

Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière

Auteure :

Claire Simonneau, doctorante en aménagement, Université de Montréal

Avec l'appui de :

Philippe Lavigne Delville, directeur de recherche à l'IRD

Directeur de thèse :

Franck Scherrer, professeur titulaire à l'Institut d'urbanisme, Université de Montréal

JUILLET 2013

Sommaire

Avertissement.....	iii
Résumé exécutif.....	iv
Acronymes.....	vi
Avant-propos.....	vii
Introduction : mise en contexte historique et problématique	1
1. Contexte de genèse du RFU (1985-89) : urbanisation, décentralisation et financement de la gestion urbaine.....	1
2. Partis pris techniques et institutionnels de la conception du Registre foncier urbain (1989-90) ...	3
3. Diffusion de l'innovation : un succès ambigu ? (1990-2012)	7
4. Quelle appropriation municipale aujourd'hui ?.....	12
5. Présentation du rapport	13
I. Cadre analytique et méthodologique	14
1.1 Stratégie de recherche	14
1.2 Collecte des données	15
1.3 Limites	17
II. Portraits municipaux.....	19
2.1 Cotonou.....	19
2.2 Porto-Novo	20
2.3 Bohicon.....	21
2.4 Brève comparaison.....	22
III. Appropriations municipales.....	23
3.1 Des appropriations différenciées.....	23
3.2 L'exception cotonnoise : maîtrise technique, collaboration et soutien international	23
3.3 Porto-Novo : un outil limité par la concurrence entre services	29
3.4 Bohicon : un outil en dégradation, entre incivisme fiscal et marginalisation au sein de la municipalité	34
IV. Logiques locales et appropriation du RFU	38
4.1 Logiques institutionnelles concurrentielles et conditions de collaboration	38
4.2 Logiques sociopolitiques : signification et moyens de la fiscalité locale	40
4.3 Logiques partisans dans la gestion de l'administration municipale	43
4.4 Logiques politico-foncières : intérêts « mafieux » et redistribution.....	44
V. Environnement national et international et perspectives	49
5.1 Le Réseau RFU/SIF : un <i>lobby</i> ?.....	49
5.2 Réformes nationales : finances locales et sécurisation foncière.....	49
5.3 Appuis internationaux : des ressources pour les acteurs du RFU ?	51
5.4 Élections municipales en 2013 : un brassage des cartes en perspective ?	52
Conclusions	53
1 Appropriation du RFU : des facteurs transversaux.....	53
2 Mise en œuvre et introduction du RFU dans l'administration municipale : recommandations ..	54
Bibliographie.....	61
Annexe	67

Avertissement

Ce rapport de recherche a été financé sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » piloté par le Comité technique « Foncier et développement » de la coopération française.

Financé par l'Agence française de développement, le projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » est piloté par le Comité Technique « Foncier et développement » où siègent des chercheurs, des experts et des décideurs de la coopération française. Il a pour objectif d'assurer le suivi et l'analyse de l'actualité des enjeux fonciers pour :

- Contribuer aux politiques de gestion du foncier dans les pays d'intervention prioritaires de la France (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Madagascar, Niger, Bénin, pays du Maghreb, etc.) ;
- Alimenter la formulation des positions de la France sur le foncier et les questions connexes (investissements agricoles, développement urbain, etc.) dans les instances nationales et internationales ;
- Donner un cadre de référence sur le foncier et favoriser une articulation entre l'expertise du Comité Technique « Foncier et Développement » et les dimensions foncières des interventions sectorielles de l'AFD et de la France (développement urbain/rural, décentralisation et développement, etc.).

Pour répondre au besoin de production de connaissances opérationnelles, le guichet « production de connaissances et d'information » a été mis en place pour financer des études réalisées par des étudiants encadrés par des institutions ayant une expertise reconnue en matière de foncier et étant en mesure de leur apporter l'encadrement nécessaire pour assurer une bonne qualité du travail produit. Ces études s'inscrivent dans l'un des trois principaux axes de travail actuels du Comité, à savoir :

- Les politiques foncières ;
- Les marchés et transactions foncières
- Foncier et investissements agricoles à grande échelle

Les meilleurs rapports issus de ces études sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante :

<http://www.foncier-developpement.fr/qui-sommes-nous/le-comite-technique-foncier-et-developpement/publications/>

RESUME EXECUTIF

Le Registre foncier urbain (RFU) est un système d'information foncière élaboré au Bénin en 1989 avec le soutien technique et financier de la Coopération française, et installé aujourd'hui dans vingt-deux municipalités du pays. Il vise l'amélioration des capacités de gestion urbaine des municipalités, via une application fiscale favorisant l'augmentation des revenus locaux, une application foncière permettant de mieux connaître le patrimoine foncier de la commune, et une application de gestion urbaine (lien avec un système d'information géographique) faisant du RFU un outil central de l'action communale.

La présente étude questionne **l'appropriation par les municipalités** de cet outil innovant et de l'information foncière produite, plus de vingt ans après la conception du RFU, et dix ans après les premières élections municipales. L'appropriation est conçue selon trois dimensions : technique (maîtrise des procédures de production, mise à jour et exploitation de l'information), gestionnaire (usage du RFU pour la gestion urbaine, et comme pivot pour l'ensemble de l'information urbaine) et politique (soutien des élus et usage du RFU comme base de légitimation de l'action communale). Au-delà, l'étude vise à comprendre les facteurs internes et externes aux municipalités qui favorisent une telle appropriation.

L'étude a tout d'abord permis de reconstituer la « carrière » de l'outil entre 1989 et 2012. **L'historique** montre deux dynamiques contradictoires entre, d'une part, une diffusion importante de l'outil sur le territoire, et d'autre part une dégradation des RFU historiques entraînant une perte de rentabilité de l'outil (et amenant à des opérations de restauration). Il révèle également l'évolution inattendue du jeu d'acteurs béninois de la gestion urbaine : l'acteur municipal est apparu très tardivement, puisque les premières élections ont eu lieu en 2002 ; les acteurs privés ont pris une place croissante dans la gestion urbaine et la mise en place du RFU, tandis que les bailleurs de fonds ont systématiquement financé l'installation de l'outil. La question de l'appropriation par les municipalités de l'outil RFU aujourd'hui prend tout son sens dans ce contexte.

Trois études de cas ont été réalisées, portant sur les RFU de Cotonou, Porto-Novo et Bohicon. À l'aide d'une enquête de terrain (réalisée en septembre 2012), il s'agissait d'analyser les degrés d'appropriation de l'outil dans des contextes urbains et économiques favorables aux RFU (villes denses, dynamiques sur le plan économique, loties ou en cours de lotissement, au RFU relativement ancien), et d'identifier les facteurs d'appropriation.

L'étude révèle des **appropriations différenciées** dans les trois communes. Cotonou est la commune dans laquelle la maîtrise technique et surtout l'exploitation gestionnaire du RFU (application cartographique, lien avec les affaires domaniales, etc.) semblent les plus avancées. L'appropriation politique a difficilement pu être évaluée pour des raisons méthodologiques. Cependant, l'implication forte de la Direction des services économiques et financiers, et le soutien continu de l'aide internationale, rendent l'implication politique dans la mise en œuvre du RFU moins directement palpable. À Porto-Novo l'appropriation technique du RFU semble acquise, mais menacée par des blocages récents (non-signature de protocole d'accord, moyens en baisse pour les enquêtes de mise à jour). Par ailleurs l'outil reste considéré pour sa fonction fiscale uniquement, et les autres applications ne sont pas exploitées. L'implication des élus dans la mise en œuvre du RFU et la fiscalité locale reste discrète, ce qui nuit passablement à la rentabilité de l'application fiscale du RFU. Le RFU de Bohicon est le plus récent de l'échantillon. Son appropriation technique est affaiblie par des moyens matériels (pas de cartographie numérique), financiers et institutionnels (pas de signature des protocoles d'accord) insuffisants ; la tendance semble être à la dégradation de la base de données. La version simplifiée du RFU installé à Bohicon n'impliquait pas d'autres applications que l'application fiscale. L'absence de

cartographie numérique réduit encore les chances qu'a l'outil de servir d'autres dimensions de l'action communale. L'appropriation politique de l'outil pourrait se bonifier dans les prochaines années, avec le projet qu'a l'équipe municipale de faire de Bohicon une commune à statut particulier, ce qui implique la nécessité d'améliorer la mobilisation des revenus locaux.

Certains **facteurs d'appropriation** apparaissent au travers des études de cas. À l'échelle municipale, des « logiques locales » influent sur la mise en œuvre de l'outil. Premièrement, l'outil impose des relations de collaboration (entre administrations fiscale et communale, entre services municipaux, entre la municipalité et des entreprises privées) qui mettent du temps à se construire dans toutes les communes. Le cadre contractuel souple proposé par les concepteurs du RFU (protocole d'accord) ne suffit pas toujours pour assurer cette collaboration. Dans certains cas, les relations interpersonnelles prennent le relais ; dans d'autres, le cloisonnement, voire le conflit, ne sont pas évités. Deuxièmement, l'hypothèse d'une mobilisation des acteurs pour une fiscalité locale rentable, qui avait guidé la conception du RFU, ne s'est pas confirmée. Ce qui est constaté dans les études de cas est plutôt une frilosité des élus face à une fiscalité peu valorisante politiquement par rapport à d'autres sources de revenus (subventions internationales et nationales, produits domaniaux). La faible propension des populations à payer l'impôt, du fait de la pauvreté, de la méconnaissance de la fiscalité ou du manque de légitimité de l'autorité communale, renforce encore ce phénomène. Troisièmement, la mise en œuvre du RFU reste tributaire des logiques partisans influant sur le fonctionnement de l'administration communale dans son ensemble, sauf à Cotonou où un fort soutien international semble avoir minimisé ce phénomène. Enfin, les enjeux politiques et financiers entourant l'appropriation du sol contribuent à faire de l'information foncière une « ressource stratégique » (Le Meur, 2008) et à cloisonner les circuits de circulation de l'information, réduisant ainsi passablement l'efficacité de la mise en œuvre du RFU.

À l'échelle nationale et internationale, plusieurs éléments d'actualité peuvent favoriser à terme l'appropriation municipale du RFU : la création récente du Réseau RFU/SIF (2008) qui agit comme un organisme de soutien technique pour les responsables locaux de RFU, et porte-parole auprès de la coopération internationale et des élus ; la mise en place du coût administratif dans toutes les communes (l'arrêté ministériel est en cours de rédaction), favorisant les relations de collaboration entre administrations fiscale et municipale.

Finalement, deux séries de **recommandations** sont faites. Concernant la pérennisation des RFU existants, tout d'abord, il s'agit de sensibiliser les acteurs concernés par le RFU par une série d'actions réalisables à court ou moyen terme (diffuser la documentation disponible, utiliser le canal de l'Association nationale des communes du Bénin –(ANCB), réaliser des ateliers conjoints entre administration fiscale et communale, communiquer auprès de la population). Il serait également utile de **favoriser la normalisation des relations entre acteurs du RFU**, par la mise en place de procédures plus « rigides », voire automatisées (comme le coût administratif), et la prise en compte des intérêts de chacun des acteurs. **L'encadrement par des structures faîtières** d'intérêt public (telles que le Réseau RFU/SIF, l'ANCB, la Direction générale des impôts et des domaines, ou la récente Cellule nationale d'adressage) est recommandé pour pallier les problèmes récurrents dans toutes les communes (blocages entre institutions), et favoriser un partage des expériences et solutions techniques, institutionnelles et relationnelles locales existantes à travers le pays. Enfin, il est indispensable de **mettre en perspective le rôle du RFU** dans certaines décisions clés, comme la définition d'une stratégie communale et les choix d'organisation de l'administration communale.

Concernant l'introduction de nouveaux RFU, ensuite, il est fortement recommandé de réaliser au préalable une **étude de faisabilité**, pour vérifier la rentabilité de l'investissement que représente le RFU, mais aussi une **étude d'opportunité** questionnant l'insertion de l'outil dans la stratégie communale. L'installation d'un RFU devrait également bénéficier d'un **comité de pilotage local**, dans lequel l'autorité communale assume le rôle de maître d'ouvrage et implique largement les autres acteurs du RFU. Enfin une **assistance technique de longue durée** devrait être prévue, afin de s'assurer de la prise en main technique, mais aussi institutionnelle, du RFU.

ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AIMF	Association internationale des maires francophones
CIPE	Centre des impôts des petites entreprises
CNA	Cellule nationale d'adressage
DDI	Direction départementale des impôts
DGID	Direction générale des impôts et des domaines
DST	Direction des services techniques
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (anciennement GTZ)
IGN	Institut géographique national du Bénin
LÉPI	Liste électorale permanente informatisée
MCA	Millenium Challenge Account
PAACO	Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou
PDC	Plan de développement communal
PDDC	Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal
PGUD	Programme de gestion urbaine décentralisée
PH	Permis d'habiter
RFU	Registre foncier urbain
SDLP	Service du développement local et de la prospective (municipalité de Bohicon)
Serhau	Service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain
Serhau-SA	Société d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain - société anonyme
Serhau-SEM	Société d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain - société d'économie mixte
SIF	Système d'information foncière
SIG	Système d'information géographique
TDL	Taxe de développement local
TF	Titre foncier
TFU	Taxe foncière unique
TPU	Taxe professionnelle unique
Udem	Université de Montréal

AVANT-PROPOS

Financé par l'Agence française de développement (AFD), le projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » est piloté par le Comité technique « Foncier et Développement » où siègent chercheurs, experts et décideurs de la Coopération française. Il a pour objectif d'assurer le suivi et l'analyse de l'actualité des enjeux fonciers pour contribuer aux politiques de gestion du foncier dans les pays d'intervention prioritaire de la France, alimenter la formulation des positions de la France sur le foncier et les questions connexes dans les instances nationales et internationales, et donner un cadre de référence sur le foncier. L'identification d'un besoin de production de connaissances opérationnelles en matière de foncier a conduit à la mise en place d'un guichet d'études sur le foncier.

L'étude « Registres fonciers urbains béninois et appropriation municipale de l'information foncière » proposée par la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal (Udem) a été retenue dans ce cadre pour documenter la diffusion et la mise en œuvre du Registre foncier urbain (RFU) au Bénin. Franck Scherrer, professeur titulaire et directeur de l'Institut d'urbanisme de la Faculté de l'aménagement de l'Udem, a supervisé l'étude. Elle a été réalisée par Claire Simonneau, doctorante en aménagement sous la direction de Franck Scherrer. Philippe Lavigne Delville, membre du Comité technique « Foncier et Développement », a apporté son appui et assuré la cohérence de l'étude avec les besoins et attentes du Comité technique et de la Coopération française.

La recherche a permis de produire plusieurs documents :

- un rapport de présentation (juin 2012), comportant une présentation technique de l'outil RFU, et un historique de sa genèse et de son déploiement au Bénin, d'où est tirée la problématique de recherche. Il présente en outre la méthodologie de recherche ;
- une fiche descriptive du RFU (juin 2012), présentant de manière synthétique son fonctionnement, son histoire et ses finalités ;
- un compte-rendu de séjour de terrain (septembre 2012), exposant le déroulement de l'enquête de terrain et ses conclusions préliminaires ;
- le présent rapport de recherche final (juillet 2013) expose les analyses effectuées à la fin de l'année 2012 à partir des données de l'enquête de terrain, et complétées par des mises à jour ponctuelles liées à l'actualité du début de l'année 2013.

Le rapport de présentation reste un document très complémentaire au rapport de recherche, constituant le pendant historique et descriptif à un rapport de recherche plutôt analytique. Bien que le présent rapport soit autonome, il peut être utile de se référer au rapport de présentation pour des compléments d'information.

INTRODUCTION : MISE EN CONTEXTE HISTORIQUE ET PROBLEMATIQUE

Le Registre foncier urbain (RFU) est un système d'information foncière mis en place au Bénin à partir de 1989, avec le soutien technique et financier de la Coopération française. Installé aujourd'hui dans vingt-deux villes du pays, avec l'appui d'une dizaine d'agences internationales d'aide au développement, l'outil est réputé incontournable dans le paysage béninois de la gestion urbaine, et reconnu à l'échelle internationale comme étant une « meilleure pratique » en matière de gestion foncière (Global Land Tool Network, 2010).

Le choix de questionner l'appropriation de cet outil par les municipalités, aujourd'hui, tient à son histoire complexe et non linéaire. Cela fait sens, si l'on considère notamment le décalage entre la mise en place de l'outil et celle des communes, et par conséquent la relative jeunesse des communes béninoises.

1. Contexte de genèse du RFU (1985-89) : urbanisation, décentralisation et financement de la gestion urbaine

Les années précédant la genèse du RFU constituent un contexte en pleine mutation sur les plans urbain et démographique, politique, institutionnel, vraisemblablement favorable à l'émergence d'un outil innovant tel que le RFU.

Une urbanisation rapide et faiblement encadrée par les pouvoirs publics

L'urbanisation béninoise s'accélère à partir de l'indépendance en 1960, et est massive entre 1960 et 1980 : le taux d'urbanisation¹ passe d'environ 10 % en 1960 à environ 30 % en 1980 (Africapolis, 2009 ; Guengant, 2011). Comme dans de nombreux pays de la sous-région, il s'agit d'une urbanisation faiblement contrôlée par les pouvoirs publics, et ce, sur plusieurs plans.

L'installation des populations en ville est préalable à toute viabilisation des terrains, et à l'installation des équipements et services publics. Cette urbanisation est également largement extra-légale sur le plan de l'occupation du sol : le dispositif légal encadrant l'appropriation du sol, d'origine coloniale, et consacrant la démarche de l'immatriculation et du titre foncier comme seule voie d'accès à la propriété foncière, est inaccessible à la majorité de la population (coût, longueur de la procédure, nécessité d'une connaissance fine de l'administration) (Roche-gude et Plançon, 2009). Sur les terres domaniales urbaines, les ménages peuvent également obtenir un permis d'habiter (PH), titre personnel, précaire et révocable, délivré suite à une opération de lotissement-remembrement sur des terrains préalablement immatriculés au nom de l'État. En réalité, les titres fonciers concernent une part infime du territoire. Les processus de délivrance des PH respectent rarement la loi, et ces titres font l'objet d'un marché actif, en contradiction avec leur caractère personnel et incessible (Comby, 1998 ; Serhau-SA, 1999 ; Lassissi, 2006 ; Le Meur, 2008). La procédure de lotissement-remembrement est cependant largement utilisée, et, fait rare en Afrique de l'Ouest, les villes principales sont pratiquement entièrement loties, ou en cours de lotissement, à la fin des années quatre-vingt (Precht, 2003).

¹ Part de la population urbaine dans la population totale.

Action publique urbaine : de la planification centrale au financement de la gestion urbaine locale

L'action publique en matière d'urbanisme relève alors essentiellement de la planification urbaine centrale, sans lien avec les dynamiques réelles d'urbanisation (Perier, 1991 ; Perier, 1993 ; Tossou, 1993)². Elle relève du ministère chargé de l'urbanisme, et, en son sein, du service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain (SERHAU). Créé depuis 1982, ce service est doté en 1986 de l'autonomie financière, et devient le support institutionnel de la mise en œuvre des projets de la Coopération française. Il bénéficie alors d'un soutien technique français (assistant technique), et son personnel est réputé particulièrement compétent (Perier, 1990).

Une vision alternative de l'action dans le secteur urbain s'impose progressivement, selon laquelle il est utile de s'attacher à l'amélioration des moyens financiers de la gestion urbaine, plutôt qu'à une planification rarement mise en œuvre. Il s'agit alors de promouvoir des mécanismes d'investissement locaux qui puissent suivre le rythme de l'urbanisation, en soutenant le développement des moyens techniques (outils de programmation) et financiers (revenus autonomes des autorités urbaines) de ces investissements. Si cette vision est en cohérence avec les théories élaborées à l'échelle internationale, notamment par la Banque mondiale (Ayres, 1983 ; Cohen, 1983 ; Dunkerley, 1983 ; Dillinger, 1988 ; World Bank, 1991), elle émerge également au sein du SERHAU³.

Démocratisation et décentralisation annoncées

La fin des années quatre-vingt est également un moment de transition politique pour le pays : la contestation du régime communiste du général Kérékou est perceptible dès 1980. La forte crise économique précipite la fin du régime en 1988, avec d'importantes grèves et manifestations multisectorielles, qui forcent Kérékou à convoquer en 1989 une conférence nationale. Cette dernière élabore en 1990 une nouvelle constitution qui prévoit la démocratisation du régime et la décentralisation de l'administration (Mongbo, 2003 ; Baldé, 2007). L'annonce de la création de collectivités locales autonomes renforce le besoin de bonifier les sources de revenus des autorités urbaines, afin qu'elles puissent assumer leurs compétences. La coopération internationale, notamment française, oriente son action vers cet objectif.

