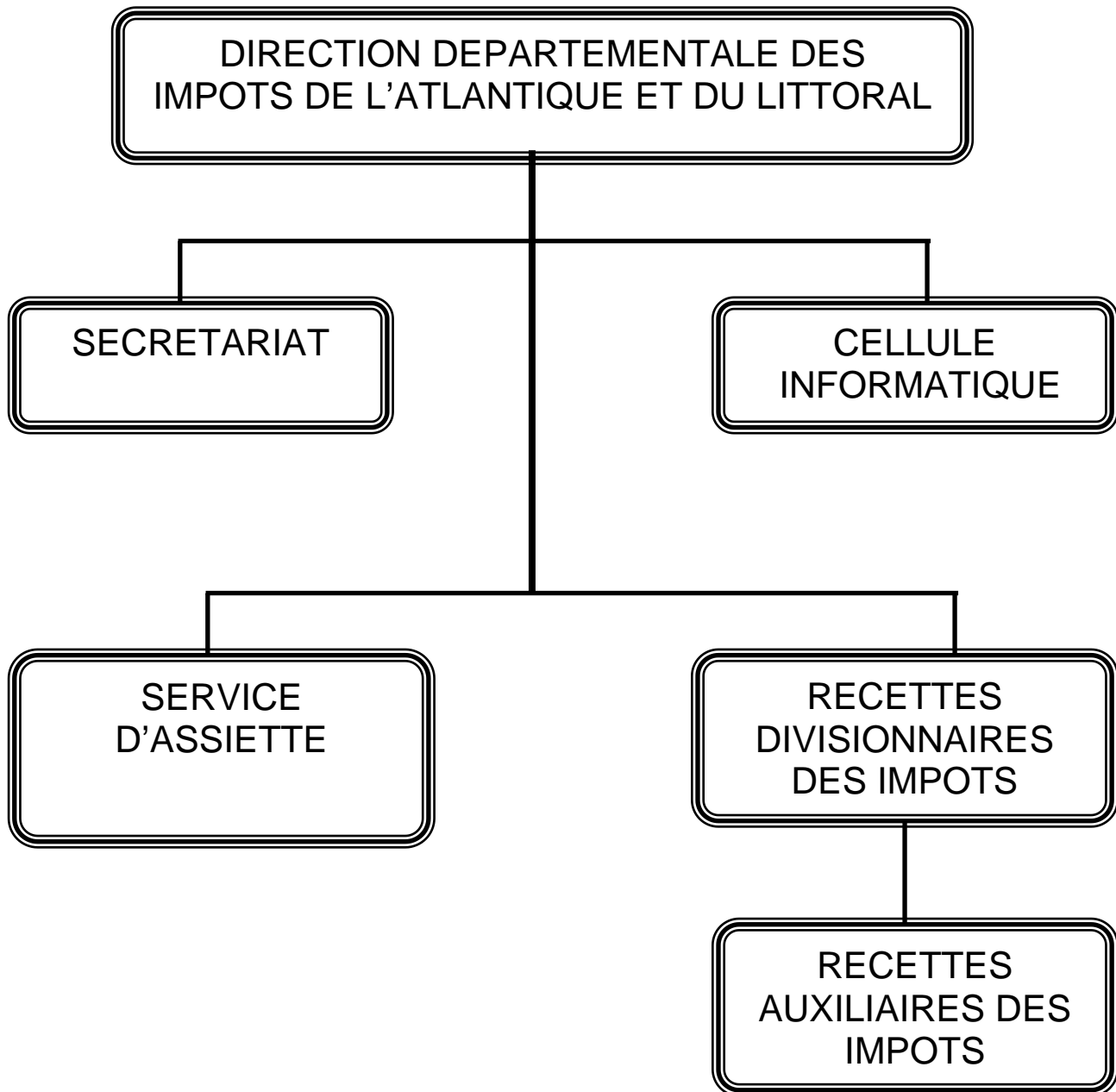


CARTE DU BENIN

Annexes



Organigramme de la DDIAL



REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTERE DE L'INTERIEUR DE LA SECURITE
ET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
DEPARTEMENT DE L'ATLANTIQUE
CIRCONSCRIPTION URBAINE DE COTONOU

ARRETE

ANNEE : 1995

Portant création, attribution et fonctionnement de la Cellule
du Régistre Foncier Urbain de Cotonou