L'administration des villes, dirigée par des exécutifs nommés par l'État central pendant la période révolutionnaire, est réorganisée par une loi⁴ de la période dite « de transition », en attendant les lois de décentralisation : les anciens districts urbains deviennent des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines pour les plus importants d'entre eux (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) (Mongbo, 2003). Ces instances demeurent de l'ordre de l'administration déconcentrée, mais préfigurent les collectivités locales décentralisées.

² Dans le cadre du projet Plans urbains Bénin (PUB) financé par la Coopération française, des plans des principales villes du pays ont été réalisés à partir de la restitution de la photographie aérienne au 1/10 000 par le Serhau.

³ « L'évolution de la pensée et de l'action des "urbanistes" vers les notions de "capacité de gestion urbaine" et de "développement municipal" ont amené la Serhau (...) à participer à la recherche de solutions appropriées aux contextes locaux : "Comment améliorer la capacité de gestion urbaine des collectivités locales ? ". Le système d'informations foncières a ainsi été pensé avant tout comme outil de la gestion urbaine par l'urbaniste, qui, au-delà de ses préoccupations habituelles de développement urbain, a dû s'orienter vers la gestion municipale, et donc la gestion financière. Il élargit ainsi ses préoccupations vers la fiscalité, afin de mobiliser les ressources nécessaires au développement urbain. » (Perier, 1993 : 75)

⁴ Loi n° 90-008 du 13 août 1990, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition.

2. Partis pris techniques et institutionnels de la conception du Registre foncier urbain (1989-90)

Le Registre foncier urbain naît de ce contexte, au sein du Serhau, dans le cadre d'un financement de la Coopération française ciblé sur Parakou. Son objectif premier est l'augmentation des moyens financiers disponibles pour les investissements urbains. Sa conception va s'appuyer sur des données préexistantes dans le contexte béninois, et sur les acteurs et institutions en place, cherchant la synergie entre ces institutions celles-ci, plutôt que la création de nouvelles structures. Un prototype est élaboré à Parakou durant l'année fiscale 1989-1990.

La mobilisation de la fiscalité locale comme objectif premier

À partir du constat d'un important fossé entre le potentiel fiscal de la ville de Parakou et son exploitation, et de la complexité de la fiscalité locale, le RFU a d'abord été conçu pour améliorer la rentabilité de la fiscalité locale. Il s'agissait, dans les paramètres du cadre fiscal légal, de susciter un accroissement des revenus locaux.

Quatre taxes locales sont alors en vigueur en zone urbaine, et portent sur les propriétés foncières bâties et non bâties, et les activités économiques (la patente et la licence). Elles représentent l'essentiel des recettes des villes (80 % selon Hountondji et Guerra, 1993). Les travaux d'assiette (enrôlement des contribuables et de la matière fiscale) sont manuels, et d'importantes zones récemment urbanisées ne sont pas couvertes. Les travaux de recouvrement reposent sur une connaissance personnelle de la matière imposable et des contribuables par les agents de l'administration fiscale locale, ne convenant plus à des zones très dynamiques sur le plan foncier. La distribution des avis d'imposition pouvait ainsi durer jusqu'à deux ans (Hountondji et Guerra, 1993).

Sur ce seul plan fiscal, l'objectif opérationnel de l'outil est alors triple : (i) élargir l'assiette fiscale, en enrôlant l'ensemble des contribuables des quatre taxes locales, y compris dans les zones nouvellement urbanisées ; (ii) améliorer sa qualité, en vérifiant les données grâce à des enquêtes de terrain ; et (iii) rationaliser les procédures d'émission des avis d'imposition et de recouvrement par leur informatisation, et l'élaboration d'un plan de repérage parcellaire permettant de localiser facilement les parcelles.

Contourner la « question foncière » légale

L'outil est conçu de telle sorte que sa mise en œuvre « évite » l'épineuse question de la propriété foncière légale. En effet, le dispositif légal encadrant le foncier urbain au Bénin est très peu appliqué, et les obstacles pour son application sont nombreux (coût et lenteur de la procédure, problème de conservation foncière, etc.).

Le RFU prend plutôt appui sur la notion de « présomption de propriété », basée sur l'accumulation de preuves plus ou moins formelles de la légitimité de la possession, ces preuves allant de la notoriété d'une occupation aux multiples « petits papiers » prouvant l'acquisition d'une parcelle. Cela permet d'identifier les contribuables des taxes foncières, c'est-à-dire les citoyens qui se revendiquent « propriétaires présumés », et d'augmenter rapidement les revenus fiscaux, sans attendre une réforme foncière. La base de données fiscales ne s'appuie donc pas sur une définition légale de la propriété, mais sur une définition de fait⁵ ; autrement dit, est considéré comme propriétaire celui qui se comporte comme tel, en payant des impôts fonciers. Cependant, en mettant à plat la répartition de ces présumés propriétaires, la production de la base de données est considérée comme une préparation à la réforme foncière (PDM, 1993 ; UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011).

⁵ « L'inventaire foncier a pour vocation de constater l'état actuel des droits fonciers, mais ne saurait valider ces droits que seule une procédure légale peut confirmer ou infirmer. » (Perier, 1993 : 81)

Un système d'information foncière polyvalent

Le RFU peut être défini comme un système d'information foncière (SIF)⁶, permettant de recueillir, de traiter et d'exploiter des données fiscales, urbaines et foncières à l'échelle des parcelles via un dispositif informatique.

Trois types de données préexistantes dans le contexte béninois ont tout d'abord été identifiés pour constituer la base du système (UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011 : 33) : (i) les registres de permis d'habiter délivrés dans le cadre des opérations de lotissement-remembrement ; (ii) les documents de découpage parcellaire du territoire urbain, constitués des feuilles cadastrales datant de la période coloniale couvrant le centre-ville, ainsi que des plans de lotissement-remembrement de périphérie ; (iii) les informations fiscales littérales des services des impôts (les « fiches vertes »). Il s'agissait de mettre en commun ces données détenues par des instances différentes, et de les rendre disponibles sous format numérique, exploitant par là même les progrès récents et la baisse des coûts de technologies informatiques de gestion de l'information. Rapidement, il s'est avéré que les registres des PH étaient peu exploitables, et que les données fiscales n'étaient pas localisables (elles reposaient sur la fine connaissance du terrain par les receveurs percepteurs qui connaissaient leur « tournée », et non sur un adressage de la ville). Le prototype du RFU a donc nécessité la mise en place trois éléments de base :

- un plan de repérage parcellaire, sommaire (peu précis) mais adressé⁷, et couvrant la totalité des zones urbanisées (centre-ville et nouveaux lotissements) ;
- une base de données foncières et fiscales, à l'échelle de la parcelle, à partir d'une vaste enquête de terrain remédiant à la faible qualité des registres de PH et servant à confirmer le plan parcellaire ;
- une application informatique permettant d'éditer des rôles numérisés des impôts locaux.

Les choix techniques ont suivi un principe de réalisme : il s'agissait d'élaborer un outil adapté à des moyens limités et aux compétences locales. Ainsi, pour la cartographie, le « choix de la simplicité » (Tossou, 1993 : 102) a été fait, afin de maintenir des coûts de réalisation et de maintenance relativement bas, et de commune mesure avec les ressources effectives : le plan de repérage est d'une précision approximative de 50 cm, suffisante pour les besoins de la fiscalité, repérant notamment les équipements remarquables, les limites apparentes des parcelles, et l'hydrographie principale. L'enquête de terrain est exhaustive (elle couvre tout le territoire urbain), et réalisée à partir d'un questionnaire pouvant être rempli principalement à partir de l'observation des enquêteurs. L'équipement informatique est qualifié de « léger » et les applications sont élaborées par une société d'informatique locale (Perier, 1993).

À partir de ces composantes de base, le RFU est conçu pour pouvoir être utilisé selon trois applications :

- une application fiscale, soit l'émission et le recouvrement des quatre taxes locales ;
- une application foncière, soit un inventaire foncier qui recense l'occupation du sol et les propriétaires présumés, permettant une meilleure connaissance du patrimoine foncier (parcelles à usage public et domaine public et privé) de la circonscription urbaine (future commune), et la préparation d'une réforme foncière ;

⁶ Alain Durand-Lasserve définit un SIF comme (1993 : 10) « *un environnement regroupant une base de données relative aux parcelles ainsi que les équipements, procédures et méthodes, permettant de recueillir ces données, les mettre à jour, les traiter, les corrélérer, en vue de produire et de restituer une information.* »

⁷ L'adressage est un système de repérage. Dans le cas du RFU, un double système est mis en place : un repérage des parcelles par une numérotation QIP (quartier, îlot, parcelle), équivalent à l'attribution d'un identifiant cadastral unique, et un repérage des entrées de parcelles par une numérotation REP (rue, entrée de parcelle) utile à la localisation des parcelles pour le dépôt des avis d'imposition par exemple, et assimilable à un adressage postal.

- une application aménagiste, pouvant faciliter la programmation et la gestion des infrastructures et services urbains, par la production de données urbaines de base pouvant être reliées à un système d'information géographique (SIG).

Ces applications sont destinées à être introduites au fur et à mesure des besoins et moyens de l'autorité urbaine. Ainsi, seule l'application fiscale sera développée à Parakou la première année, alors qu'il est prévu que le RFU se développe dans deux directions (Perier, 1993) : un approfondissement (utilisation des potentialités du RFU dans un domaine spécifique) et un élargissement (nouvelle couche thématique). L'ensemble de ces applications permet de définir le RFU comme un outil de gestion urbaine globale, et non seulement de mobilisation des ressources fiscales (voir schéma 1).

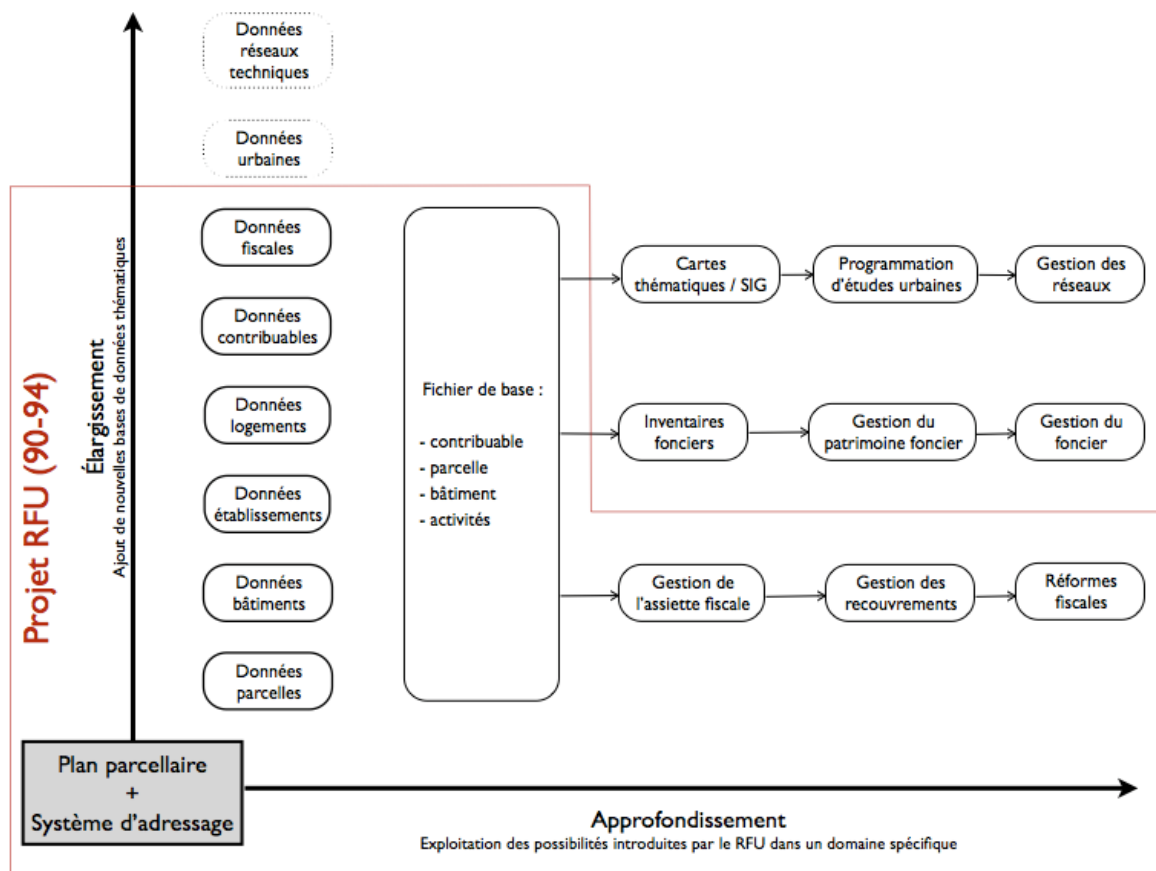


Schéma 1 : Évolutions possibles du RFU

Réalisation : Claire Simonneau, 2012
(D'après Perier, 1993 : 77)

Fonctionnement collaboratif entre les acteurs locaux de la fiscalité et de la gestion urbaine

Le RFU est conçu comme un outil municipal au bénéfice des circonscriptions urbaines (et des futures collectivités locales). Il les rend parties prenantes de la production et de la gestion de l'information relative à l'assiette fiscale sur leur territoire, notamment par la supervision des enquêtes. Cependant, le cadre légal maintient les travaux d'assiette et de recouvrement sous la responsabilité de l'administration fiscale déconcentrée. Aussi, l'outil suscite de nouvelles relations entre autorité urbaine et administration fiscale locale.

Pour la mise en place et le fonctionnement de l'outil, il s'agit également de faire appel à du personnel occasionnel pour la réalisation des enquêtes, la saisie et la distribution des avis d'imposition ; à l'IGN pour la mise à jour de la cartographie (voir *infra*) ; à une société privée locale pour l'élaboration des logiciels informatiques. Le dispositif très centralisé prévalant durant la période révolutionnaire est donc remplacé par un fonctionnement ouvert sur les autres acteurs urbains et basé sur la collaboration, plus ou moins encadrée, entre ces derniers.

Un protocole d'accord entre circonscription urbaine et administration fiscale concrétise leurs responsabilités respectives dans la mise en œuvre de l'outil, et précise que le maître d'ouvrage est la circonscription urbaine. Ce faisant, un nouveau fonctionnement entre ces institutions liées par les impôts locaux est proposé : d'un fonctionnement cloisonné et vertical (l'administration des impôts gère assiette et recouvrement, les autorités urbaines dépendent), il est suggéré de passer à un fonctionnement collaboratif et souple (PDM, 1993 : 11) :

« Le RFU est beaucoup plus qu'un simple outil technique. Il s'agit en fait d'une tentative réussie de mise en œuvre d'un partenariat entre collectivités locales, services de l'État et secteur privé, dans le domaine de la fiscalité locale où l'exclusivité des interventions de l'État était la règle. (...) Dans l'expérience de Parakou (...) pour garder au système la souplesse indispensable à son efficacité, l'adoption des procédures s'est faite simplement sous la forme d'un ensemble d'engagements réciproques à respecter dans un cadre contractuel entre partenaires en présence. »

Le partenariat avec l'IGN Bénin est organisé par une convention-cadre, donnant lieu à des transactions marchandes (lettres de commande) partiellement subventionnées par l'État. Le recours à la sous-traitance locale (société informatique, personnel occasionnel) est encadré par des contrats marchands conventionnels (Serhau-SEM, 1996).

Logique systémique et pérennité du système

La maintenance de l'outil RFU est identifiée, dès l'étape du prototype, comme une condition critique de sa fiabilité et de sa pérennité. Une mise à jour permanente du plan parcellaire et de la base de données est ainsi préconisée, par plusieurs moyens (Serhau-SEM, 1995 ; Serhau-SEM, 1996) :

- au quotidien, des vérifications de terrain, et le règlement de problèmes identifiés à l'occasion de la distribution des avis d'imposition ou signalés par les contribuables (vente de parcelle, fusion ou morcellement de parcelles, etc.) ;
- annuellement, une enquête sélective portant, selon les besoins, sur des zones d'extension urbaine, sur les biens à forte valeur fiscale, ou sur des quartiers fortement restructurés ;
- une liaison avec d'autres services administratifs locaux (affaires domaniales, pour les registres de permis d'habiter et de recasement issu des lotissements-remembrements), avec l'administration fiscale centrale (fichiers des impôts d'État), ou d'autres acteurs urbains (chambre de commerce, société d'eau et d'électricité, etc.).

Des fiches de mise à jour sont ainsi élaborées, pouvant être remplies par les services déconcentrés des impôts (service d'assiette et de recouvrement) ou par le service RFU de la circonscription urbaine. Des fiches de transmission sont également prévues, devant assurer le lien entre le service des affaires domaniales de la circonscription urbaine et la base de données du RFU. Il est envisagé, à terme, d'informatiser les fichiers domaniaux (permis d'habiter et registres de recasement), et de mettre en réseau les bases de données.

Enfin, il est prévu que la mise à jour de la cartographie soit assurée par l'IGN Bénin, dans le cadre des conventions passées avec la circonscription urbaine. En effet, cet organisme rattaché au ministère de l'Urbanisme est responsable de la cartographie nationale, et à ce titre produit et archive alors la majorité des plans de lotissement-remembrement (Serhau-SEM, 1995).

Ainsi, le RFU détient une logique de système dont tous les éléments sont interdépendants. Il implique des interdépendances dynamiques : la qualité et la fiabilité des bases de données sont

fonction de la qualité des enquêtes fiscales, foncières et urbaines, les procédures de mise à jour de la base de données alimentent en continu l'ensemble des acteurs sur les dynamiques urbaines, foncières et fiscales, et ces mêmes acteurs doivent contribuer à l'amélioration des composantes de base en temps réel (Serhau-SEM, 1995 ; Serhau-SEM, 1996 ; UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011) :

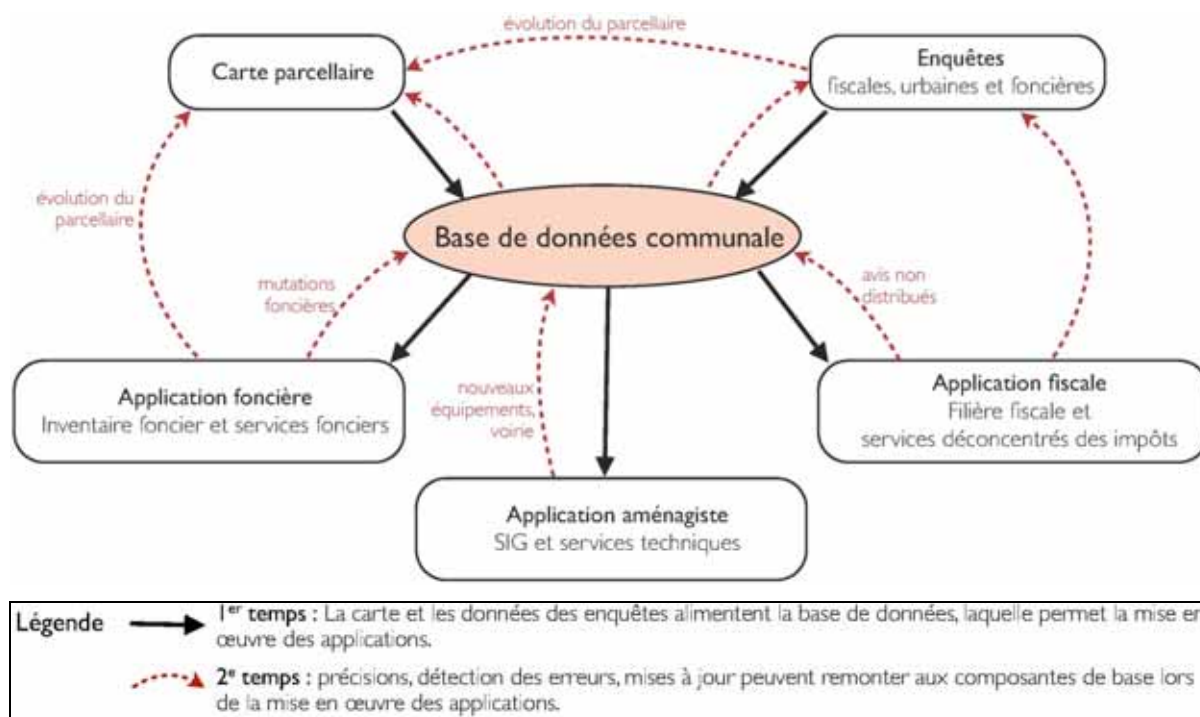


Schéma 2 : Logique systémique du RFU

Réalisation : Claire Simonneau, 2012
(d'après UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011 : 8)

3. Diffusion de l'innovation : un succès ambigu ? (1990-2012)

Un prototype du RFU est élaboré et mis en place à Parakou en 1989. Il permet, dès la première année fiscale d'utilisation, une augmentation très importante des revenus fiscaux. Il suscite un engouement important et durable, de la part des institutions béninoises comme des bailleurs de fonds internationaux, dès 1990 : entre 1989 et 2012, l'outil est installé dans 22 villes (voir annexe 1). Cependant, cette diffusion se fait dans un contexte institutionnel non prévu par les concepteurs du RFU, notamment concernant deux acteurs clés : jusqu'en 2003, la décentralisation n'est pas effective dans le pays, faute de lois sur les élections communales ; on assiste également à une privatisation de l'expertise sur le RFU, allant de pair avec une montée en puissance des intérêts marchands dans les activités d'aménagement et de gestion urbaine dans le pays.

Déploiement national : engouement des acteurs et dégradation du système

À partir de 1991, l'engouement escompté des bailleurs de fonds est bien présent, et le RFU est installé dans les deux villes principales du pays, Cotonou et Porto-Novo, grâce au financement de la Coopération française (le « Projet RFU »), puis à Djougou sur financement de la coopération décentralisée avec la ville d'Évreux en France. Il est amélioré par rapport au prototype de

Parakou, notamment par la mise en place des SIG. La Serhau, devenue société d'économie mixte en 1993 (SEM⁸), joue le rôle de maître d'ouvrage délégué. Les réformes de gestion urbaine et d'ajustement structurel sont au cœur des principales politiques nationales soutenues par les bailleurs de fonds dans cette période de « renouveau démocratique ». Notamment, une réforme fiscale, élaborée par la Serhau-SEM à partir de l'expérience du RFU, est adoptée en 1994. Elle vise, pour les circonscriptions urbaines dotées d'un RFU (Cotonou, Parakou et Porto-Novo), la mise en place d'une taxe foncière unique (TFU) se substituant aux deux taxes locales sur le foncier bâti et le foncier non bâti et aux impôts d'État sur les revenus locatifs et les revenus fonciers, et d'une taxe professionnelle unique (TPU), en substitution de la patente et de la licence, et, au-dessous de certains seuils de chiffre d'affaires, de tous les impôts d'État touchant les activités. Elle permet ainsi de simplifier le recouvrement de ces impôts par la distribution d'un avis d'imposition unique pour les taxes locales et centrales. Mais surtout, elle permet d'asseoir les taxes foncières sur des bases d'imposition (les valeurs locatives) réelles, autrement dit fixées par des formules déduites d'éléments physiques (matériaux du bâtiment, revêtement de l'accès à la parcelle, desserte en réseau, etc.) et non plus « administratives » autrement dit fixées par l'inspecteur des impôts. Avec cette réforme, le RFU, avec ses enquêtes portant sur ces éléments physiques, est mis au cœur de la fiscalité locale (Projet RFU 1995). En outre, un prélèvement de 10 % des revenus de la fiscalité locale, appelé « coût administratif », est mis en place, en compensation du travail fourni par l'administration fiscale déconcentrée pour le compte des circonscriptions urbaines. Dans ce processus de réforme, le Projet RFU est considéré comme un « catalyseur de la réflexion sur les ressources financières des collectivités locales » (PDM, 1993 : 14).

À partir de 1995, d'autres bailleurs de fonds participent au financement de l'installation du RFU dans le pays (Commission européenne, Programme des Nations unies pour le développement), malgré une progression très lente de la réforme de décentralisation (voir *infra*). Les villes secondaires sont alors visées, et une version « simplifiée » du RFU est élaborée, dans laquelle seule l'application fiscale est retenue. L'installation de l'outil est toujours déléguée à la Serhau-SEM. Par ailleurs on constate la dégradation des RFU « historiques », due principalement à des manquements dans la mise à jour des bases de données.

Les élections communales ont enfin lieu en 2002⁹, et les équipes communales s'installent au printemps 2003. Cela marque la prise en main des bases de données par les équipes municipales, et le transfert marchand des éléments basés à la Serhau-SEM (notamment le SIG). Les élections déclenchent également une nouvelle vague d'installation du RFU dans le pays¹⁰, impliquant d'autres bailleurs de fonds (voir annexe 1).

Une certaine diversité s'installe donc progressivement, entre les RFU historiques, les RFU dits « simplifiés », et les systèmes d'information foncière¹¹ (SIF) tournés vers l'application foncière. Cette diversification est d'autant plus grande qu'aucun élément de coordination nationale n'est

⁸ Plus exactement une société anonyme (des actionnaires, une assemblée générale, un conseil d'administration, un plan comptable) d'économie mixte : 52 % du capital est détenu par des actionnaires privés, 24 % par les circonscriptions urbaines, 14 % par les deux sociétés d'État d'eau et d'électricité (SBEE) et de télécoms (OPT), 10 % par l'État.

⁹ On assiste ainsi à la création de 77 communes (anciennes sous-préfectures ou circonscriptions urbaines) administrées par un maire assisté d'un conseil communal élu au suffrage universel. La commune a la possibilité de voter son budget et bénéficier du soutien financier d'associations (ONG) et de collectivités décentralisées d'autres États, et détient une série de domaines de compétence : développement local, aménagement, habitat et urbanisme ; infrastructures, équipement et transports ; environnement, hygiène et salubrité ; enseignement primaire et maternel ; alphabétisation et éducation des adultes ; santé et action sociale et culturelle ; services marchands et investissements économiques. Les communes à statut particulier (les anciennes circonscriptions urbaines) ont des compétences complémentaires en enseignement et formation professionnelle, transport, sécurité et communication.

¹⁰ Dans douze villes : Bohicon, Kandi, Natitingou, Abomey, Ouidah, Dogbo, Lokossa, Abomey-Calavi, Sèmè-Podji, Comè, Bembéréké, Tchaourou, Djidja.

¹¹ Les SIF sont équivalents aux RFU, mais tournés vers l'application foncière. Ils ont été mis en place grâce aux financements de la coopération allemande (GIZ). Voir également la note de bas de page n°14.

prévu : le RFU n'est pas inscrit dans les lois relatives à la décentralisation, ou dans une politique nationale d'orientation en matière de gestion urbaine. Il est seulement mentionné dans le Code général des impôts, comme instrument privilégié des communes à statut particulier pour la mise en place de la TPU et la TFU (République du Bénin 2010). La mise en concurrence de bureaux d'études pour la mise en place du RFU, provoquée par la privatisation de la Serhau en 2001 et la pratique des appels d'offres encouragée par les bailleurs de fonds, pourrait également être un facteur de différenciation¹².

La dégradation importante des bases de données des RFU « historiques » conduit à des opérations de restauration de ces bases à partir de 2004¹³. Financées par les bailleurs de fonds internationaux, ces coûteuses restaurations vont pourtant à l'encontre des objectifs du RFU (permettre l'autonomie financière des autorités urbaines pour assurer les coûts de fonctionnement), et représentent même une aberration dans la logique systémique de l'outil. Pourtant ces opérations ne s'accompagnent pas d'une réflexion particulière de la part des acteurs impulsant la diffusion de l'outil. En revanche, les techniciens et cadres des différents services municipaux chargés du RFU se rassemblent en une association en 2008, le Réseau RFU/SIF, pointant les problèmes de méthodes et de procédures du RFU dans certaines localités et appelant à une harmonisation.

Enfin, la question du foncier urbain prend une place importante dans les débats nationaux et au sein de la communauté internationale à partir du début des années 2000, et renouvelle de manière singulière l'intérêt pour les outils d'information foncière. D'une part, la coopération allemande soutient l'élaboration et l'installation d'une version du RFU orientée vers l'application foncière¹⁴ à partir de 2005. D'autre part, une réforme foncière orientée vers l'immatriculation et le titre foncier est enclenchée en 2006, et soutenue par la coopération américaine (Millennium Challenge Account - Bénin).

Un bilan contrasté

Le rapide historique du Registre foncier urbain montre une « carrière » longue, un soutien continu de l'aide internationale et un déploiement important sur le territoire. Il est manifeste, au vu du développement des sociétés d'informatique ou des bureaux d'études urbaines qui proposent aujourd'hui leurs services pour la mise en place des RFU, que les compétences techniques ont été acquises localement. En ce sens, et malgré les incertitudes qui pèsent sur la pertinence des RFU dans les villes secondaires et périphériques, la *diffusion* de cet outil innovant a été réussie, au moins à l'échelle nationale. En revanche sa *mise en œuvre* fait l'objet de bilans mitigés.

Plusieurs auteurs relèvent les faibles performances du RFU vis-à-vis des trois objectifs initialement assignés. Tout d'abord, seule l'application fiscale est mise en œuvre systématiquement (Tonato, 2007 ; Fingoue Nana, 2010). L'application de gestion urbaine semble développée de manière marginale dans les communes où les maires y sont sensibles et où la maîtrise technique du SIG est avérée (Dorier-Apprill, 2005). L'application foncière n'est pas mise en place. Pour certains (Chambas, Delacourt *et al.*, 2010 : 162) « *Ce (...) rôle, exclusivement fiscal, ne peut justifier à lui seul la mise en œuvre de cet instrument au coût élevé* ». Or sur le seul volet fiscal, les performances peuvent également se révéler décevantes (Dorier-Apprill, 2005). Dans les villes secondaires à dominante rurale, l'augmentation des revenus fiscaux est peu

¹² Cela n'a pas été le cas jusqu'à récemment, puisque la Serhau-SA a systématiquement remporté les appels d'offres, jusqu'en 2008, quand l'appel d'offres pour la mise en place du RFU à Abomey-Calavi a été remporté par une autre entreprise.

¹³ Dans les neuf villes dont le RFU a été installé avant la décentralisation : Parakou, Cotonou, Djougou, Porto-Novo, Dassa, Savalou, Savè, Nikki, Tanguiéta.

¹⁴ les systèmes d'informations foncières (SIF) financés par la coopération allemande (GIZ), qui, selon leurs concepteurs, ont comme objectif premier la gestion foncière communale. Les acteurs du Réseau RFU/SIF s'accordent pourtant à dire que les deux outils, RFU et SIF, sont similaires, en dehors du fait que le SIF couvre tout le territoire communal, alors que le RFU peut couvrir seulement la partie urbaine dense (comme c'est le cas dans les villes secondaires semi-rurales) (Tonato, 2007).

convaincante, compte tenu des coûts d'installation et de mise à jour du système. Enfin, le potentiel fiscal est encore loin d'être pleinement exploité dans de nombreux cas, en raison des défaillances dans la mise à jour des données (UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011 : 61).

Selon de nombreux auteurs, la faiblesse de ces performances est directement liée aux relations entre acteurs. Alors que la collaboration entre acteurs publics et privés, État et collectivités locales, représente une clé de voûte du système, de sa fiabilité et de sa performance (PDM 1993), on note l'existence de conflits récurrents et communs aux différentes situations. Très clairement, ces relations conflictuelles entre acteurs, signe d'une résistance à la dynamique collaborative constitutive du fonctionnement du RFU, nuisent à la mise à jour et à la pérennité du système ; les restaurations récentes en sont la preuve. En somme, il semble que les paris pris en 1989 d'un outil « léger », évolutif et collaboratif, reposant sur la mise à jour permanente et collaborative des données (PDM 1993), n'aient pas encore été remportés.

Évolutions imprévues du contexte institutionnel : décentralisation tardive et privatisation de l'expertise

Alors que le RFU avait été conçu comme un outil municipal, au service d'une prise d'autonomie financière des collectivités locales, les élections municipales n'ont eu lieu qu'en 2002-2003. Pendant près de treize ans, l'outil est diffusé et mis en œuvre sans ses acteurs principaux : les communes.

La décentralisation annoncée par la Constitution en 1990 ne sera concrétisée dans des textes de loi qu'en 1999¹⁵. Le vote de la loi portant régime électoral communal sera cependant plus tardif, en 2000¹⁶, et les élections constamment reportées. Plusieurs bailleurs de fonds impliqués dans l'appui à la gestion urbaine municipale font pression pour faire aboutir la décentralisation ; la France suspend même quelques mois ses subventions. Les élections ont finalement lieu en décembre 2002 (premier tour) et janvier 2003 (second tour). Les limites communales reprennent celles des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines : les administrations communales sont donc déjà partiellement en place, et la passation de pouvoir s'effectue au printemps 2003 (Dorier-Apprill, 2005). La transmission des informations foncières et domaniales ne se fait pas sans réticence : la plupart des communes ont hérité de documents photocopiés non exploitables, tandis que les sous-préfectures ont gardé les originaux des répertoires de lotissement et de recasement (enquête et Mairie de Cotonou, 2008 : 44).

¹⁵ - Loi n° 97-028 du 15/01/99 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

- Loi n° 97-029 du 15/01/99 portant organisation des communes en République du Bénin.

- Loi n° 98-005 du 15/01/99 portant organisation des communes à statut particulier.

- Loi n° 98-007 du 15/01/99 portant régime financier des communes.

¹⁶ Loi n° 98-008 du 09/03/00 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

Selon les textes de loi, les principales sources de recettes de la commune sont constituées¹⁷ :

- des recettes fiscales, comprenant les impôts directs (les quatre taxes locales et une nouvelle taxe de développement local) et les impôts indirects (sur les taxis de ville, barques et pirogues, vente de boissons alcoolisées artisanales, etc.) ;
- des recettes des prestations et des services de la commune, soit les produits des actes administratifs, de l'état civil, les droits sur les services marchands (gares routières, marchés) et diverses taxes et redevances ;
- des produits du patrimoine et des activités, soit les droits de mutation, les droits sur l'exploitation des carrières de la commune, etc. ;
- des taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique (enlèvement des ordures ménagères, inspection sanitaire des produits alimentaires, etc.) ;
- des recettes non fiscales provenant de subventions ou dotations de fonctionnement accordées par l'État¹⁸ ou toute autre personne, physique ou morale.

Les communes bénéficient des quatre taxes locales concernées par le RFU, mais elles ne détiennent pas pour autant les compétences en matière d'émission et de recouvrement des impôts, alors que c'est le cas pour les taxes indirectes et les autres recettes. Ce sont les administrations déconcentrées du ministère de l'Economie et des Finances et de sa direction générale des impôts et des domaines (DGID) qui gardent cette compétence. Ainsi, le conseil communal fixe par délibération les taux d'imposition, dans les limites fixées par les lois de finances ; les directions départementales des impôts (DDI), assistées des centres des impôts des petites entreprises (CIPE), sont chargées de l'émission et de la distribution des avis d'imposition (service d'assiette) et du recouvrement (service de la recette). Les montants dus aux communes sont régulièrement reversés (voir annexe 2). Pour les villes à statut particulier, 10 % de ces montants sont retenus par l'administration fiscale, en compensation de ce travail réalisé pour le compte des communes : il s'agit du coût administratif.

Si l'avènement de la décentralisation ne semble pas avoir apporté d'importants changements dans les situations où le RFU existait déjà, il crée une situation de collaboration forcée entre administration déconcentrée et administration décentralisée. Il avive également des conflits existant précédemment, sur l'utilisation du coût administratif, sur l'efficacité dans le recouvrement de l'impôt, la localisation des bases de données RFU et les responsabilités respectives dans la mise à jour des données (UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011).

Par ailleurs, la Serhau, omniprésente dans cet historique, se privatise progressivement : en 1993, elle prend le statut de société d'économie mixte, et en 2001, celui de société anonyme. Elle est donc soumise à une nécessité de plus en plus forte de rentabilité, alors qu'elle détient le quasi-monopole de l'expertise relative au RFU. Cette situation générera des dynamiques négatives pour la performance de l'outil RFU, comme la livraison du « produit RFU » non consolidé aux villes, sans assistance technique sur le moyen terme ; ou encore la rétention puis le transfert marchand de certains éléments du RFU, par exemple les fichiers des SIG aux communes à statut particulier

¹⁷ La liste exhaustive est la suivante : les recettes de la section de fonctionnement comprennent les recettes fiscales, les recettes des prestations et des services de la Commune, les produits du patrimoine et des activités, les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la Commune, l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent, les recettes diverses. Les recettes de la section d'investissement comprennent les produits des emprunts et avances, les produits des subventions ou dotations d'investissement et d'équipement allouées par l'État, le produit des aliénations de biens patrimoniaux, le produit des prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement, l'excédent de la section d'investissement de l'exercice précédent, les fonds de concours accordés par toute personne physique ou morale, les dons et legs, les recettes diverses.

¹⁸ Les transferts de l'État seront effectués à travers le fonds d'appui au développement des communes (Fadec), opérationnel à partir de 2009.

(Dorier-Apprill, 2005 ; UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011). L'introduction d'intérêts marchands est d'ailleurs également perceptible dans d'autres secteurs de la gestion urbaine à partir du milieu des années quatre-vingt-dix¹⁹, à l'instar des opérations de lotissement-remembrement confiées de manière croissante aux cabinets privés de géomètres (habilités par l'État) plutôt qu'à l'IGN²⁰.

Finalement, le déploiement du RFU sur le territoire national a été encadré par un jeu d'acteurs très différent de celui imaginé par les concepteurs du RFU. Les bailleurs de fonds ont occupé une place centrale dans la diffusion de l'outil, puisqu'ils ont partout financé les investissements liés à son installation. Les acteurs privés et les intérêts marchands ont pris une place croissante, tandis que le maître d'ouvrage et bénéficiaire principal du RFU, la commune, n'a émergé qu'en 2003.

La situation en 2012 (au moment de la réalisation de cette étude) paraît cependant stabilisée sur le plan des acteurs et institutions. Le deuxième mandat municipal tire à sa fin ; l'État béninois renouvelle son cadre législatif en matière de gestion foncière ; les services municipaux renforcent progressivement leurs capacités, tandis que dans le secteur privé, des compétences techniques en matière de gestion de l'information, d'enquêtes urbaines, de technologies informatiques, semblent désormais largement disponibles. Le jeu d'acteurs prévu par le prototype du RFU paraît être en place.

4. Quelle appropriation municipale aujourd'hui ?

Dans un cadre institutionnel récemment installé, la majorité des bilans mettent aujourd'hui l'accent sur une maîtrise d'ouvrage municipale affirmée comme clé de voûte du développement du RFU et du règlement de ses dysfonctionnements (Lavigne Delville, Mansion *et al.*, 2008 : 29) :

« La priorité est aujourd'hui mise sur le renforcement des capacités des communes à prendre en charge la gestion de cet outil au niveau des communes dans lesquelles il est mis en œuvre. »

Alors que les collectivités locales sont désormais installées, elles sont appelées à prendre activement le relais des acteurs « fondateurs » (République du Bénin, UN-Habitat *et al.*, 2011 : 75) :

« Pendant de trop nombreuses années les circonscriptions urbaines puis les communes ont été réduites à un rôle passif de bénéficiaires de projets financés par des partenaires au développement et mis en œuvre par la Serhau-SA intervenant comme maître d'ouvrage délégué. »

Le jeu d'acteurs du RFU, et de la gestion urbaine de manière générale, est marqué par la présence d'acteurs anciens et qui comptent toujours : l'État et ses services déconcentrés, notamment des impôts ; services des affaires domaniales ; géomètres ; Serhau. Questionner aujourd'hui la prise en charge par les municipalités d'un tel outil revient donc à révéler les recompositions du jeu d'acteurs de la gestion urbaine.

Problématique

La présente étude prend donc le parti d'étudier la possible appropriation, par les municipalités, de l'outil RFU : l'acteur central qu'est la municipalité a-t-il pris sa place ? Quel bilan peut-on dresser de l'appropriation de l'information foncière par les municipalités béninoises ?

¹⁹ Cette tendance est commune aux pays de la sous-région sous l'influence des programmes d'ajustement structurel prônés par la plupart des bailleurs de fonds à cette période.

²⁰ Sous le régime socialiste, les opérations de lotissement-remembrement étaient exécutées par des institutions d'État : la Sonagim (Société nationale de gestion immobilière), devenue la Socogim (Société de construction et de gestion immobilière) en collaboration avec l'INC (Institut national de cartographie), devenu IGN Bénin (Institut géographique national du Bénin). Avec l'arrêté de 1996 fixant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement, il est possible de faire appel à des cabinets de géomètres privés.

Dans quelle mesure les municipalités se sont-elles appropriées le RFU et l'information foncière qu'il produit, sur les plans technique, gestionnaire et politique ?

?

Plus largement, il s'agit de comprendre les facteurs favorisant les capacités d'appropriation municipale, et la propension des municipalités à prendre le rôle de coordonnateur des acteurs urbains que le RFU lui donne. L'historique effectué précédemment nous permet de déduire des facteurs généraux de blocage, relatifs aux situations urbaines (densité de l'occupation et importance des activités économiques), et au déroulement des projets de développement à l'origine de l'implantation du RFU (qualité de la transmission des savoir-faire et existence des compétences locales). Cette étude complète l'historique et vise à comprendre les logiques à l'œuvre dans les recompositions locales du jeu d'acteurs de la gestion urbaine. Il s'agit de caractériser de manière qualitative les conditions d'appropriation du RFU et de l'information foncière dans plusieurs municipalités, avec comme horizon la question de la construction municipale.