N° 15/WCUC/SG/CAB/1995

Le Chef de la Circonscription Urbaine de Cotonou

- Vu : La loi n° 90-032 du 11 Décembre 1990 portant constitution de la République du BENIN ;
- Vu : La décision n° 91-42/HCR/PT du 30 Mars 1991 portant proclamation des résultats définitifs du 2ème tour des élections présidentielles du 24 Mars 1991 ;
- Vu : Le Décret n° 94-134 du 6 Mai 1994 portant composition du Gouvernement ;
- Vu : Le Décret n° 91-269 du 03 Décembre 1991 portant organisation attributions et fonctionnement du MISAT ;
- Vu : Le Décret n° 90-309 du 23 Octobre 1990 portant nomination des Chefs de Circonscriptions Urbaines dans les six (6) départements de la République du Bénin ;
- Vu : La convention FAC n° 0091/CD/91/BEN intitulé "appui aux collectivités locales et à la Gestion Urbaine" ;
- Vu : Le protocole d'accord pour le développement des applications Foncières et Fiscales du Régistre Foncier Urbain de Cotonou en date du 29 Avril 1994 ;
- Vu : Le Protocole d'accord de mars 1995 et son adaptation à la réforme fiscale ;

Considérant les insuffisances de l'arrêté n° 915/CUC/SG/SGA/CAB du 27 Juillet 1994 et les nécessités de service ;

ARRETE

Article 1er : Il est créé à la Circonscription Urbaine de Cotonou, un service dénommé : Cellule du REGISTRE FONCIER URBAIN DE COTONOU.

Article 2 : La Cellule du Régistre Foncier Urbain de Cotonou, placée sous la responsabilité d'un chef de Cellule, est directement rattachée à l'autorité du chef de la Circonscription et est chargée :

- D'animer la concertation entre la CUC et la DDIA en toutes circonstances pour la circulation de l'information.

- De recueillir sur le terrain ainsi que dans les services des impôts, des domaines et de la Circonscription Urbaine de Cotonou les informations de toutes natures nécessaires à l'amélioration des fichiers gérés par ces services ou par elle même.

- D'appuyer les services financiers de la CUC dans l'analyse des statistiques des émissions et des recouvrements.

- D'aider la Division des Affaires Financières à l'élaboration du budget de la CUC.

- D'appuyer les services des impôts pour la mise à jour permanente des fichiers, améliorer les méthodes de distribution des avis d'imposition, d'aider l'action en recouvrement des receveurs.

- D'appuyer les services des domaines

- les services techniques de la CUC

- les services des affaires domaniales de la préfecture de Cotonou.

- L'INSTITUT GEOGRAPHIQUE NATIONAL

Elle s'appuie sur l'assistance-conseil de la SERHAU-SEM.

Article 3 : Le présent arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures prend effet pour compter de la date de signature sera publié au journal officiel.

Cotonou, le 13 Juillet 1995

Le Chef de la CIRCONSCRIPTION URBAINE
DE COTONOU par intérim



Ampliations :

MISAT.....	2
DEP-ATL	2
SP/CUC	1
SG/CUC.....	1
DDIA	2
CDI	3
DIVISIONS/CUC	6
REP/CUC	2
DAF/CUC	2
SERHAU-SEM	2
DOMAINES	2
IGN	2
INTERESSES	5
ARCHIVES	2
CHRONO	2
J.O	2

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE

CABINET

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU MINISTÈRE

DIRECTION GÉNÉRALE
DES IMPÔTS ET DES DOMAINESN° 001 / MFE / DC / SGM / DGID / DDIAL A

DDIAL

Cotonou, le 03 JAN 2006 20

DDIAL

*La Directrice Générale
des Impôts et des Domaines***NOTE DE SERVICE****OBJET :** Attributions, organisation et fonctionnement
de la Direction Départementale des Impôts**1- Attributions**

La Direction Départementale des Impôts a pour attributions :

- l'assiette, la liquidation, le contrôle, le recouvrement et l'établissement des dégrèvements d'office :
 - des impôts locaux des contribuables de sa compétence territoriale,
 - des impôts d'Etat des entreprises soumises au régime du forfait, et au régime du réel simplifié d'imposition pour les localités où ne sont pas implantés les Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) ;
- le contentieux des Impôts locaux de sa compétence territoriale dans la limite de la délégation de pouvoir accordée par la décision n° 033/MFE/DC/SGM/DGID/DLC/SC du 10 septembre 2004 ;
- la représentation de la Direction Générale des Impôts et des Domaines dans les diverses instances départementales ;
- l'étude et le suivi de dossiers spécifiques sur instructions du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES IMPÔTS DE L'ATLANTIQUE
ARRIVÉE LE 4-01-2006
ENREG. S/N° 038



2- Organisation et fonctionnement

Outre une Cellule Informatique et un secrétariat, la Direction Départementale des Impôts comporte également des Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE).