*Quels enseignements peut-on en tirer en matière de **conditions** d'appropriation municipale de l'information foncière ?*

5. Présentation du rapport

Le présent rapport de recherche produit les analyses effectuées à la fin de l'année 2012 et complétées par des mises à jour ponctuelles liées à l'actualité du début de l'année 2013. La première partie rappelle la démarche et les méthodes employées pour cette recherche, essentiellement basées sur une enquête de terrain dans trois municipalités réalisée en septembre 2012. Les trois études de cas font ensuite l'objet de « portraits », décrivant les situations urbaines, socio-économiques et administratives des municipalités, ainsi que les caractéristiques des RFU (partie 2). Les degrés d'appropriation technique, gestionnaire et politique pour chacun de ces trois cas sont ensuite analysés (partie 3). Enfin, il s'agit, à partir de ces éléments, de déterminer les mécanismes à l'œuvre dans l'utilisation de cet outil plus ou moins approprié par les municipalités. Ainsi, des logiques internes aux municipalités (partie 4), et des facteurs externes (partie 5) sont identifiés et analysés. La conclusion synthétise ces résultats, et propose des recommandations relatives à l'appropriation des mécanismes de pérennisation des RFU existants, et des processus d'introduction de ce type d'innovation.

I. CADRE ANALYTIQUE ET METHODOLOGIQUE

1.1 Stratégie de recherche

1.1.1 Définitions

Dans sa définition généralement acceptée par les bailleurs de fonds ayant signé la Déclaration de Paris, l'appropriation désigne « le principe suivant lequel le gouvernement devrait avoir la maîtrise de ses politiques publiques » (Raffinot, 2009 : 6). Dans cette étude, nous discutons d'un instrument d'action publique et non d'une politique publique, où il est manifeste que d'autres acteurs que les gouvernements (central ou locaux) ont influencé la carrière du RFU. Nous préférons donc une définition reposant sur la pratique, plus apte à être caractérisée à l'échelle locale. C'est une conception dynamique de l'appropriation qui est retenue, reposant sur les usages, proche de la « prise de possession » et de « l'intériorisation des savoirs et savoir-faire » (Veschambre, 2005 : 116). En ce sens, l'appropriation est un processus. Pour tenter d'évaluer cette appropriation à l'échelle municipale, nous la définissons selon trois dimensions : l'appropriation technique, l'appropriation gestionnaire, l'appropriation politique.

- Par appropriation technique, nous entendons une maîtrise des différentes procédures de production de l'information et de mise à jour du système, et de ses applications, par les techniciens et cadres des municipalités.
- Par appropriation gestionnaire, il faut comprendre l'usage de l'information foncière produite par le RFU comme une base pour la gestion urbaine municipale, l'utilisation du RFU par la collectivité locale comme un lieu de centralisation de l'information urbaine.
- Enfin, l'appropriation politique signifie l'appropriation du RFU et de ses données par les responsables politiques municipaux, et son usage au service de la légitimation des actions municipales. Il s'agit ici d'évaluer dans quelle mesure la fonction de coordination des acteurs devant alimenter le système est assumée.

1.1.2 Démarche

Les connaissances visées par la problématique de l'étude sont essentiellement qualitatives et localisées. Aussi, l'étude est basée sur une démarche inductive, et les données sont principalement issues d'études de cas.

La recherche a essentiellement consisté en une étude empirique de la mise en œuvre du RFU dans trois municipalités, afin de déterminer les degrés d'appropriation de l'outil. Elle a été prolongée par une exploration de l'environnement de mise en œuvre du RFU, par l'étude des programmes et politiques des acteurs nationaux et internationaux. Cette démarche à deux échelles visait à identifier des facteurs d'appropriation du RFU, internes et externes aux municipalités.

Le travail s'est organisé en trois étapes, plus ou moins concomitantes :

- **Portrait municipal** : il s'agissait de récolter des données de base sur les municipalités, relatives à leur situation socio-économique (activités économiques, etc.), urbaine (densités, lotissements, etc.), et administrative (organigramme, etc.), afin de comprendre dans quels paramètres la mise en œuvre du RFU s'opère.
- **Mesure du degré d'appropriation municipale et identification des facteurs internes** : il s'agissait, lors des enquêtes dans chaque municipalité, d'évaluer les « degrés » d'appropriation du RFU, selon les trois dimensions déterminées ci-dessus, et à partir d'une

grille d'analyse définissant critères d'appréciation et indicateurs à renseigner pour chaque dimension (cf. annexe 5), et de comprendre les logiques de cette mise en œuvre.

- **Exploration des facteurs externes** : il s'agissait enfin d'identifier des paramètres externes à la municipalité qui influent sur sa capacité d'appropriation, grâce à des recherches effectuées dans la capitale politique, Cotonou, auprès d'acteurs nationaux et internationaux influents dans les secteurs de la gestion urbaine et de la fiscalité locale, et par une revue documentaire.

1.1.3 Choix des cas d'études

Les registres fonciers urbains de Cotonou, Porto-Novo et Bohicon ont été ciblés pour les cas d'études. Le choix de ces cas est issu du cadre d'analyse, et guidé par deux types de critère : l'un, historique, tient à la date d'implantation effective du RFU ; l'autre, urbain et administratif, relève du type de ville et d'administration communale. Puisqu'il s'agissait d'observer le processus d'appropriation, il fallait d'emblée écarter les terrains où le RFU est d'implantation récente, où les enquêtes d'installation de l'outil ne sont pas encore terminées, et où la diffusion de l'innovation et l'apprentissage sont en cours. À l'inverse le cas des communes où le RFU est installé depuis plusieurs années, voire plus d'une décennie, où les services municipaux peuvent être « rodés » à son utilisation, et où l'ensemble des applications peut être mis en place, semblait pertinent.

Mais surtout, nous avons pris le parti d'étudier des situations présentant des conditions favorables à la mise en œuvre de l'outil. Cela impliquait de sélectionner les villes-centres des plus importantes agglomérations du pays, et ce, pour deux raisons : (i) la densité urbaine caractérisant ces villes est favorable à la rentabilité de l'outil, et (ii) l'administration communale peut alors être issue de l'administration des anciennes circonscriptions urbaines, *a priori* mieux dotées pour affronter les enjeux urbains que l'administration des anciennes sous-préfectures. De plus, le cas des grandes villes, où les enjeux urbains sont particulièrement importants, et où les stratégies urbaines sont susceptibles d'être soutenues politiquement, nous paraissait intéressant.

Ainsi, parmi les quatre agglomérations urbaines béninoises, les quatre villes-centre les plus denses et dotées d'un RFU sont Cotonou (agglomération de Sèmè-Podji²¹, Cotonou, Abomey-Calavi, Ouidah), Porto-Novo (agglomération Porto-Novo, Adjarra, Akpro-Missérété, Avrankou, Sèmè-Podji²²), Parakou (agglomération de Parakou et alentours), et Bohicon (agglomération Abomey, Bohicon, Zogbodomey) (INSAE, 2003). Pour garder à l'étude une envergure raisonnable, au vu des contraintes de temps et pour pouvoir réaliser des enquêtes relativement approfondies dans chaque municipalité, l'étude a été limitée aux trois cas les plus accessibles pour les besoins de l'enquête, excluant donc Parakou.

1.2 Collecte des données

La collecte des données a principalement été effectuée durant une enquête de terrain en septembre 2012, et, dans une moindre mesure, à partir d'un travail de veille documentaire préalable au séjour de terrain. Elle a mobilisé trois outils :

- une revue documentaire ciblant la littérature scientifique et la littérature grise relatives à l'information foncière et à la gestion urbaine, les documents municipaux, et la presse locale ;
- des entrevues semi-dirigées effectuées avec des acteurs impliqués plus ou moins directement dans la mise en œuvre du RFU ;

²¹ Arrondissements ouest.

²² Arrondissements est.

- des séquences d'observation participante de quelques activités liées au fonctionnement du RFU pendant le séjour de terrain.

1.2.1 Déroulement de l'enquête de terrain

L'enquête de terrain s'est déroulée du 6 au 30 septembre 2012 au Bénin, dans les trois villes sélectionnées, selon le calendrier général suivant (voir également calendrier détaillé en annexe 8) :

Période	Lieu	Tâche
Août 2012	Montréal (Canada)	Annonce de la mission et prises de rendez-vous avec les principaux acteurs communaux
6-9 sept. 2012	Cotonou	Entrevues avec les agents municipaux de Cotonou Entrevues avec les représentants des bailleurs de fonds
10-16 sept. 2012	Porto-Novo (et Cotonou)	Entrevues avec les agents municipaux et élus de Porto-Novo Entrevues avec les autres acteurs locaux Observations : distribution de détail des avis d'imposition (Porto-Novo) et réunion de coordination/fiscalité locale (à Cotonou)
17-22 sept. 2012	Bohicon	Entrevues avec les agents municipaux et élus de Bohicon Entrevues avec les autres acteurs locaux Observations : distribution de masse des avis d'imposition et recouvrement amiable des impôts locaux
23-30 sept. 2012	Cotonou	Entrevues avec les agents municipaux et élus de Cotonou Observations : vérification des rôles provisoires des impôts fonciers Entrevues avec les acteurs institutionnels nationaux et représentants des bailleurs de fonds

Tableau 1 : Calendrier général du séjour de terrain (septembre 2012)

Plus de cinquante entrevues semi-dirigées ont été menées lors de cette enquête, avec, dans chaque commune, des agents ou représentants :

- des élus communaux (sauf à Cotonou) ;
- du service RFU ;
- de l'administration fiscale déconcentrée (directions départementales des impôts et/ou centre des impôts des petites entreprises) ;
- du service municipal des affaires domaniales ;
- du service municipal des services techniques ;
- du service municipal chargé de la planification urbaine ;
- quand cela était pertinent, des représentants du service chargé des affaires économiques (à Cotonou et Bohicon), et de la communication (à Bohicon).

Enfin, des acteurs nationaux ont été interrogés, au ministère chargé de l'urbanisme (l'IGN) et auprès de quelques bailleurs de fonds.

Les entrevues ont été enregistrées, avec l'accord des participants, puis transcrites. Conformément au certificat d'éthique délivré par le Comité pluridisciplinaire d'éthique de la recherche de l'Université de Montréal, les données ont été codées et non anonymisées : à chaque personne

rencontrée en entrevue ont été attribués une lettre et un chiffre, mais les institutions restent mentionnées dans le rapport de recherche. Nous avons également veillé à ne pas rendre identifiables les interlocuteurs au travers de leurs citations.

Quelques séquences d'observation participante ont pu être menées, en fonction du calendrier d'activités des services RFU des municipalités au moment de l'enquête :

Date	Lieu	Opération	Participants/Institutions
11 sept. 2012	Mairie de Cotonou	Réunion de coordination pour la mobilisation des ressources locales	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)/Direction de l'aménagement du territoire
			Mairie de Cotonou / DSEF
			Mairie de Cotonou / Service de la fiscalité / RFU
			DDI Atlantique-Littoral / CIPE - Champ de Foire (Cotonou)
			Mairie de Cotonou / Département des affaires domaniales
13 sept. 2012	Porto-Novo, quartier Tokpota I (5 ^e arr.)	Distribution de détail des avis d'imposition	Agents occasionnels
14 sept. 2012	Porto-Novo, quartier Anaviè (4 ^e arr.)	Distribution de détail des avis d'imposition	Agents occasionnels
18 sept. 2012	Bohicon (1 ^{er} arr.)	Distribution de masse des avis d'imposition	Agents occasionnels
19 sept. 2012	Bohicon (direction départementale des impôts)	Règlement des impôts par les contribuables	Contribuables
20 sept. 2012	Bohicon	Visite des arrondissements et des limites de couverture du RFU	-
28 sept. 2012	Mairie de Cotonou, service de la fiscalité / RFU	Vérification des rôles provisoires de l'impôt sur le foncier (doublons, aberrations dans les montants provisoires, etc.)	Agents permanents du service de la fiscalité / RFU

CIPE : centre des impôts des petites entreprises, DDI : direction départementale des impôts, DSEF : direction des services économiques et financiers, RFU : Registre foncier urbain.

Tableau 2 : Séquences d'observation lors de l'enquête de terrain (septembre 2012)

Enfin, la revue documentaire, effectuée avant et pendant le séjour de terrain, est restituée dans la bibliographie à la fin de ce rapport.

1.3 Limites

De manière générale l'enquête a bénéficié d'un très bon accueil parmi les services municipaux, d'une grande collaboration et d'une disponibilité très appréciable des agents des services

municipaux, et en particulier des responsables des services RFU des trois municipalités étudiées. Le séjour a été très riche en rencontres, entrevues et observations, notamment dans les services RFU concernés.

Les limites de nos données tiennent à la difficulté de rencontrer certains interlocuteurs. Les élus n'ont pas pu être rencontrés, mais à Porto-Novo et Bohicon, il a été possible de rencontrer leur représentant direct. À Cotonou, aucun représentant des élus n'a pu être interrogé, malgré nos demandes réitérées. Il a été cependant possible d'obtenir indirectement des informations quant aux représentations de la fiscalité locale par les élus, via des rencontres avec les bailleurs de fonds impliqués et des documents produits par l'association nationale des élus communaux, l'ANCB (association nationale des communes du Bénin) (ANCB, 2007).

L'accès aux institutions étatiques a été également plus délicat : il a été impossible, malgré de multiples démarches, d'être en contact avec un représentant direct de la Direction générale des impôts et des domaines, ainsi que d'interroger un représentant de la Direction de la réforme foncière au sein du ministère chargé de l'urbanisme.

Enfin, la période de l'enquête, déterminée par les échéances de l'étude, correspondait à un pic d'activités dans les services RFU des communes autour de la distribution des avis d'imposition. Cela a été un prétexte pour orienter les discussions et les observations autour de ces activités, et de recueillir des données sur les représentations de la fiscalité pour l'ensemble des acteurs interrogés, et dans une petite mesure pour les contribuables. Une enquête à une autre période de l'année aurait probablement complété ces données avec des informations sur d'autres thèmes (par exemple, la mise à jour de la base de données, si l'enquête s'était déroulée en avril-mai).

II. PORTRAITS MUNICIPAUX

Les trois études de cas présentent des situations relativement contrastées : Cotonou est la plus grosse ville, au RFU le plus ancien ; Porto-Novo est la capitale du pays, mais a des fonctions plus symboliques qu'économiques ; Bohicon constitue une ville-carrefour en pleine expansion. Ces trois villes denses et plutôt dynamiques sur le plan économique ont en commun une situation relativement favorable à la rentabilité d'un outil tel que le RFU.

2.1 Cotonou

Cotonou est la capitale économique du Bénin. Avec une population estimée à plus de 700 000 habitants en 2006 (INSAE, Bénin), c'est la commune la plus peuplée du pays, regroupant 10 % de la population béninoise. Elle concentre les principales activités économiques, les institutions nationales et internationales, et la majorité des sièges sociaux des grandes entreprises et des banques. L'économie locale est majoritairement dominée par le commerce et les services d'alimentation. Cotonou a le statut de commune à statut particulier²³ depuis 2003, et comporte treize arrondissements²⁴ ; entre 1990 (chute du régime communiste) et 2003 (mise en œuvre de la décentralisation), la ville avait le statut de circonscription urbaine, dirigée par un chef de circonscription nommé par le gouvernement.

La ville a connu une très forte croissance urbaine à partir des années soixante : jusqu'en 1980, son taux d'accroissement démographique était de 8 % par an. Depuis une dizaine d'années, sa population décroît légèrement au profit des communes périphériques, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji. Le territoire municipal est pratiquement entièrement loti et intégré dans le Registre foncier urbain (RFU). Des zones de bas-fonds progressivement renflouées par les populations constituent les nouvelles zones d'urbanisation, tandis que l'érosion côtière sévit sur la bande littorale de la ville, faisant disparaître chaque année quelques centaines de parcelles (Mairie de Cotonou, 2008) (voir carte de la commune en annexe 3).

Son RFU a été mis en place à partir de 1990, avec le soutien technique et financier de la coopération française (crédits d'ajustement structurel). Élaboré au sein du Serhau²⁵, avec l'appui de la société informatique béninoise NG-Soft, il a été transféré à la circonscription urbaine en 1995. Un SIG a été élaboré à partir de 1996 par la Serhau-SEM, en collaboration avec l'Institut géographique national (IGN) et acquis par la Mairie en 2001. La base de données du RFU a été restaurée en 2005, avec l'appui d'un projet de la coopération française. Le service a bénéficié d'un soutien pratiquement continu de la coopération internationale depuis son installation²⁶. Il est

²³ Les communes à statut particulier doivent remplir les trois critères suivants : une population de cent mille habitants au moins ; une urbanisation continue sur une distance de dix kilomètres au moins ; des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. La Loi fixe ces communes ; depuis la décentralisation il s'agit de Cotonou, Porto-Novo et Parakou (loi n° 98-005 du 15/01/99 portant organisation des communes à statut particulier). Plusieurs autres communes se portent aujourd'hui candidates pour obtenir ce statut.

²⁴ Les arrondissements sont des subdivisions administratives des communes, et les quartiers des subdivisions des arrondissements. Ils n'ont ni personnalité juridique, ni autonomie financière.

²⁵ Le Serhau est alors le Service d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain rattaché au ministère chargé de l'urbanisme. Il deviendra en 1993 une société d'économie mixte (SEM), puis une société anonyme (SA) en 2001. Pour plus de détails sur ces mutations, voir le rapport de présentation de la présente étude.

²⁶ Projet RFU sur Fonds d'aide et de coopération (FAC) du ministère français des Affaires étrangères (1991-1997) ; « Projet d'appui à la décentralisation et gestion urbaine » et sa composante 2 : « Consolidation des outils de gestion urbaine à Cotonou, Parakou et Porto-Novo » sur Fonds de solidarité prioritaire (FSP 2000-42) du ministère français des Affaires étrangères (2000-2006) ; Projet de gestion urbaine décentralisée (PGUD) sur financement de la Banque

géré à la municipalité par le service de la fiscalité, qui se confond avec le service chargé du RFU, sous la Direction des services économiques et financiers de la municipalité de Cotonou (voir organigramme en annexe 4). Avec dix-huit agents permanents et vingt-cinq agents occasionnels, mais travaillant pratiquement à temps plein, c'est le plus important service RFU étudié dans cette recherche. Un contrat d'assistance informatique est encore passé chaque année avec NG-Soft (Dorier-Apprill, 2005).

L'intervention des services déconcentrés de l'État dans la fiscalité locale est partiellement financée par le produit du coût administratif²⁷ : 10 % des revenus de la fiscalité locale sont affectés à la Direction départementale des impôts (DDI) du département Atlantique-Littoral. En plus de ce montant, la mairie met à disposition de la DDI et des trois centres locaux des impôts (les centres des impôts des petites entreprises - CIPE) des agents municipaux occasionnels.

2.2 Porto-Novo

Porto-Novo est la capitale politique du Bénin. Sa population était estimée à plus de 250 000 habitants en 2006 (INSAE, Bénin). En tant que capitale, elle accueille l'Assemblée nationale et certains ministères ; le secteur public emploie ainsi 26 % de la population active. Son économie locale est surtout constituée d'activités commerciales informelles, de services, et, dans une moindre mesure, d'agriculture urbaine et d'artisanat. Elle possède une histoire urbaine importante, puisque sa fondation se confond dans la mémoire collective avec la fondation du royaume Adjatchè²⁸. De fait, de nombreux espaces du centre-ville historique sont aujourd'hui occupés par des palais royaux et leurs dépendances, encore majoritairement habités²⁹. Comme Cotonou, Porto-Novo a un statut de commune à statut particulier, et comporte cinq arrondissements.

C'est la plus petite commune du pays en superficie (53 km²). Elle a connu une urbanisation plus lente que Cotonou, mais tout son territoire est aujourd'hui urbanisé, en dehors de vallons marécageux. Elle est le centre d'une agglomération englobant Akpro-Missérété, Avrankou et Adjarra, et les arrondissements Est de Sèmè-Podji, tandis que de nombreux Porto-Noviens travaillent à Cotonou. La ville est pratiquement entièrement lotie, en dehors du quartier de Lokpodji (Mairie de Porto-Novo, 2005, Les Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine, 2011) (voir la carte de la commune en annexe 3).

Le RFU a été mis en place à partir de 1995 avec l'appui technique et financier de la coopération française (projet RFU du Fonds d'aide et de coopération) par la Serhau-SEM (maître d'œuvre), accompagnée de la société informatique NG-Soft, sur le même modèle que celui de Cotonou. Une restauration de la base de données a été réalisée en 2005-2006, avec l'appui du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) de la coopération française. Un SIG a été élaboré à partir de 1996, et acquis par la commune en 2003 (Dorier-Apprill, 2005). L'outil est géré par le service RFU, logé au sein de la Direction des affaires financières et économiques (voir organigramme en annexe 4). Son effectif permanent est de huit agents, dont trois cadres. Un contrat d'assistance informatique est passé chaque année avec NG-Soft.

En tant que commune à statut particulier bénéficiant de la taxe foncière unique et de la taxe professionnelle unique, le coût administratif est également en place à Porto-Novo. Le ministère de l'Economie et des Finances est représenté à Porto-Novo par la DDI-Ouémé-Plateau et deux CIPE.

mondiale, de l'Agence française de développement (AFD) et de l'État béninois (2000-2005) ; Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou (PAACO) sur subvention de l'AFD (2006-2012).