Elle est dirigée par un Administrateur des Impôts qui réunit au moins dix (10) années de service à la Direction Générale des Impôts et des Domaines dans son corps d'appartenance. Il est nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

Le Directeur Départemental des Impôts est chargé notamment :

- d'assurer l'animation et la coordination des centres des Impôts ;
- d'élaborer le programme d'action de la Direction Départementale ;
- de veiller à la réalisation des objectifs assignés aux Centres des Impôts ;
- de centraliser les tableaux de bord, rapports d'activités périodiques et tous documents statistiques ;
- d'organiser et de présider les séances de revue des tâches ;
- d'encadrer le personnel et de gérer les moyens matériels mis à sa disposition ;
- de contrôler les activités des services d'assiette et de recettes ;
- d'assurer la prise en charge, le suivi du traitement et la clôture des dossiers de demande en décharge et ou/en réduction des impôts locaux dans la limite de sa compétence.

Il peut être assisté d'un adjoint appartenant à la catégorie A et réunissant au moins huit (8) années de service à la Direction Générale des Impôts et des Domaines dans son corps d'appartenance et nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances, sur proposition du Directeur Général.

2-1- Le Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE)

Le Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) est chargé :

- de l'assiette, du contrôle, du recouvrement et de l'établissement des dégrèvements d'office de la taxe professionnelle unique (TPU), de la taxe foncière unique (TFU), de la contribution des patentes et de la contribution des licences des localités où le registre Foncier Urbain (RFU) existe ;
- de l'assiette, du contrôle, du recouvrement et de l'établissement des dégrèvements d'office de la contribution foncière des propriétés non bâties (CFPNB), de la contribution foncière des propriétés bâties (CFPB), de la contribution des patentes, de la contribution des licences, ainsi que des impôts d'Etat des entreprises soumises au régime du forfait et/ou au régime du réel simplifié d'imposition des localités non dotées de RFU ou d'un CIME et, de tous autres impôts relevant de sa compétence territoriale ;
- de l'instruction des demandes en décharge et/ou en réduction des impôts locaux dans la limite du pouvoir délégué à la Direction Départementale des Impôts.

Le CIPE est en principe implanté au niveau de chaque commune ou circonscription administrative.

Le CIPE comprend :

- un service d'assiette ;
- une recette divisionnaire des impôts ;
- une ou plusieurs recette (s) auxiliaire(s) des Impôts.

2-1-1 Le Service d'Assiette

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

A cet effet, le service d'assiette effectue :

- le recensement de la matière imposable ;
- la mise à jour du fichier des contribuables ;

- la saisie des données de base ;
- les travaux relatifs à l'émission des titres de perception.

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

Le service d'assiette participe également à la distribution des avis d'imposition.

Il comprend des divisions ou des secteurs.

2-1-2 La Recette Divisionnaire des Impôts

Elle assure :

- des fonctions de recouvrement des impôts et taxes émis par le service d'assiette ;
- de l'instruction des oppositions à contrainte et/ou à poursuite relatives aux impôts locaux dans la limite du pouvoir délégué à la Direction Départementales des impôts.

Elle comprend trois divisions à savoir, la division « Caisse », la division « Recouvrement » et la division « Comptabilité » et peut avoir sous tutelle une ou plusieurs Recette (s) Auxiliaire (s) des Impôts.

Le receveur en sa qualité de comptable public exerce l'action en recouvrement.

Il peut être assisté d'un fondé de pouvoir à qui des tâches spécifiques sont confiées.

2-1-3 La Recette Auxiliaire des Impôts

Elle est chargée du recouvrement des impôts et taxes de la commune de sa compétence.

Au plan administratif, le receveur auxiliaire est placé sous l'autorité du receveur divisionnaire à qui il rend compte périodiquement de ses activités.

Mais au plan comptable, il effectue directement ses opérations d'encaissement et de reversement au Trésor Public.

2- Dispositions Communes

Les chefs des services animent et coordonnent les activités de leurs services. Ils gèrent les dossiers relevant de leur compétence.

Les chefs des services d'assiette et les receveurs divisionnaires des Impôts sont des agents de la catégorie A ou B ayant réuni au moins cinq (5) années de service à la Direction Générale des Impôts et des Domaines dans leur corps d'appartenance.

Les receveurs auxiliaires des Impôts sont des agents de la catégorie B ou C ayant totalisé au moins deux années d'ancienneté à la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

Les receveurs des Impôts, leurs fondés de pouvoir et les receveurs auxiliaires des Impôts sont nommés par arrêté du Ministre des Finances et de l'Economie sur proposition du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

Les receveurs sont personnellement et pécuniairement responsables des fonds recouverts et dont ils ont la garde.