²⁷ Cette disposition est valable pour les communes bénéficiant de la taxe foncière unique et de la taxe professionnelle unique, soit les communes à statut particulier (Projet RFU 1995).

²⁸ Les Adjias sont une des ethnies du littoral du Golfe de Guinée, présente au sud du Bénin et du Togo. La fondation de la ville-royaume de Porto-Novo.

²⁹ Depuis la chute du régime communiste, les rois ont été réhabilités au Bénin. Ils bénéficient d'une importante légitimité sociale, et ont un rôle consultatif auprès des instances élues, notamment via deux regroupements nationaux (le Conseil national des Rois du Bénin et le Conseil supérieur des Rois du Bénin).

2.3 Bohicon

Bohicon est la ville la moins peuplée de l'échantillon, avec une population estimée en 2006 à plus de 125 000 habitants (INSAE Bénin), et la plus vaste (139 km²). C'est une commune particulièrement dynamique sur le plan démographique, avec un taux d'accroissement démographique de 3,28 % entre 1992 et 2002³⁰. Elle est considérée comme la commune « tête de pont » du département du Zou, sur le plan démographique mais aussi économique, notamment grâce aux grandes industries d'un côté (Société des huileries du Bénin, usine d'égrenage de coton, etc.), et aux activités commerciales de l'autre (marché central de Bohicon). La commune est au carrefour des deux routes nationales inter-Etats bitumées (est-ouest et nord-sud), ce qui renforce sa position centrale sur le plan commercial.

Elle détient cependant une importante différence par rapport aux autres communes de l'échantillon, puisque plus de la moitié de son territoire reste rural. Seuls les deux arrondissements centraux de Bohicon I et Bohicon II ont « un caractère urbain prononcé » (Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012a : 19). Ainsi, les trois arrondissements centraux, Bohicon I, Bohicon II et Agongointo, concentrent la croissance démographique de la commune, avec respectivement 4,40 %, 4,33 % et 4,21 % de taux d'accroissement entre 1992 et 2002. Les territoires des autres arrondissements sont majoritairement dédiés aux activités agricoles³¹ (voir la carte de la commune en annexe 3). Elle forme une agglomération avec la commune voisine de Abomey³². De nombreuses opérations de lotissement ont été engagées à partir de 1992 (par la sous-préfecture jusqu'en 2003, puis la commune), afin d'aménager les zones d'extension urbaine. Aujourd'hui, ces opérations s'étendent sur tous les arrondissements à l'exception de l'arrondissement de Passagon, et sur 53 % du territoire communal. Les élus ont émis le souhait que la commune obtienne le statut de commune à statut particulier (Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012a ; Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012b).

Contrairement aux RFU des deux autres communes, installés avant la décentralisation, le RFU de Bohicon a été mis en place en 2005-2006, quelques années après les premières élections municipales. Il s'agit également, à la différence des autres RFU étudiés, d'une version dite « simplifiée », réduite à l'application fiscale. Bohicon étant une commune ordinaire, le prélèvement du coût administratif n'est pas effectué. Le partage des charges pour le recouvrement de la fiscalité locale est censé être défini chaque début d'année dans un protocole d'accord entre la direction départementale des impôts et la commune.

L'installation du RFU a été financée par la coopération française³³, et déléguée à la Serhau-SA. La société s'est donc chargée de l'élaboration de la cartographie parcellaire, de la préparation et de la conduite des enquêtes foncières et fiscales, et de la formation du personnel municipal et du personnel des impôts. Cette prestation s'est déroulée pendant environ une année, jusqu'à l'émission des premiers avis d'imposition. Deux cadres de la municipalité de Bohicon ont été formés à cette occasion : le directeur des services techniques et le chef du service des affaires financières, le RFU étant originellement localisé dans ce dernier service. En 2007 le chef du service des affaires financières est muté à la tête du service du développement local et de la planification ; le RFU « suit » son principal gestionnaire, et se trouve aujourd'hui intégré à ce

³⁰ Contre 2,24 % à Porto-Novo et 2,17% à Cotonou sur la même période (INSAE Bénin).

³¹ Les distinctions effectuées ici s'appuient sur l'analyse faite dans le plan de développement communal, qui utilise la définition de « milieu urbain », établie par l'INSAE : « une zone hétérogène qui regroupe tout chef-lieu de commune ayant au moins 10 000 habitants et au moins une des infrastructures ci-après : bureau de poste et télécommunications, bureau de recette perception du Trésor public, système d'adduction d'eau (SBEE), électricité (SBEE), centre de santé, collège d'enseignement général avec deuxième cycle, d'une part, et tout arrondissement ayant au moins quatre des infrastructures énumérées ci-dessus et au moins 10 000 habitants ».

³² Abomey est une autre ville « royale », très connue pour son patrimoine et son histoire (bien plus que Bohicon). Elle est cependant beaucoup moins dynamique sur le plan économique.

³³ Projet d'appui à la décentralisation et gestion urbaine (FSP).

dernier service (voir organigramme de la commune en annexe 4). Le service, dont les compétences sont donc plus larges que la seule gestion du RFU, comporte trois agents permanents, dont un chef de service, une secrétaire et un agent municipal affecté à la direction départementale des impôts du Zou-Collines. Depuis, la municipalité fait un appel ponctuel à un informaticien indépendant. La couverture du RFU se limite aux zones centrales urbaines, et est étendue progressivement en suivant l'urbanisation. Le coût administratif ne s'applique pas à Bohicon, aussi la commune prévoit-elle chaque année à son budget des montants réservés à l'embauche d'agents occasionnels et à l'achat de fournitures et de carburant, pour soutenir les activités de la DDI des départements du Zou et des Collines (la DDI se confond avec le CIPE) réalisées pour le recouvrement des impôts locaux. Des agents municipaux sont également affectés à l'année auprès de ces services déconcentrés.

2.4 Brève comparaison

Les trois communes étudiées bénéficient d'une situation urbaine et économique favorable à l'établissement et à la rentabilité de l'outil RFU. En effet, ce sont des villes denses (uniquement dans les arrondissements centraux à Bohicon), et dont les zones urbaines sont globalement loties. Cotonou et Bohicon bénéficient en outre d'une activité économique très dynamique.

Caractéristiques		Cotonou	Porto-Novo	Bohicon
Situation administrative et urbaine	Population au dernier recensement (2002)	665 100 hab.	223 552 hab.	113 091 hab.
	Population estimée en 2006 (source : INSAE)	719 912 hab.	255 878 hab.	126 961 hab.
	Population actuelle estimée (source : PDC)	800 000 hab.	ND	156 000 hab.
	Population urbaine	100 %	100 %	63 %
	Superficie de la commune	79 km ²	52,5 km ²	139 km ²
	Densité moyenne en 2002	8 420 hab./km ²	4 248 hab./km ²	814 hab./km ²
	Nombre d'arrondissements	13	5	10
	Superficie lotie (ou en cours de lotissement)	Pratiquement 100 %	Pratiquement 100 %	53 %
Caractéristiques du RFU	Installation du RFU	1992	1995	2004
	Restauration du RFU	2005	2005	SO
	Coût estimé d'installation du RFU par hab.	1 029 FCFA	1 564 FCFA	1 130 FCFA
	Personnel permanent	18 (et 25 occasionnels à temps plein)	8	3
	Nombre approximatif de parcelles enregistrées	79 000	48 000	13 060

Tableau 3 : comparaison des situations urbaines et des RFU

Sources : recensements nationaux, plans de développement municipal, littérature grise, entretiens, (INSAE Bénin, INSAE, 2003 Mairie de Porto-Novo, 2005 Mairie de Cotonou, 2008 Serhau-SA, 2011 UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011 Mairie de Bohicon/Impact Consultants, 2012).

ND = donnée non disponible ; SO = sans objet

III. APPROPRIATIONS MUNICIPALES

La recherche a permis d'évaluer les degrés d'appropriation du RFU dans les trois municipalités étudiées.

3.1 Des appropriations différenciées

Le tableau ci-après propose une vision synthétique des résultats de recherche quant aux « degrés » d'appropriation technique, gestionnaire et politique du RFU dans les trois communes étudiées. Il se base sur une analyse de type qualitative ; aussi les degrés proposés ci-dessous et leurs symboles (« + » pour une forte appropriation, « - » pour une faible appropriation) ne reflètent-ils pas une mesure quantifiable. Ces résultats sont issus de l'application d'une grille d'analyse présentée dans sa version complétée en annexe 5 du présent rapport. Les sections suivantes détaillent, pour chaque municipalité, l'argumentation autour de ces résultats de recherche.

	Cotonou	Porto-Novo	Bohicon
Appropriation technique	++ Mise à jour régulière Collaboration améliorée avec le service des impôts Maîtrise de la mise à jour cartographique et du SIG Innovations dans les utilisations	+ Mise à jour régulière mais menacée Blocage des protocoles d'accord avec la direction départementale des impôts mais bonne collaboration SIG existant mais peu développé	- Mise à jour faible Aucun protocole d'accord Pas de cartographie numérique, et cartographie des extensions à main levée Restauration nécessaire ?
Appropriation gestionnaire	+ Réseau établi avec la DDI Lien récent avec le département des affaires domaniales (fiche) SIG bien maîtrisé (carte thématique à la demande)	- Trois SIG municipaux en concurrence Lien faible avec le service des affaires domaniales Marginalisation du service dans la gestion foncière municipale	- Pas de cartographie à jour Aucun lien avec le service des affaires domaniales Possibilité de lien avec les activités de planification
Appropriation politique	? Soutien apparemment faible Un soutien stratégique du directeur DSEF Un soutien des bailleurs de fonds qui rend le service moins dépendant du politique ?	- Discours positif mais moyens très faibles Implication moyenne pour encourager au paiement de l'impôt La gestion urbaine est conduite par des grands projets en déconnexion avec les capacités financières de la commune	- Discours positif mais moyens faibles et en retard Implication faible au regard des besoins, pour encourager au paiement de l'impôt Inscription du RFU dans le PDC : une ouverture ?

Tableau 4 : Appropriation technique, gestionnaire et politique du RFU dans les trois municipalités

3.2 L'exception cotonnoise : maîtrise technique, collaboration et soutien international

Le cas de Cotonou se révèle intéressant pour notre analyse puisqu'il permet d'observer la mise en œuvre du RFU dans un contexte particulièrement favorable. Le service RFU a un long historique dans la municipalité et a bénéficié d'un soutien international pratiquement continu ; cela a permis de développer des compétences parmi les agents municipaux, d'acquérir du matériel, d'introduire

des routines administratives. Dans les faits, il semble que la municipalité se soit très bien approprié la dimension technique du fonctionnement de l'outil. De bonnes compétences techniques, alliées à des relations de collaboration avec plusieurs acteurs de la gestion fiscale et foncière, permettent de poser les bases d'un outil de gestion urbaine (et non plus seulement de mobilisation des ressources fiscales), et qui pourrait devenir central dans la municipalité à moyen terme. En revanche, il est apparu difficile d'évaluer la dimension politique de cette appropriation, du fait des limites de l'enquête (cf. partie Méthodologie), mais aussi du soutien financier et technique pratiquement continu de la coopération internationale au service fiscalité/RFU de Cotonou. Ce soutien masque en effet le positionnement proprement dit de l'équipe municipale sur les conditions de pérennisation de l'outil.

3.2.1 Une maîtrise technique et procédurale exceptionnelle

Le RFU de Cotonou est géré par le service fiscalité de la commune de Cotonou, qui compte actuellement dix-huit agents permanents, et vingt-cinq agents occasionnels employés pratiquement à temps plein depuis cinq ans (depuis 2007 /début du projet PAACO).

Une collaboration réelle avec les services déconcentrés de l'État

Depuis la mise en place du RFU en 1992, un protocole d'accord a été signé chaque année entre la Ville de Cotonou et la Direction générale des impôts et des domaines (DGID). Ces protocoles d'accord font le bilan des réalisations de l'année précédente, fixent les objectifs quantitatifs (en montant du recouvrement courant et des arriérés) et qualitatifs (relation entre les deux institutions). Ils fixent également un « calendrier fiscal » pour les différentes opérations à mener au cours de l'année, soit :

- préparation et exécution des enquêtes partielles ;
- émission provisoire des avis d'imposition (édition des brouillards) ;
- vérification des avis d'imposition provisoires ;
- distribution de masse et de détail des avis d'imposition ;
- opérations de recouvrement.

Ces protocoles indiquent également le montant du coût administratif accordé aux services de l'État pour la mobilisation de la fiscalité locale, et, parfois en annexe, la répartition des postes de dépenses pour l'utilisation de ce montant. Le caractère systématique de la signature de ce protocole témoigne de bonnes relations entre la mairie et les services déconcentrés de l'administration fiscale, et, plus précisément, entre le service fiscalité/RFU et les centres locaux des impôts des petites entreprises (CIPE).

Au moment de l'enquête, des réunions hebdomadaires de coordination du recouvrement des impôts avaient été mises en place depuis quelques mois. Elles se déroulent dans les locaux de la DSEF et peuvent réunir, en fonction des sujets à traiter, responsables municipaux de la fiscalité locale (service de la fiscalité/RFU), de la gestion foncière et domaniale (service des affaires domaniales) et représentants de la DDI et des trois CIPE de Cotonou.

La base de données, réalisée dans sa première mouture par la Serhau-SEM, a été officiellement transférée à la circonscription urbaine en 1995, mais est en réalité restée détenue par la direction départementale des impôts jusqu'en 2003. La restauration de la base a été l'occasion de transférer le fichier à la commune. Depuis le début de l'année 2012, la base de données du RFU a été mise en réseau informatique entre le service fiscalité/RFU et la DDI, de sorte que les mises à jour effectuées par les agents municipaux apparaissent en temps réel sur les ordinateurs des services déconcentrés de l'État. L'ensemble de ces éléments montre une relation qui a réellement progressé dans le sens de la collaboration, selon un agent du service fiscalité/RFU :

« Ça ne fait plus tellement peur (...). C'est fluide par rapport... sinon, vous savez c'est une base de données qu'ils [les agents des services des impôts] devaient accepter depuis des lustres, mais qu'ils refusent à chaque fois, ils remettent ça à l'année prochaine (...). Mais maintenant que eux aussi ont pu accepter, ça facilite le travail. »(C3)

Selon les personnes interrogées, la présence, à la tête de la direction des services économiques et financiers (DSEF), d'un fiscaliste et ancien fonctionnaire de l'administration fiscale d'État joue en faveur de cette relation relativement fluide.

Si les rapports sont qualifiés de bons, et les activités relativement transparentes et collaboratives grâce aux protocoles d'accord, les agents municipaux se plaignent de l'utilisation du coût administratif sur deux plans. Tout d'abord, la légitimité de la répartition de ce montant est remise en cause. Ainsi un arrêté ministériel³⁴ établit que le produit du coût administratif est reversé à :

- 2,5 % aux cabinets des ministères chargés des finances et du budget ;
- 5 % à la direction générale du trésor de la comptabilité publique ;
- 92,5 % à la direction générale des impôts et des domaines, laquelle soutient grâce à ce montant le fonctionnement des services chargés d'asseoir et de recouvrer les impôts locaux (DDI et CIPE).

Selon les agents municipaux, cette répartition n'est pas au bénéfice des communes, puisqu'une part de ce montant est reversé à des instances n'intervenant pas directement dans la fiscalité locale, à l'instar des cabinets ministériels. De plus, ces agents remettent en cause l'efficacité de l'administration fiscale déconcentrée ; ces montants étant utilisés pour le fonctionnement plus large des services (réfection des locaux par exemple), et non seulement pour les travaux relatifs à la fiscalité locale.

En définitive, il est possible de constater une implication croissante du service fiscalité/RFU dans les opérations courantes de la fiscalité locale. Lors de l'enquête, nous avons pu observer un travail de vérification des rôles d'imposition provisoires par les agents du service municipal³⁵ ; ce travail dont l'inspecteur des impôts a la charge était, pour la première fois au moment de l'enquête, doublé par les agents municipaux. Cela constitue, selon ces derniers, un moyen de compenser la faible motivation des agents de l'administration fiscale vis-à-vis des impôts locaux (par rapport aux impôts d'État). Cette implication semble révéler une bonne compréhension du fonctionnement de la fiscalité locale, en même temps qu'une capacité et une volonté de prendre en charge ces opérations.

Des problèmes de fiabilité en cours de résolution ?

Ce fonctionnement collaboratif s'étend à d'autres acteurs, puisque depuis récemment une liaison formelle a été établie entre le service de la fiscalité/RFU et le département des affaires domaniales. Un arrêté municipal de 2007 a en effet instauré la mise en place d'une « fiche d'information foncière » entre les deux services. Cette liaison est particulièrement importante dans le cas de Cotonou, puisque la problématique principale du fonctionnement du RFU est le suivi en temps réel des mutations foncières, que ces dernières concernent les changements de propriétaires présumés, les morcellements ou les fusions de parcelles. Dans la pratique, ces opérations se font par et entre privés, sans recours *a priori* à l'administration. Les enquêtes partielles devraient permettre au service RFU d'enregistrer ces mutations, mais les moyens limités consacrés aux enquêtes ne rendent pas possible un enregistrement en temps réel.

³⁴ Arrêté n°2007 0266 MDCB/DC/SGM/DGID/DDIAL portant modalités d'utilisation des 10 % de coût administratif de la taxe foncière unique et de la taxe professionnelle unique, de la patente et de la licence.

³⁵ Il s'agissait de vérifier si les brouillards (rôles provisoires) ne présentaient pas d'anomalies, telles que des doublons (deux avis pour la même parcelle), des augmentations ou baisses très importantes du montant de l'impôt, et, en comparant avec des coupures des plans, si des parcelles présentes sur le plan avaient été oubliées.

Un nombre limité de ces mutations foncières sont cependant l'objet d'une reconnaissance par l'autorité municipale, selon, par exemple, la procédure « d'affirmation » des conventions de vente sous seing privé³⁶. Cette procédure se concrétise par le visa du maire sur cette convention de vente, permettant de lui donner une date certaine et d'enregistrer le présumé propriétaire dans les registres du département des affaires domaniales. Depuis 2007, un arrêté municipal³⁷ stipule que toute mutation foncière réalisée sur le territoire de la municipalité et déclarée à l'administration municipale (département des affaires domaniales) fait l'objet d'une attestation (la « fiche d'information foncière ») sans frais délivrée en trois exemplaires, dont un original remis aux parties, une copie remise au service de la fiscalité/RFU, et une copie classée au service des affaires domaniales.

Cette procédure est effectivement respectée depuis le début de l'année 2012, selon les personnes interrogées lors des enquêtes. Elle devrait permettre au service de la fiscalité/RFU d'être informé en temps réel des mutations déclarées au service des affaires domaniales. Il faut cependant noter qu'un nombre substantiel de mutations ne sont pas déclarées, ou bien déclarées seulement à un niveau inférieur de l'administration municipale (au niveau du quartier ou de l'arrondissement) ; dans ce dernier cas, aucune procédure de circulation d'information n'est prévue ni réalisée. En outre, le caractère systématique de la circulation de cette fiche n'a pu être vérifié, et il est probable que certaines fiches y échappent, dans la mesure où les deux services sont localisés dans des arrondissements différents, et où le mode de transmission des fiches est manuel. Enfin, le fait que les deux services utilisent deux systèmes d'adressage différents (cf. section 4.1.) réduit l'efficacité de cette mesure : les parcelles concernées par ces mutations ne peuvent parfois pas être repérées par le service de la fiscalité/RFU. Pour certaines personnes interrogées, l'informatisation des registres des Affaires domaniales et la mise en réseau des deux bases de données (RFU et Affaires domaniales) seraient la solution à ces problèmes.

De plus, de nombreux problèmes de fiabilité de la base de données font l'objet de solutions innovantes ces dernières années. Par exemple, l'existence de nombreux homonymes parmi les contribuables conduit à les confondre et à adresser un avis d'imposition concernant plusieurs parcelles à un seul contribuable, alors qu'il s'agit de propriétaires différents. Le service de la fiscalité/RFU a donc pris l'initiative de transmettre des invitations à se présenter à la mairie à chaque présumé propriétaire des parcelles concernées. En confrontant ainsi les différentes personnes physiques, le service a pu distinguer les différents contribuables, et déterminer ceux qui détenaient effectivement plusieurs parcelles sur le territoire communal. Bien que tous les propriétaires ne se soient pas effectivement présentés, cette démarche a permis de régler une majorité de problèmes d'homonymie et de réduire la probabilité d'avis non distribués ou d'arriérés. En outre, les données sur la date de naissance et la filiation des présumés propriétaires seront désormais ajoutées à la fiche d'enquête, afin que le logiciel puisse automatiquement distinguer les contribuables homonymes.

Émissions et recouvrement

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des montants de prévisions d'émissions, soit le potentiel fiscal, le montant des émissions d'avis d'imposition, des prévisions de recettes fiscales, et de recouvrement brut, entre 2006 et 2011. On constate une augmentation continue des émissions, ce qui prouve un élargissement de l'assiette fiscale, mais une baisse sensible des recouvrements en 2009-2010.

³⁶ Cette procédure se fonde sur le décret du 2 mai 1906 « instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'A.O.F ». Des textes ultérieurs ont supplanté ce décret, sans que la pratique ne disparaisse, cette procédure étant réalisée par les préfectures, puis par l'administration communale (Serhau-SA, 1999 Rochegude, 2002 Precht, 2003). Voir également schéma 3 en section 4.4.

³⁷ Arrêté Année 2007 N°/157/MCOT/SG/DSEF/DSF/SF, ayant pour objet de réguler les mutations intervenant sur le tissu foncier du territoire de la ville de Cotonou.

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prévisions d'assiette	7 017 992 354	6 813 690 725	7 397 563 703	7 397 563 703	7 397 563 703	7 332 030 229
Émissions	8 178 516 524	8 445 546 068	9 554 485 028	9 642 089 984	10 364 302 098	ND
Prévisions de recettes	7 411 000 000	6 666 917 000	7 333 662 000	7 333 662 000	5 673 862 000	7 071 018 000
Recouvrement	5 567 538 261	5 576 309 779	6 387 054 930	5 693 570 028	5 436 849 773	ND
Taux de recouvrement / émissions	68,08 %	66,03 %	66,85 %	59,05 %	52,46 %	ND
Taux de réalisation des prévisions	75,13 %	83,64 %	87,09 %	77,64 %	95,82 %	ND

ND = donnée non disponible

Tableau 5 : Prévisions et réalisations des émissions et du recouvrement de la fiscalité locale à Cotonou de 2006 à 2011 (en FCFA)

Source : Protocoles d'accord annuels entre la DGID et la Mairie de Cotonou

À Cotonou, les recettes des quatre taxes locales fiscales représentaient entre 50 % et 70 % des recettes de fonctionnement annuelles de la commune, entre 2008 et 2010 (ACE International Consultants et Afrique Études, 2012).

3.2.2 Une montée en puissance des capacités de gestion urbaine

Selon les données recueillies, l'outil RFU ne semble pas jouer un rôle de centralisation de l'information urbaine pour la gestion urbaine. En effet, l'information relative aux mutations foncières et aux autorisations domaniales reste une prérogative du service des affaires domaniales. L'information urbaine relative aux équipements et aux infrastructures relève de la compétence de la direction des services techniques. En ce sens, l'appropriation « gestionnaire » de l'outil par la municipalité ne semble pas entièrement réalisée. Cependant, le développement récent d'autres applications que l'application fiscale témoigne d'une prise en compte progressive des potentialités de l'outil.

Information géographique et cartographique

Tout d'abord le SIG, développé par la Serhau-SEM à partir de 1994, et transmis à la municipalité en 2003 (après les premières élections municipales), fait l'objet d'un développement prometteur : de 2007 à 2011, plusieurs agents du service de la fiscalité/RFU ont été formés par un conseiller technique français. Aujourd'hui, un informaticien est chargé de sa gestion et de son actualisation. Entre 2007 et aujourd'hui, la cartographie a été mise à jour à partir de plans de lotissements récupérés auprès de différents acteurs fonciers (géomètres experts, IGN) et de données issues des enquêtes fiscales, éventuellement vérifiées sur le terrain par le cartographe. Le service ne détenant pas de GPS permettant le calage des observations sur les plans existants, ces mises à jour restent approximatives³⁸. Aujourd'hui, il est estimé que 90 % du territoire communal est couvert par la cartographie du service. Le service de la fiscalité/RFU détient ainsi les capacités de mettre à jour la cartographie et le plan parcellaire du territoire communal. Si plusieurs conventions-cadres ont été passées avec l'IGN Bénin, instance du ministère de l'Urbanisme chargée de la cartographie, pour la mise à jour de la cartographie entre 1992 et 1999, désormais la commune actualise elle-

³⁸ Cette approximation à l'échelle de la parcelle était cependant prévue à la conception du RFU. Il avait été recommandé que le plan soit précis à l'échelle de l'ilot (Tossou, 1993).

même son parcellaire. Lors de l'enquête il a même été constaté que la relation entre l'IGN et la commune de Cotonou s'est inversée, puisque les agents de l'IGN viennent désormais se renseigner auprès de la cellule cartographie du service fiscalité/RFU de certaines modifications parcellaires.

Ces compétences permettent également d'élaborer à la demande des cartes thématiques. Si les demandes ne sont pas nombreuses, quelques cartes ont déjà été réalisées pour la direction de la prospective et du développement municipal. Selon une personne interrogée à la direction des services techniques, un autre SIG existe dans cette dernière direction, mais ne semble pas pleinement exploité. Toutes les cartes présentées dans le Plan de développement communal (PDC) ont été élaborées par le service RFU (Mairie de Cotonou, 2008)

Informatisation du traitement de la taxe sur l'occupation du domaine public

Enfin, la base de données du RFU a permis l'informatisation du traitement des ressources propres non fiscales de la commune. Les ressources propres comprennent toutes les taxes prélevées directement par la municipalité à son profit ; elles concernent les taxes d'occupation du domaine public (échoppes, espace publicitaire, stationnement), les prélèvements pour la location de places dans les marchés communaux, etc. La taxe sur l'occupation du domaine public est basée sur la superficie occupée et la localisation dans la ville, elle s'intègre assez aisément au système RFU : l'occupation du domaine public a été intégrée aux questionnaires d'enquête de terrain, et le prestataire informatique a mis en place une application de calcul et des quittances automatisées. D'après un agent de la direction des services économiques de Cotonou, en charge de ces recouvrements, ceux-ci ont considérablement augmenté suite à cette informatisation. Une copie de la base est logée dans cette direction, sans qu'elle puisse être modifiée.

3.2.3 Quel soutien politique pour la pérennité du système ?

L'enquête de terrain n'a pas été l'occasion de rencontrer des élus municipaux et d'évaluer directement leur appropriation de l'outil. Cependant, les différentes données recueillies permettent de suggérer une maîtrise et une compréhension moyenne des potentialités de l'outil.

Plusieurs éléments montrent une relativement bonne compréhension des objectifs de l'outil, et de ses besoins financiers en fonctionnement. Par exemple, le plan de développement communal fait une présentation très complète de l'outil, et notamment de ses utilisations au-delà de l'application fiscale (Mairie de Cotonou, 2008 : 95) :

« Dans cette perspective d'outil de gestion urbaine, le RFU peut constituer en soi une véritable démarche de progrès dans le sens où :

- Il participe à une meilleure vision du développement de la ville par les élus.
- Il favorise le travail en synergie des services communaux. »

En outre, le budget de fonctionnement (hors salaire des agents permanents) est relativement conséquent :

Année	2008	2009	2010	2011	2012
Réalisations (en FCFA)	74 293 000	110 180 500	58 799 000	59 891 000	20 000*
Coût administratif	667 915 253	660 947 651	559 561 546	557 818 146	ND

* pour 2012, il s'agit du montant prévisionnel au budget primitif ; il est prévu de l'augmenter à 77 500 000 FCFA lors du budget rectificatif.

Tableau 6 : Budget consacré au service fiscalité/RFU de 2008 à 2012 (en FCFA)

Source : comptes administratifs 2008-2012, Mairie de Cotonou

En revanche les acteurs municipaux rencontrés ne semblent pas convaincus du soutien des élus pour le développement de l'outil. Selon eux, le RFU reste simplement une « interface fiscale » (C1) aux yeux des élus. L'appellation du service (« service de la fiscalité ») et sa place dans l'organigramme (au sein du département des services financiers) vont également dans ce sens (voir organigramme en annexe 4).

Une anecdote récente pourrait laisser penser que le RFU commence à être mieux connu par les élus communaux. Il y a quelques mois, une équipe du service fiscalité est allée présenter le RFU et le SIG de la ville en conseil communal, à la demande du maire. Les scandales ayant entaché la mise en œuvre de la Liste électorale permanente informatisée (LÉPI) pour les élections présidentielles de 2011³⁹ avaient fait ressortir le RFU comme un outil de recensement spatial de la population, très proche de la cartographie censitaire constituant la LÉPI. Cette séance a été élargie aux représentants des institutions concernées par la LÉPI ; selon nos interlocuteurs, le maire a alors mis en avant la possibilité d'exploiter gratuitement le volet cartographique du RFU pour ces démarches nationales.

Selon les agents du service de la fiscalité/RFU interrogés, il ne fait pas de doutes que toutes les innovations et tous les développements récents évoqués plus haut ont été en grande partie impulsés par le soutien technique et financier du projet PAACO, et non par les responsables politiques. L'absence quasi totale d'implication des élus dans la sensibilisation et la communication concernant la fiscalité en serait un signe. Les conseillers techniques de la municipalité employés dans le cadre du projet PAACO auraient joué, selon C1 (service de la fiscalité/RFU de la municipalité de Cotonou), « un grand rôle (...) un rôle de catalyseur » dans l'amélioration des rapports entre institutions. Notamment, il est clair que les projets de développement ont amené une manne financière qui a permis au service de développer ses capacités, et d'avoir un personnel important, mais dont la pérennité n'est pas assurée. C'est en particulier le cas pour les vingt-cinq agents dits occasionnels (c'est-à-dire contractuels, non fonctionnaires), mais employés à temps plein pratiquement toute l'année depuis 2007.

Pour ces personnes interrogées au service fiscalité/RFU, la prise de relais par la municipalité de ces efforts de pérennisation de l'outil, reste une question ouverte (C1) :

« Pour les hommes, il n'y a pas de problème. Maintenant, les autorités : le financement des opérations, le renouvellement du matériel, c'est ça qui nous pose des problèmes. »

3.3 Porto-Novo : un outil limité par la concurrence entre services

Le RFU à Porto-Novo a un historique pratiquement aussi long qu'à Cotonou. Cependant, il semble moins approprié, avec un rôle dans la municipalité restreint à l'application fiscale. Plusieurs facteurs semblent y concourir : présence dominante de la direction des services techniques (DST) dans le domaine de la gestion urbaine, faible soutien politique au service RFU. La filière fiscale semble maîtrisée, même si cette maîtrise pourrait être menacée à terme par des relations non stabilisées avec l'administration fiscale et la faiblesse des moyens pour l'actualisation de la base fiscale.

3.3.1 Fonctionnement *a minima* autour de l'application fiscale

Le service RFU de Porto-Novo possède bien moins de personnel que celui de Cotonou : trois cadres et trois secrétaires constituent le personnel permanent du service. Il appartient à la direction des affaires financières et économiques, et remplit de manière pratiquement exclusive une fonction d'outil d'aide aux travaux d'assiette et de recouvrement de la fiscalité locale.

³⁹ Des personnes avaient été « oubliées » de cette liste, des quartiers localisés dans des communes voisines, etc. (Ehoumi, 2010).

Enquêtes annuelles et mise à jour

Les enquêtes annuelles semblent avoir été réalisées de manière régulière, selon des cibles définies par le service RFU et la DDI. Cependant, en 2011, il semble qu'il n'y ait pas eu d'enquêtes, en raison de la tenue des élections présidentielles, selon plusieurs personnes impliquées dans les enquêtes annuelles à Porto-Novo. En 2012, les enquêtes ont été effectuées, non pas par des agents temporaires recrutés pour l'occasion, mais par des agents de la mairie, vraisemblablement par souci d'économie. Manque de motivation, faible formation, peu de disponibilité : les résultats n'ont pas été concluants, selon les personnes du service RFU interrogées.

À Porto-Novo, la mise à jour des données concernant les changements de propriétaires-contribuables peut également se faire en dehors des enquêtes : pour constituer le dossier de demande d'affirmation d'une convention de vente, l'acquéreur doit obtenir une attestation du numéro cadastral de sa parcelle (voir schéma 3 en section 4.4.). Cette procédure, propre à l'administration porto-novienne, paraît respectée par les acquéreurs s'adressant au service des affaires domaniales, puisque les deux services sont dans le même immeuble et sur le même palier. Quand les agents des affaires domaniales exigent cette pièce, les acquéreurs semblent, dans leur majorité, faire la démarche. Cependant, comme à Cotonou, tous les acquéreurs ne demandent pas l'affirmation de leur convention, ou arrêtent leurs démarches aux niveaux inférieurs de l'administration (arrondissement, quartier), aussi certaines mutations ne sont-elles pas enregistrées.

Le service RFU est aussi autonome pour la mise à jour de sa cartographie. Il dispose du fonds parcellaire modifiable via un logiciel de SIG, et les évolutions constatées sur le terrain, telles que la fusion ou le morcellement de parcelles, sont reportées par le chef du service (seul formé à l'utilisation du SIG) sur le plan parcellaire. Les coupures de plan modifiées sont réimprimées par le service sur une imprimante A4 dès que nécessaire, par exemple pour les enquêtes ou la distribution des avis d'imposition.

Commune et service des impôts : collaboration locale, différends au niveau central

Parallèlement, des protocoles d'accord entre la commune et la DGID ont été conclus de manière régulière jusqu'en 2008. Depuis 2009 en revanche, aucun protocole n'a été signé. Le projet de protocole de 2009 n'a jamais été retourné à la mairie après l'envoi de la seconde version ; en 2010 la DGID n'a jamais donné de suite à l'avant-projet préparé par le service RFU ; en 2011, aucun avant-projet n'a été préparé. En 2012, un accord a été trouvé pour que la DDI transmette directement l'avant-projet de protocole à sa hiérarchie, la DGID, afin de faciliter les rapports entre institutions centrales et décentralisées. Des commentaires sur cet avant-projet ont été émis en juillet 2012. Au moment de l'enquête en septembre, les corrections n'avaient toujours pas été reportées par la commune, alors que le protocole fixe les objectifs de l'année 2012.

Cependant, durant toutes ces années, un calendrier fiscal a continué d'être arrêté d'un commun accord entre la commune et la DDI. Ce calendrier fixe les échéances pour les différentes étapes de mobilisation des ressources fiscales locales :

- recrutement et formation des enquêteurs ;
- réparation des objectifs (cibles géographiques ou fiscales) et du matériel d'enquête (coupures de plan à jour, fiches d'enquêtes, etc.) ;
- réalisation des enquêtes ;
- saisie et traitement des données fiscales ;
- édition et vérification des brouillards (avis d'imposition provisoires) ;
- édition des avis d'imposition ;
- mise à jour cartographique ;

- communication ;
- formation des agents distributeurs ;
- distribution de masse et de détail des avis d'imposition ;
- opérations de recouvrement, relance systématique et poursuite.

Des réunions de coordination entre la DDI et le service RFU sont organisées au début et à la fin de chaque opération ; leurs comptes-rendus sont transmis au maire. Ces différentes étapes marquent également la migration de la base de données du RFU entre le service municipal RFU et les services déconcentrés des impôts : basée au niveau des CIPE pendant la phase d'enquête pour la mise à jour au fur et à mesure des retours des enquêteurs, et pendant la vérification des avis d'imposition provisoires, elle est transférée sur support USB au service RFU après « l'arrêt » du fichier. Comme à Cotonou, la commune fournit, en plus du produit du coût administratif, un soutien à l'administration fiscale sous forme d'agents communaux mis à disposition, de fournitures et de véhicules pour les déplacements de terrain.

De l'avis des intéressés, les relations entre les services déconcentrés des impôts et la commune sont bonnes : « Ils jouent le jeu » (P1), affirme un agent du service RFU de Porto-Novo ; « Tout ce qui se fait, ça se fait de concert avec le maire et le chef de la cellule RFU » (P3), selon la direction départementale des impôts de l'Ouémé-Plateau.

Bonnes relations de collaboration au niveau local, entre la DDI et les CIPE, et les agents municipaux, mais relations vraisemblablement tendues avec la DGID : nos interlocuteurs municipaux suggèrent deux explications. D'une part, le chef du service RFU est fiscaliste de formation, ce qui implique une relation relevant du corps de métier. D'autre part, l'appartenance de la majorité municipale à l'opposition au parti présidentiel pourrait induire une confrontation d'ordre politique.

Émissions et recouvrement

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des montants des émissions d'avis d'imposition, des prévisions de recettes fiscales et du recouvrement brut, entre 2006 et 2011. On constate une augmentation pratiquement continue des émissions, ce qui prouve un élargissement de l'assiette fiscale, mais une baisse sensible des recouvrements depuis 2010.

Année	2008	2009	2010	2011	2012
Émissions	630 015 000	695 020 000	697 000 000	667 650 394	875 522 000
Prévisions de recettes	605 436 145	605 436 145	605 846 328	605 846 328	700 012 907
Recouvrement	453 239 738	453 217 903	396 080 673	388 813 386	214 785 549*
Taux de recouvrement par rapport aux émissions	71,94 %	65,21 %	56,83 %	57,47 %	24,53 %*
Taux de réalisation des prévisions	74,86 %	74,86 %	65,38 %	64,18 %	30,68 %*

* Pour 2012, les chiffres du recouvrement sont arrêtés au 10 septembre 2012.

Tableau 7 : Prévisions et réalisations des émissions et du recouvrement de la fiscalité locale à Porto-Novo de 2008 à 2012 (en FCFA)

Source : service RFU et budget prévisionnel 2012

3.3.2 Gestion urbaine porto-novienne : cloisonnement et concurrence entre services

En revanche l'outil est peu exploité au sein de la municipalité pour les autres applications que l'application fiscale. Bien que le service RFU détienne les compétences et les outils en matière de gestion urbaine (notamment en cartographie et SIG), l'outil est considéré essentiellement comme un instrument fiscal. En ce sens, il ne centralise pas l'information urbaine au sein de la municipalité.

Un triple SIG

L'utilisation du SIG relié au RFU illustre le cloisonnement des services quant à l'information urbaine, et plus largement la marginalisation du service RFU dans la gestion urbaine. Comme à Cotonou, un SIG a été élaboré par la Serhau-SEM en 1996, puis acquis par la commune en 2003. Un projet de restauration du RFU en 2004-2005⁴⁰ a permis de mettre à jour le SIG et de former du personnel au logiciel ; le système n'avait en effet pas été mis à jour entre 1996 et 2002, lorsqu'il était la propriété de la Serhau-SEM (Dorier-Apprill, 2005). La formation a été donnée à des agents municipaux de plusieurs services (service RFU, services techniques, service de la culture et patrimoine), vraisemblablement sans une répartition claire des responsabilités en matière de SIG. Il en résulte aujourd'hui un triple SIG dans la municipalité, dans les trois services concernés par la formation, sans que les mises à jour soient coordonnées. Par exemple, la direction des services techniques (DST) travaille avec le parcellaire issu des données du RFU datant de 2005, alors que le service RFU met à jour chaque année le fonds parcellaire. De même, le service RFU dispose d'une couche sur la voirie datant de 2005, mais qui ne bénéficie pas des données actualisées détenues par la DST.

Selon les personnes interrogées, la direction des services techniques semble la direction privilégiée du maire pour obtenir des informations urbaines relatives aux équipements, aux infrastructures et à l'environnement dans la commune. Quelques cartes sont ainsi éditées chaque année⁴¹ par la DST. Les cartes touristiques de la ville sont produites par la direction de la culture et du patrimoine (anciennement la Maison du tourisme et du patrimoine). Le service RFU n'a ainsi jamais été sollicité pour l'édition de cartes thématiques à partir de son SIG.

Dans le fonctionnement courant de la municipalité, il est fait appel au RFU seulement pour les prévisions budgétaires de recettes. Sa place dans l'organigramme, au sein de la direction des affaires financières, reflète cette conception fiscale.

Le RFU « c'est un couvent ! » (P2)

Il apparaît en outre que, au sein des services municipaux, l'outil RFU est perçu comme complexe et difficile à saisir, et le fonctionnement du service est jugé plutôt opaque. Selon cet agent de la direction de la planification :

« Globalement à la mairie on ne connaît pas le RFU. Ça c'est un vrai problème (...). C'est comme un couvent : il n'y a que des initiés qui savent ce qu'ils disent, qui savent ce qu'ils font. » (P2)

Pour un agent de la DST, la dimension fiscale explique l'isolement du RFU :

« Comme ce n'est rien que le volet fiscal que nous appelons le RFU, les gens (affaires fiscales, domaine fiscal), ils essaient de ne pas divulguer le maximum de trucs là. Donc ils restent toujours confinés. Et donc chaque service reste confiné... » (P12)

Dans ce contexte, il semble que le cloisonnement entre services soit ancré durablement.

⁴⁰ Dans le cadre du PGUD.

⁴¹ Notamment à destination des ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine ayant lieu tous les ans dans la commune, en partenariat avec la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (France), et avec son appui technique et financier ponctuel.

3.3.3 Politisation de l'administration municipale et marginalisation/opacité du RFU

Dans le discours d'un représentant des élus municipaux, le RFU semble être vu comme un outil polyvalent, représentant une « plate-forme tournante » d'informations urbaines, utile à tous les acteurs urbains (P9) :

« C'est l'instrument qui nous permet de maîtriser toutes les données, même la sécurité des personnes et des biens. Il faut aujourd'hui savoir qui rentre dans Porto-Novo et qui est où à Porto-Novo. On doit pouvoir le localiser, le situer (...). Tous les autres services ont quelque chose à tirer du RFU. »

À travers ce discours, il est possible de lire une conception assez idéaliste de l'outil. Le RFU est représenté ici comme un instrument chapeautant toutes les actions municipales, mais relevant plus d'une base de données issue d'un recensement socio-économique que d'un outil de gestion urbaine et foncière.