Les chefs des services d'assiette sont nommés par décision du Directeur Général des Impôts et des Domaines.

La présente note de service qui abroge toutes dispositions contraires antérieures notamment la note de service n° 100/MFE/DC/SGM/DGID du 20 Juillet 2000, entre en application dès sa date de signature.

MINISTRE DES FINANCES ET DE LA TRÉSORERIE
 Direction Générale des Impôts et de la Recouvrement
 La Directrice Générale
 B. QUENUM

Ampliations :

- MFE2
- Toutes directions ... 25
- Chrono..... 2
- Archives.....2

TABLE DES MATIERES

	Pages
Introduction Générale.....	1
Chapitre préliminaire : problématique, cadre théorique et méthodologique de l'étude	4
Section I : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique...	5
Paragraphe 1 : Etats des lieux de base	5
A- Présentation de la Ville de Cotonou.....	5
1- Historique	5
2- Sur le plan géographique	6
3- Sur le plan démographique	6
4- Sur le plan économique	7
5- Sur le plan territorial	7
B- Présentation des services	7
1-DDIAL	8
2- CIPE	8
3- Les atouts	10
4- les faiblesses	10
Paragraphe 2 : Problématique	11
A- Ciblage et spécification de la problématique	11
1- Ciblage	11
2- Spécification de la problématique	12
B- Vision globale et résolution de la problématique	13
Section II : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée	14
Paragraphe 1 Objectifs, hypothèses et revue de la Littérature	14
A- Objectifs et hypothèses	14
1- Objectifs	14
1-1- Objectif général	14
1-2- Objectifs spécifiques	14
2- Formulation des hypothèses	14
B- Revue de la littérature	15
1- Définition des concepts	15
1-1 la contribution	15

1-2 RFU	15
1-3 Amélioration	16
1-4 Recettes fiscales	16
2- Revue documentaire	16
Paragraphe 2 : Démarche méthodologique	17
1- Revue documentaire	17
2- le stage pratique	17
Chapitre I : Aperçu sur le Registre Foncier Urbain	18
Section I : Définition et historique du Registre Foncier Urbain	19
Paragraphe 1 : Définition	19
Paragraphe 2 : Historique	20
I- Fondements juridiques et objectifs du RFU	21
A- Fondements juridiques	21
1- Les conventions	21
2- la loi de finances du Bénin gestion 1994	21
3- Les autres sources législatives et réglementaires	27
B- Objectifs du RFU	31
1- Objectifs globaux	31
2- Objectifs sectoriels	31
Section II : Le RFU dans la Ville de Cotonou	33
Paragraphe 1 : Mise en œuvre du RFU	33
I- le cadre technique du RFU	33
A- L'identification des contribuables	33
1- L'adressage cadastral	34
2- l'adressage postal	34
B- La base de données informatisées	35
1- L'élaboration des fiches parcelles et bâtiments	35
2- L'élaboration des fiches propriétaires et activités	36
II- Le cadre pratique du RFU	36
A- Les travaux d'enquêtes fiscales	37
1- L'organisation des enquêtes	37
2- Le déroulement des enquêtes	37
B- L'élaboration d'un schéma de circulation et de traitement des dossiers	37
1- Le schéma de circulation des dossiers	38
2- Le circuit de traitement des dossiers	38

Paragraphe 2 : Difficultés et approches de solutions	40
I- Difficultés	40
A- Les insuffisances d'ordre logistique et organisationnel	41
1- Les insuffisances d'ordre logistique	41
2- les insuffisances d'ordre organisationnel	41
B- les insuffisances d'ordre technique	42
1- Les problèmes d'assiette en matière de TFU et de TPU	42
2- Les problèmes de recouvrement	43
II- Approches de solutions	44
Chapitre II : l'importance du RFU dans le budget de la Commune de Cotonou ...	45
Section I : Contribution du RFU à l'amélioration de l'assiette de l'impôt	46
Paragraphe 1 : Assiette de l'impôt avant le RFU	46
I- Inventaire des types d'impôt avant le RFU	46
A- Les impôts fonciers	46
1- le foncier bâti	46
2- le foncier non bâti	47
B- les impôts professionnels	47
1- la patente	47
2- la licence	47
II- assiette de l'impôt avant le RFU	48
Paragraphe 2 Amélioration apportées par le RFU	49
Section II : Contribution du RFU à l'accroissement des recettes fiscales	51
Paragraphe 1 : Recouvrement avant le RFU	51
Paragraphe 2 : Amélioration apportées par le RFU	52
Conclusion Générale.....	54
Bibliographie	56
Annexes	58
Tables des matières	71