Cependant, en pratique, l'outil RFU ne semble pas avoir retenu l'attention des élus municipaux au-delà de sa fonction fiscale. Par exemple, le RFU est uniquement cité dans la section « Finances locales » du plan de développement communal. Selon un agent de la direction de la prospective et du développement municipal (P2) :

« On gagnerait à faire du RFU un vrai outil au service de la mairie, des élus. Quand je lis les rares documentations que j'ai eues dessus, ce doit être un outil à la mairie d'aide à la décision. (...) Notre service RFU n'est pas au service des élus. »

Or, pour cette seule fonction fiscale, les moyens accordés au service RFU pour son fonctionnement sont particulièrement faibles, rendant difficile à maintenir la fiabilité de la base de données. Ces montants sont en outre difficiles à dépenser au vu des procédures administratives, d'après les agents du service RFU. Le tableau suivant détaille les prévisions et réalisations budgétaires pour le fonctionnement du RFU ces cinq dernières années ; il met en évidence la faible réalisation des dépenses par rapport aux prévisions :

Année		2008	2009	2010	2011	2012
Budget de fonctionnement du service RFU (en FCFA)	Prévisions	ND	ND	5 000 000	5 000 000	5 000 000
	Dépenses réelles	ND	ND	4 000 000	1 100 000	500 000
	Taux de réalisation	ND	ND	80,0 %	22,0 %	10,0 %
Budget de fournitures pour enquêtes et distribution des avis d'imposition (en FCFA)	Prévisions	40 000 000	37 000 000	37 000 000	37 000 000	37 000 000
	Dépenses réelles	20 058 000	20 940 000	20 855 000	21 080 000	20 490 000
	Taux de réalisation	50,1 %	56,6 %	56,4 %	57,0 %	55,4 %

ND = donnée non disponible

Tableau 8 : Prévisions et réalisations des dépenses de fonctionnement du RFU de Porto-Novo de 2008 à 2012 (en FCFA)

Source : service RFU et budget prévisionnel 2012

L'emploi du personnel municipal pour les enquêtes de 2012, destiné à réduire les dépenses liées au service, est un autre signe de la faible importance accordée au fonctionnement du RFU dans le choix des dépenses municipales. Il s'ensuit des conditions matérielles de travail jugées relativement difficiles : aucun ordinateur fonctionnel, pas de véhicules de fonction pour les ilotiers, pas de scanner. Selon P1, du service RFU de Porto-Novo :

« Le problème que nous vivons au RFU est que... on est des cordonniers mal chaussés. Nous, on mobilise les moyens, les ressources pour la ville, mais nous-mêmes on manque du minimum. »

Selon les agents du service RFU interrogés, la raison de cette situation réside dans la gestion politique, voire partisane, de l'administration communale (voir section 4.3). Les choix de dépenses publiques axées sur les grands projets sont également évoqués par plusieurs acteurs municipaux : « On préfère payer le prestige... » (P1), « ... faire des gros travaux, des choses visibles » (P2). Les coûts de fonctionnement du RFU, relativement importants mais sans impact visible à court terme, ne semblent alors pas retenir l'attention des élus.

3.4 Bohicon : un outil en dégradation, entre incivisme fiscal et marginalisation au sein de la municipalité

Depuis le départ du prestataire, la commune ne semble pas s'être approprié le RFU de Bohicon, installé dans le cadre d'un projet de développement en 2005-2006. Marginalisé dans la municipalité, doté de faibles moyens humains et financiers, le RFU tend vers une dégradation de sa base de données. Cependant, les ambitions de la municipalité à devenir une commune à statut particulier pourraient s'incarner à moyen terme dans un plus grand engagement dans la mobilisation des ressources fiscales, et par conséquent dans une valorisation de l'outil RFU.

3.4.1 Mécanismes de mise en œuvre défailants

Le RFU de Bohicon est localisé au sein du service du développement local et de la prospective (DLP) depuis 2007, après avoir été installé et géré par le service des affaires financières en 2005 et 2006. Cette migration a suivi celle de son principal gestionnaire, formé par la Serhau-SA.

Le service DLP/RFU de Bohicon est composé d'un cadre, chef du service, et d'une secrétaire. Le fonctionnement du RFU est également appuyé par un agent municipal détaché au service des impôts. C'est donc un service au personnel particulièrement réduit, d'autant qu'il a également des attributions en matière de coordination de la planification municipale et de prospective (élaboration et suivi-évaluation du Plan de développement communal, suivi de la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, etc.).

Une installation incomplète ?

Son installation a été réalisée dans le cadre d'un projet de développement, par la Serhau-SA avec l'appui d'un conseiller technique français. Cette installation, qui a duré environ une année, n'a pas permis, selon les agents du service DLP/RFU, d'acquérir véritablement les compétences pour gérer un tel outil jugé difficile à comprendre :

« Sevrer c'est prendre du temps à nous laisser l'outil. (...) La Serhau n'a pas sevré le personnel chargé de gérer le RFU. (...) Quand ils ont eu fini de faire les enquêtes, on nous a laissés. (...) À l'époque, je ne comprenais pas ce que ça allait être le RFU. Et c'est au fur et à mesure que nous évoluions dans les enquêtes, dans les saisies, dans les impressions des avis, qu'on a finalement compris ce que c'est que le RFU. (...) Sinon c'était du charabia. C'est très difficile au début. » (B1)

En particulier, les services municipaux n'ont pas hérité, au départ du maître d'œuvre, d'une cartographie numérisée. Aussi les agents du RFU travaillent-ils à partir de coupures de plan photocopiées datant de 2005. Les extensions de couverture du RFU depuis 2005 ont été relevées à main levée, sous forme de croquis, par des agents enquêteurs.

Des mises à jour ponctuelles

Les enquêtes de mise à jour ont eu lieu chaque année (sauf en 2011). Leurs cibles sont déterminées conjointement par le service d'assiette de la DDI et le service DLP/RFU. Des agents occasionnels sont recrutés par la mairie pour les diverses tâches de collecte de données, vérification, saisie, etc. Ce personnel est alors basé à la mairie, où se fait également la mise à jour

de la base. À la fin de cette phase d'enquête, la base de données est transmise au service des impôts, où une saisie manuelle du recouvrement est effectuée⁴².

Dans un contexte de moyens limités, les enquêtes annuelles visent d'abord l'extension de l'assiette fiscale, au détriment de la mise à jour des données dans les zones déjà couvertes. Autrement dit, il s'agit principalement de suivre l'évolution spatiale de l'urbanisation dans les arrondissements périphériques (voir clichés en annexe 7), et d'enregistrer dans la base de données la matière imposable « rentable », autrement dit les parcelles bâties avec des constructions en matériaux durables, voire à étages. Ces zones à enquêter sont déterminées conjointement avec la DDI, mais aussi en fonction de la connaissance personnelle du territoire communal par les agents :

« On évolue pratiquement. Il suffit qu'on ait une information pour dire : tel s'est installé ici... On va, on constate qu'il y a une nouvelle construction. » (B1)

Des enquêtes sur des parcelles déjà enregistrées dans la base sont tout de même effectuées. Elles concernent surtout les parcelles sur lesquelles une erreur a été signalée (par exemple un contribuable contestant un avis d'imposition concernant une parcelle déjà vendue). Ces données sont également partiellement mises à jour au cours de l'année, lorsque les acquéreurs se présentent au service des impôts pour obtenir un quitus fiscal, afin d'effectuer la demande « d'affirmation » des conventions de vente.

Comme à Porto-Novo, il n'y a pas eu d'enquêtes en 2011 à cause, selon un agent RFU, des élections présidentielles.

Des relations tendues avec les services déconcentrés des impôts

Depuis la mise en place du RFU, aucun protocole d'accord n'a été signé entre la commune et la DGID, alors que la Serhau en avait livré un modèle à disposition des acteurs formés. Le service DLP/RFU et la DDI s'entendent tout de même sur un calendrier fiscal, lequel fixe les étapes des travaux d'assiette et de recouvrement, et leurs échéances, comme dans les autres communes. Ce calendrier est élaboré par les cadres des deux institutions, et est signé par l'inspecteur et le receveur des impôts de la DDI et le chef du service DLP/RFU. La mise en œuvre de ce calendrier est source de tensions entre les deux institutions autour de deux points interdépendants : la mise à disposition des moyens financiers pour la réalisation des différentes activités, et le respect des échéances.

En l'absence d'un protocole d'accord, aucun document ne fixe les obligations en matière de moyens pour la mobilisation des ressources fiscales locales. Le fait que le coût administratif ne soit pas prélevé au bénéfice de l'administration fiscale, puisque Bohicon est une commune à statut ordinaire, contribue à l'absence de balises en la matière. Le budget prévisionnel de la ville contient une ligne budgétaire destinée à ces activités, mais celle-ci est rarement respectée, dans les montants comme dans les échéances. Il en résulte une tension constante, observée lors de l'enquête, au sujet des moyens à mettre à disposition par chacune des parties pour la réalisation des enquêtes, de la distribution, etc. Les retards pris dans ces activités, du fait des manques de moyens, se répercutent sur la qualité du recouvrement, et augmentent encore les tensions. Finalement, chaque partie se renvoie la responsabilité de cet état de fait : selon les administrateurs des impôts, la commune ne respecte pas ses engagements ; selon un représentant des élus de la commune, l'administration fiscale en demande toujours plus, et ne fait pas sa part de travail, au vu des montants de recouvrement jugés faibles.

Enfin, il existe dans la commune un Cadre de concertation pour la mobilisation des ressources financières de la commune, mis en place à la décentralisation, et soutenu depuis 2011 par la GIZ⁴³

⁴² Le recouvrement est manuel ; les caissiers remplissent des quittanciers, qui sont repris par les agents des impôts pour une saisie dans la base de données du RFU.

⁴³ Coopération allemande (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

dans le cadre de son programme d'appui à la décentralisation⁴⁴. Avec l'appui d'un cabinet de consultants, il réunit l'ensemble des acteurs communaux impliqués dans la mobilisation des ressources fiscales et non fiscales de la commune : cadres et élus communaux, service DLP/RFU, service des affaires économiques (chargé des ressources propres), représentant de l'administration fiscale déconcentrée, représentants des opérateurs économiques, des artisans et des commerçants. Ce Cadre de concertation se concrétise par des réunions mensuelles, qui constituent une occasion pour les acteurs communaux et de l'administration fiscale de se rencontrer. Cependant, selon les intéressés, ces réunions ne représentent pas le vecteur de résolution des problèmes, qu'ils situent à un niveau plus politique (cf. sections suivantes).

Émissions et recouvrement

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des montants d'émissions d'avis d'imposition, de prévision de recettes fiscales, et de recouvrement brut. On constate une forte hausse du recouvrement entre 2006 et 2008, juste après l'installation du RFU, puis une baisse à partir de 2009. L'important écart entre les émissions de 2010 et celles des années suivantes s'explique par le fait que les parcelles non bâties dont le propriétaire était inconnu n'ont plus fait l'objet d'avis d'imposition à partir de 2011.

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Émissions	ND	ND	ND	ND	5 812 460 659	714 429 556	645 525 593
Prévisions de recettes	324 882 730	480 007 000	570 050 000	550 050 000	400 050 000	380 033 095	ND
Recouvrement	266 302 047	408 840 933	442 181 566	322 807 630	306 107 070	313 708 418	ND
Taux de recouvrement par rapport aux émissions	ND	ND	ND	ND	5,27 %	43,91 %	ND
Taux de réalisation des prévisions	81,97 %	85,17 %	77,57 %	58,69 %	76,52 %	82,55 %	ND

ND = donnée non disponible

Tableau 9 : Prévisions et réalisations des émissions et du recouvrement de la fiscalité locale à Bohicon de 2006 à 2012 (en FCFA)

Source : service DLP/RFU et DDI Zou-Collines

À Bohicon, deux sources de revenus prennent une part importante dans les recettes de fonctionnement : les recettes fiscales et les produits du domaine et ventes. De 2006 à 2008, les recettes fiscales contribuaient à l'essentiel du budget communal (entre 41 % et 68 %) ; en 2009 et 2010, la tendance s'est inversée, les produits du domaine et ventes contribuant pour 47 % des recettes en 2009 et 50 % en 2010 (Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012a). Le volume d'actes domaniaux produit par la municipalité, lié au nombre de lotissements en cours, semble en être une explication.

3.4.2 Un outil à l'écart de la gestion urbaine

À Bohicon le RFU a été installé dans une version simplifiée, réduite à l'application fiscale. En ce sens, il n'avait pas vocation à être relié à un SIG, ni à jouer un rôle central dans la gestion urbaine. Cependant, cette possibilité est encore réduite par le fait que le service possède une cartographie uniquement sur support papier et via de petites coupures. Aucun plan de la ville n'a semblé

⁴⁴ Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal (PDDC).

disponible au service DLP/RFU. Les cartes contenues dans les documents du PDC sont élaborées à partir d'un fonds de l'IGN.

La DST, dont le responsable a été formé par la Serhau-SA à l'installation du RFU, dispose vraisemblablement d'informations cartographiques sur support numérique qui seraient utiles au RFU. Cependant, il n'a pas été possible de consulter ces cartes, et aucun lien n'est fait entre les deux services concernant la cartographie.

Les informations relatives aux mutations foncières et à la progression des lotissements, détenues par le service des affaires domaniales, pourraient permettre au service RFU de mettre partiellement à jour sa base de données sans besoin d'enquêtes de terrain. Cependant, aucun lien fonctionnel n'existe entre ces deux services, dont les locaux sont de plus localisés sur deux sites différents. Dans ce contexte, les changements de propriétaires fonciers sont pris en compte seulement s'ils sont relevés lors des enquêtes, ou signalés à l'administration fiscale (voir plus haut).

3.4.3 Un pouvoir politique faiblement impliqué dans la mobilisation pour les ressources fiscales

Il semble que le pouvoir politique soit peu présent dans le soutien à la mobilisation des ressources fiscales locales que représente la mise en œuvre du RFU. Cela est surtout perceptible dans les retards de mise à disposition des moyens pour les travaux d'assiette et de recouvrement. Selon les administrateurs des impôts, cela témoigne d'une « *mauvaise volonté de la mairie pour la mise à disposition des impôts des moyens pouvant faciliter le travail* » ; ils aspirent à « *un changement de comportement de la mairie vis-à-vis des services pourvoyeurs de ressources* »⁴⁵. L'initiative du Cadre de concertation pour la mobilisation des ressources aurait pu servir de catalyseur pour l'implication des élus en faveur du rôle fiscal du RFU. Il semble que ce cadre de concertation souffre d'absentéisme ces dernières années, surtout de la part des élus.

Le transfert du RFU du service des affaires financières au service DLP, en 2007, apparemment pour la seule raison de la mutation de son principal gestionnaire, témoigne également d'une vision limitée du RFU par les acteurs politiques en place ; il ne semble pas qu'il y ait d'intention de faire de cet outil un instrument central pour le développement de la commune.

Cependant, le représentant des élus rencontré à Bohicon a tenu un discours très positif sur le RFU, mais principalement tourné vers son potentiel (à exploiter) en matière de SIG. La modernité apportée par un tel dispositif semble séduire. Il a également suggéré la nécessité d'une extension à l'ensemble du territoire communal, pour en faire un véritable outil de gestion de l'espace. Par ailleurs, l'ambition des élus de faire de Bohicon une commune à statut particulier constitue peut-être un élément de prise de conscience du potentiel fiscal du RFU, puisqu'un des critères de ce statut est « de disposer des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement⁴⁶ ». Le récent Plan de développement communal (2012-2016) donne les signes d'une volonté politique à soutenir la mobilisation des ressources fiscales : la révision de la base de données du RFU, l'élargissement de l'assiette fiscale et le renforcement des capacités des structures en charge de la mobilisation des recettes constituent ainsi des activités clés du PDC (Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012b).

⁴⁵ Extraits du rapport de séance du 15 mars 2012 du Cadre de concertation pour la mobilisation des ressources fiscales.

⁴⁶ Loi n° 98-005 du 15/01/99 portant organisation des communes à statut particulier.

IV. LOGIQUES LOCALES ET APPROPRIATION DU RFU

L'analyse a permis de dégager plusieurs « logiques locales » permettant d'interpréter la mise en œuvre du RFU observée dans les trois communes, et les différents degrés d'appropriation de l'outil. Ces « logiques » doivent être comprises comme des mécanismes locaux relevés lors de l'enquête de terrain, mus par d'autres enjeux que la réussite technique du RFU, mais qui influent sur sa mise en œuvre. En ce sens, ces logiques sont autant de facteurs favorisant – ou non – l'appropriation technique, gestionnaire ou politique du RFU. Elles sont qualifiées de locales car elles sont perceptibles dans l'environnement direct de mise en œuvre du RFU, parmi les acteurs des villes concernées. La partie suivante (5) analysera les facteurs d'appropriation présents dans le contexte plus large des politiques nationales et des stratégies des agences internationales de développement.

4.1 Logiques institutionnelles concurrentielles et conditions de collaboration

Les études de cas illustrent tout d'abord les difficultés récurrentes à concrétiser la collaboration qui est prônée par le RFU. Il semble possible d'expliquer ces difficultés en considérant les intérêts des acteurs en fonction de leur institution d'attache, que cette dernière soit comprise comme un corps professionnel, un service administratif ou un secteur d'activité.

4.1.1 Entre la commune et l'administration fiscale

Dans les trois communes, le blocage le plus important, et le plus décisif pour la rentabilité du RFU, se situe entre la commune et les services des impôts. Il est clair que l'importante rotation du personnel de l'administration fiscale locale (tous les deux ou trois ans) est une des causes de blocage. Cela constitue tout d'abord un frein à la maîtrise technique de l'outil informatique. Selon l'informaticien rencontré lors de l'enquête, c'est un problème central dans le bon fonctionnement du RFU. Tous les agents de l'administration fiscale ne connaissent pas l'outil, ni les procédures l'accompagnant, puisqu'il n'existe pas dans les deux tiers des communes du pays. Les formations ne sont pas organisées systématiquement à l'arrivée d'un nouvel agent, et on constate une certaine perte d'efficacité dans l'utilisation des logiciels, pourtant en place depuis plusieurs dizaines d'années dans certaines administrations locales. Cette rotation du personnel ne permet pas non plus de construire durablement des relations de collaboration entre agents des impôts et agents des municipalités. Dans un contexte où le mode de fonctionnement des administrations est peu normalisé (Darbon, 2001), les relations personnelles jouent pourtant un rôle important dans la mise en œuvre des instruments administratifs. Parfois, comme à Porto-Novo ou à Bohicon, ce sont même ces relations interpersonnelles qui permettent aux tâches conjointes d'être réalisées, alors même que des conflits sont perceptibles entre les institutions (incarnés par exemple par la non-signature des protocoles).

Ensuite, la mise en place du RFU instaure implicitement un mécanisme de suivi étroit du travail de l'administration fiscale par la municipalité. Pour preuve, l'objectif en valeur absolue de recouvrement est fixé conjointement dans les protocoles d'accord, et ce à partir des émissions connues par le RFU, alors que sans le RFU, la commune n'avait pas les capacités d'approcher son potentiel fiscal, et donc de contrôler l'efficacité de l'administration déconcentrée chargée de son recouvrement. Cette approche, qui donne un certain pouvoir de contrôle à la municipalité, crée des crispations de la part de l'administration fiscale dont l'efficacité passe alors sous surveillance.

Au-delà, les agents municipaux interrogés pointent le fait qu'un outil tel que le RFU contribue à contrarier les « négociations » (C3), assimilables à de la corruption, dans l'administration fiscale.

En effet, en automatisant le calcul de l'impôt, en l'établissant sur des caractéristiques visibles des parcelles et bâtiments, en mettant un service municipal aux commandes de la production de l'information sur la matière imposable, l'outil a retiré aux agents des services des impôts une certaine marge de manœuvre, qui permettait fraudes et petite corruption. Ce faisant, l'outil instaure, si ce n'est un contrôle, au moins un droit de regard, des « oreilles ou bien les yeux indiscrets » (C3) sur les opérations fiscales. Dès lors, cela permet d'interpréter les réticences qu'ont l'administration fiscale et de certains de ses agents à participer aux mécanismes collaboratifs de l'outil RFU, comme relevant de la protection de leurs intérêts personnels.

Par ailleurs, la faible motivation au recouvrement des impôts locaux des agents de l'administration fiscale semble également liée à leur double prérogative : chargés à la fois du recouvrement des impôts de l'État central et des collectivités locales, mais fonctionnaires d'État, ces agents tendent à privilégier les impôts d'État dans leur travail. Lors de l'enquête de terrain, il n'a pas été possible de rencontrer un représentant de la DGID, qui constitue la hiérarchie directe de ces agents des DDI et des CIPE au contact au quotidien avec les communes. Un employé d'une agence internationale de développement confirme cependant notre analyse :

« On a plutôt l'impression que les recettes locales ne sont pas intéressantes pour la DGID. La DGID s'intéresse aux recettes nationales. C'est vraiment les impôts au niveau national. Si on discute avec les agents de la DGID, ils disent même : « Pourquoi nous, on va travailler pour les communes ? C'est les communes qui vont bénéficier des recettes, alors pourquoi travailler ? » Ça explique aussi pourquoi les recettes nationales ont toujours la priorité, même au niveau local. Le receveur des impôts, il travaille prioritairement sur les recettes nationales. » (A6)

C'est dans ces tensions que l'établissement d'un protocole d'accord prend toute son importance : le document devrait avoir une fonction de mise à plat des responsabilités, et de prévision de montant budgétaire à allouer par chaque partie. Le coût administratif, fixant un montant financier au bénéfice de l'administration fiscale, et, qui plus est, au prorata du recouvrement, semble également un facteur favorable à la collaboration vertueuse entre acteurs municipaux et services déconcentrés de l'État. Malgré ses insuffisances (voir partie suivante), il a l'atout de fixer automatiquement le montant de la contribution reversée à l'administration fiscale, sans négociation annuelle. En étant défini comme un pourcentage du recouvrement des impôts locaux, il constitue une motivation pour l'institution étatique vis-à-vis de la fiscalité locale. L'absence de signature des protocoles d'accord à Porto-Novo depuis quatre ans est à ce titre inquiétante. Elle témoigne d'une dégradation des relations qui n'affecte apparemment pas réellement le fonctionnement du RFU, tant que les individus restent à leur poste. La rotation du personnel, qui ne manquera pas d'advenir dans les prochaines années, représentera alors probablement une menace pour le bon fonctionnement du RFU.

Ainsi, le travail en commun autour de l'outil RFU, exigé par la répartition des compétences en matière de fiscalité locale, est loin d'être « automatique ». Elle se heurte à des logiques institutionnelles qui semblent maîtrisées à Cotonou, mais menaçantes pour la fiabilité de l'outil à Porto-Novo et Bohicon.

4.1.2 Entre les services municipaux

Les relations de collaboration au sein même de la municipalité ne vont pas de soi non plus. Dans les trois communes étudiées, l'outil RFU a été installé dans des services municipaux spécifiques, relativement bas dans les organigrammes municipaux, d'où il est difficile de créer des ponts.

La mise en place du RFU, orientée vers l'augmentation rapide des ressources fiscales, n'a pas été l'occasion de créer les conditions techniques et institutionnelles de collaboration. Un parti pris important des concepteurs du RFU avait été celui d'une « ingénierie en temps réel » (Perier, 1993 : 75) : il s'agissait de développer progressivement l'outil, et de mettre de côté certaines questions sensibles (comme celles relatives à la gestion foncière et domaniale), afin d'enclencher une action immédiate. Cela a probablement été utile à la mise sur pied rapide de l'outil et à une augmentation quasi instantanée des ressources fiscales, laquelle a suscité un engouement décisif de la part des

autorités béninoises et des bailleurs de fonds. Cependant cette posture, importante pour la diffusion de l'innovation, semble s'être maintenue sur le long terme, alors que des partenariats avaient vocation à se développer. Les structures de projet de développement (conseillers techniques et Serhau), en jouant le rôle de maîtrise d'ouvrage délégué, ont permis pendant un temps une certaine synergie entre les acteurs, mais à leur disparition le cloisonnement entre services semble s'être renforcé. De plus les « cellules RFU » des circonscriptions urbaines jouaient à l'époque un rôle relativement mineur, ce qui n'a pas favorisé la transition à la décentralisation. Le contre-exemple de Cotonou, où les projets se sont succédé, et avec eux des conseillers techniques jouant le rôle d'intermédiaires, semble confirmer ce phénomène.

Aujourd'hui, dans toutes les communes, le service RFU et le service des affaires domaniales utilisent des systèmes d'adressage différents. Le RFU a établi deux systèmes d'identification : l'adressage cadastral (quartier-îlot-parcelle) et l'adressage postal⁴⁷ (rue-entrée de porte). Le service des affaires domaniales reprend dans ses répertoires les systèmes d'adressage établis à l'occasion des lotissements (lotissement-lot-parcelle). En conséquence, même lorsqu'un lien est établi entre les deux services, il peut être inefficace, comme à Cotonou, où parfois les agents du RFU ne sont pas capables d'identifier la parcelle sur laquelle une mutation a été faite, à partir de la fiche d'information foncière. Ils sont alors obligés de se déplacer pour vérifier sur place.

En outre, dans un contexte où les agents municipaux n'ont aucune relation de hiérarchie, il est difficile pour eux d'imposer un travail en commun. Par exemple, un agent municipal exprime sa crainte de « passer pour quelqu'un qui veut tout contrôler, qui veut contrôler l'autre collègue » (B1).

Dans ces conditions, il semble qu'il revient aux élus d'imposer une forme de collaboration entre services municipaux. Cela renvoie également à la place des services chargés du RFU dans l'organigramme des mairies (ANCB et VNG International, 2008). Sans une impulsion de la part du maire, ou une localisation des services RFU à une position centrale dans l'organigramme (au secrétariat général de la mairie par exemple), la collaboration entre services municipaux n'a que peu de chances de s'améliorer.

4.1.3 Entre la municipalité et les sociétés privées

Enfin, la mise en œuvre du RFU implique également des sociétés privées : bureau d'études pour l'installation de l'outil, sociétés d'informatique pour sa maintenance, cabinets de géomètres privés pour les documents de lotissement. Les relations entre sociétés privées et collectivité publique sont alors marquées par les intérêts économiques des sociétés privées, soumises à la nécessité de rentabilité. Les communes étant des mauvais payeurs notoires, ces relations marchandes conduisent souvent à des blocages : réticence des bureaux d'études pour l'engagement dans des contrats de suivi et d'assistance technique au RFU (A2), rétention des plans et répertoires de lotissements-remembrements jusqu'à rémunération complète (P8). Ces phénomènes, déjà identifiés par d'autres chercheurs (Dorier-Apprill, 2005), réduisent l'efficacité de l'outil RFU.

4.2 Logiques sociopolitiques : signification et moyens de la fiscalité locale

Les études de cas semblent révéler un rapport ambigu des populations (contribuables) et des élus à la fiscalité locale. Ce rapport affecte le fonctionnement technique de l'outil et son rendement. En particulier, si les élus tiennent tous un discours, notamment par la presse ou les documents municipaux, sur les besoins financiers des communes, il est remarquable de constater leur moindre implication dans la mobilisation de la fiscalité locale.

⁴⁷ L'adressage postal n'est en réalité que très peu utilisé, puisqu'il n'a pas été matérialisé physiquement par le panneautage, en dehors de quelques quartiers centraux à Cotonou et Porto-Novo.

4.2.1 Incivisme fiscal : les limites d'un discours

La fiscalité locale s'applique dans un contexte social vraisemblablement difficile. Le premier élément concerne les capacités à payer. Un aperçu des montants à payer laisse penser que ce n'est pas un obstacle absolu. Par exemple, pour une parcelle bâtie, avec une maison modeste (un seul niveau) en matériaux durables, le montant annuel de l'impôt serait de 20 000 à 50 000 F CFA, selon la ville, le quartier et les caractéristiques de la parcelle. Par comparaison, le traitement mensuel d'un fonctionnaire de l'État de catégorie B se situe entre 100 000 et 250 000 F CFA⁴⁸ (Africa Label Group et Afrique Conseil 2012).

Au-delà des capacités à payer, tous les acteurs s'accordent à pointer le problème de l'incivisme fiscal comme un obstacle à la rentabilité du RFU. Parmi nos études de cas, ceci est particulièrement perceptible à Porto-Novo et Bohicon, où les populations sont peu habituées à payer l'impôt. À Porto-Novo, les réticences viennent surtout des notables, possesseurs coutumiers et descendants royaux, qui ne reconnaissent pas la légitimité de l'imposition (enquête et Leclerc-Olive et Keita, 2004). À Bohicon, il s'agit plutôt de populations nouvellement urbaines, non familières avec la fiscalité (la fiscalité locale ne s'applique pas en milieu rural). Dans les deux communes, le nombre important de parcelles non bâties rend également difficile l'identification des contribuables (voir cliché en annexe 7).

Cependant, de nombreux interlocuteurs rapportent également les résultats positifs de la communication et de la sensibilisation auprès des citoyens. Cet effort est effectivement fait par de nombreux agents œuvrant en contact direct avec les contribuables. À Porto-Novo, en plus d'une sensibilisation par les banderoles posées aux carrefours les plus passants (voir clichés en annexe 7), l'administration fiscale a mis en place des séances hebdomadaires nommées « À l'écoute du contribuable », durant lesquelles le personnel reçoit les administrés. Un administrateur des impôts nous en explique l'importance à ses yeux :

« Même s'il vient pour vous injurier et vous traiter de voleur, acceptons qu'on nous traite de voleur mais calmement il faudrait leur expliquer pourquoi l'impôt est passé de tel montant à tel montant et qu'est-ce qu'on fait avec ces impôts-là. C'est ça le plus important. » (P3)

À Bohicon, un agent municipal explique son implication, au côté des agents de l'administration fiscale, lors des déplacements de terrain pour le recouvrement :

« Vous savez en Afrique, surtout au Bénin, il y a beaucoup d'analphabètes. Donc beaucoup ne comprennent que la fiscalité est déclarative, qu'il faut se rapprocher du fisc pour se faire déclarer. Et ils ignorent, même quand on leur dit qu'ils doivent le faire, que c'est comme ça que notre fiscalité est, ils ont du mal à comprendre. Pour eux « Comment, je vais donner de l'argent gratuitement ? Et c'est moi qui vais me déplacer vers eux pour... » donc beaucoup ne comprennent pas. Mais à force de leur expliquer, ils commencent par comprendre un peu, un peu. Au début, on ne leur expliquait pas comme ça. Mais maintenant, on essaie de leur expliquer, dire « C'est vous qui devez vous déplacer vers nous, ça se calcule de telle manière », que c'est pas sorcier, qu'ils peuvent calculer eux-mêmes. » (B4)

Selon nos interlocuteurs, ces séances de sensibilisation sur le terrain, dans les quartiers, produisent des effets positifs sur le civisme fiscal, même dans un contexte où les citoyens ne sont pas habitués à payer de l'impôt :

« L'Africain n'aime pas trop la honte, et puis automatiquement ils viennent vers nous et disent : « Je veux payer moi aussi ». Il sait que nous sommes sur le terrain, donc on risque de venir chez lui, donc il est obligé de venir vers nous. » (B4)

Dans ce contexte, de nombreux interlocuteurs appellent à l'implication des maires pour sensibiliser les populations :

« Il faut qu'ils [les maires] communiquent beaucoup pour que la population sache sur ce qu'on fait avec les impôts. Il y a déjà une cellule de communication. Mais il faudrait faire davantage. On en a vraiment besoin car nos concitoyens sont un peu malentendants, il faudrait une pédagogie, il faudrait communiquer,

⁴⁸ Le salaire minimum serait en 2012 de 32 000 F CFA.

| *communiquer, communiquer plusieurs fois, pour qu'ils comprennent que ce qu'ils payent, ce n'est pas qu'on les dilapide, mais on fait du concret avec. » (P3)*

4.2.2 Manque de moyens pour la fiscalité locale : incompréhension, frilosité à taxer, ou effet de « régime d'aide » ?

Les études de cas montrent un paradoxe important : alors même que l'outil RFU est le principal pourvoyeur de revenus municipaux, les élus semblent réticents à effectuer des dépenses publiques pour son fonctionnement. Le budget de fonctionnement du service RFU recouvre ainsi les activités de maintenance de la base de données (enquêtes annuelles), l'édition des avis et leur distribution.

Incompréhension de la logique systémique

Pour certains, ce manque de moyens vient d'une incompréhension de la part des élus du fonctionnement du RFU et des moyens nécessaires pour ce fonctionnement. Le RFU procède d'une logique systémique : le budget de fonctionnement alloué sert la rentabilité de l'outil ; inversement, toute insuffisance dans les moyens alloués se répercute très rapidement sur la fiabilité de la base de données et la rentabilité du RFU. À l'importance de ces moyens s'ajoute donc leur caractère permanent, surtout dans des villes très dynamiques sur le plan foncier, comme les trois cas étudiés. Cette spécificité des besoins en fonctionnement du RFU ne semble effectivement pas bien comprise par les élus. La baisse des moyens pour le fonctionnement de la cellule RFU et le recrutement des enquêteurs ces dernières années à Porto-Novo en est une illustration.

Il est alors suggéré une sensibilisation accrue des élus ; le Réseau RFU/SIF⁴⁹ envisage par exemple de coopter l'association nationale des communes du Bénin (ANCB) comme membre du comité exécutif du Réseau, et ainsi utiliser cette association d'élus pour renforcer l'information des maires vis-à-vis de cet outil (Réseau RFU/ SIF 2011).

La fiscalité contre les intérêts électoraux

Il est également possible d'interpréter cette réticence à donner des moyens au service RFU comme une frilosité des élus vis-à-vis de la fiscalité locale. Les multiples « tracasseries » administratives pour la dépense publique, les budgets de fonctionnement réduits, ou encore l'emploi d'agents municipaux moins efficaces que des agents occasionnels pour les enquêtes annuelles (Porto-Novo), seraient de multiples voies pour réduire la possibilité de mettre en œuvre la fiscalité locale, et préserver ainsi un électorat. À Porto-Novo, il est apparemment fréquent que la quittance d'impôt ne soit pas exigée dans le dossier de demande d'affirmation de la convention de vente⁵⁰, créant alors un manque à gagner en matière de fiscalité, approuvé indirectement par les élus via leur visa sur ce dossier. Dans le contexte pré-électoral qui était celui de l'enquête, cette dimension est revenue régulièrement dans les paroles des personnes interrogées, comme par exemple cet agent de l'administration fiscale du département du Zou :

| *« Qui parle de la décentralisation parle aussi de politique. Donc en même temps que les mairies veulent des ressources, elles veulent (...) ménager la population que représentent les contribuables. Donc à cet effet, par exemple, la TDL⁵¹ qui est mise en œuvre dans beaucoup de communes n'est pas encore une réalité ici, parce que c'est pas encore voté par le conseil municipal, il y a des paramètres, les élections qu'on craint, tout ça... ça fait que c'est pas encore mis en œuvre. » (B9)*

Cette dimension renvoie également aux logiques partisans de la gestion communale (voir section suivante).

⁴⁹ Le Réseau RFU/SIF est une association à but non lucratif existant depuis 2008 qui rassemble les responsables communaux des Registres fonciers urbains ou des Systèmes d'information foncière au Bénin.

⁵⁰ voir également section 4.4 sur la procédure d'affirmation des conventions de vente.

⁵¹ Taxe de développement local, qui devrait s'appliquer sur la vente de coton, les produits agricoles et leurs dérivés, les produits vivriers, le bétail et les produits halieutiques.

Une fiscalité peu valorisée parmi les sources de revenus disponibles

Enfin, ce paradoxe semble également refléter un effet pervers des situations de dépendance à l'aide⁵², selon lequel les acteurs publics n'exploitent pas pleinement les revenus fiscaux, du fait de la disponibilité de l'aide financière au développement. Ainsi, de l'avis de ce chef de projet de développement, il manque aux maires le réflexe de rechercher des ressources propres à la commune, avant de se tourner vers l'État ou les bailleurs de fonds :

« Il faudrait qu'ils [les maires] comprennent (...) vraiment l'utilité de cet outil avant que chaque fois que les choses ne bougent pas, bon voilà. Quand une ville aujourd'hui a des problèmes de ressources, ils ne pensent pas forcément à dire : « Moi j'ai un RFU qui fonctionne, il faudrait que je puisse... » Ils se disent : « Bon voilà, c'est les bailleurs ou bien l'État, il n'a pas transféré les compétences avec les ressources ». Voilà, c'est le discours habituel. » (A1)

Au-delà, il est possible de considérer les ressources propres des communes dans le panorama plus général des sources de revenus. De façon significative, dans un rapport sur l'état de la gouvernance locale produit par l'ANCB, la seule recommandation faite à l'endroit de l'Association pour la mobilisation des ressources financières communales est « initier des actions de plaidoyer auprès de l'État pour le transfert des ressources vers les communes » (ANCB, 2007 : 43). Ce rapport montre aussi, durant la première mandature des maires (2003-2008), la forte augmentation des ressources dites externes (provenant de l'État et des bailleurs de fonds), et une contre-performance des communes vis-à-vis des ressources internes (provenant des ressources fiscales et non fiscales). Cela laisse supposer une forte implication des maires dans l'obtention de projets de développement pour leurs communes, jouant le rôle de nouveaux « courtiers en développement » (Bierschenk, Chauveau *et al.*, 2000). Pourtant, à Bohicon par exemple, la structure des recettes communales reste très largement dominée par les recettes fiscales (représentant en moyenne 51,9 % des recettes entre 2008 et 2010) par rapport aux transferts de l'État (seulement 4,7 % en moyenne) (Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012a). Les produits des domaines et des ventes représentent également une source de revenus vraisemblablement plus « attrayante » que la fiscalité locale, notamment à Bohicon : issus de la mise en œuvre des lotissements, ces produits sont obtenus avec des frais de fonctionnement quasi nuls pour l'administration municipale, puisque les principales tâches sont externalisées à des bureaux privés (géomètres, urbanistes) (Dorier-Appril et Domingo, 2004)⁵³.

La forte présence de l'aide au développement, combinée à la valorisation symbolique de la mobilisation des ressources externes par le maire⁵⁴, semble faire en sorte que la fiscalité locale paraisse peu « attrayante », et l'outil RFU fortement consommateur en dépenses municipales par rapport aux autres sources de revenus disponibles.

4.3 Logiques partisans dans la gestion de l'administration municipale

Pour de nombreux interlocuteurs, l'appropriation politique et gestionnaire du RFU par les communes est restreinte par les enjeux politiques partisans, lesquels prennent le pas sur les questions techniques dans la conduite des affaires des communes. À quelques mois des troisièmes élections municipales, cet élément était récurrent dans le discours des interlocuteurs lors de l'enquête. Cela semble particulièrement prégnant à Porto-Novo et Bohicon. Le manque de moyens chroniques pour le service RFU à Porto-Novo, ou le transfert du RFU et de son gestionnaire du service des affaires financières au service du développement local et de la

⁵² Pour une revue de ces effets : Naudet, 1999 Lecomte et Naudet, 2000 Moss, Pettersson *et al.*, 2006 Lavigne Delville et Abdelkader, 2010.

⁵³ À Cotonou et Porto-Novo, presque la totalité du territoire urbain est loti (ou en cours de lotissement), ce qui réduit cet « attrait » pour la « course aux lotissements comme source de recettes » (Dorier-Appril et Domingo, 2004 : 50).

⁵⁴ Sans que cette dimension ait fait l'objet d'une analyse poussée lors de l'enquête de terrain, elle s'appuie sur les éléments décrits par Metodjo dans son étude des logiques de construction de la notabilité des maires au Bénin (Metodjo, 2007).

prospective à Bohicon, seraient alors des preuves de mise à l'écart des responsables administratifs, pour des raisons dites « politiques », d'affinités avec les élus. Cette logique partisane prendrait alors le pas sur les enjeux d'efficacité du travail de l'administration communale, et, en l'occurrence concernant le RFU, de qualité du recouvrement fiscal :

« Toutes les villes reconnaissent la valeur de l'outil. Mais on regarde la tête de celui qui est là avant de donner les moyens. (...) On le prive de moyens pour travailler, sachant bien que c'est de son travail, là, que la ville va tirer ses ressources. (...) C'est une manière de rendre la vie difficile. » (P1)

Dans ces mécanismes, la figure du maire prend une place importante selon les agents municipaux : il est un décideur politique, notamment du budget municipal, mais aussi le personnage clé des relations avec les autres institutions. Dans un contexte où les relations ne sont pas stabilisées par des accords écrits et de long terme (les protocoles d'accord), par exemple entre la commune et les institutions centrales (fiscales), la « volonté politique » semble décisive, parfois au détriment de la fiscalité locale :

« Comment faire pour que ça ne soit plus forcément l'affaire du maire ? » (B1)

Cette logique ne concernerait pas seulement les services RFU, mais l'ensemble des services municipaux, mettant en cause la reconnaissance des capacités techniques des agents :

« Parce que les communes sont trop courtisées. La dose de politique au niveau des communes c'est trop... de manière à tuer même la technique. » (B1)

Dans une certaine mesure, ces mécanismes semblent moins affecter la situation du service fiscalité/RFU à Cotonou. Il est possible d'émettre l'hypothèse que l'importance de l'administration municipale, la stabilité du maire⁵⁵, et enfin la présence continue d'un soutien technique et financier de l'aide internationale à ce service, ont permis de préserver le service fiscalité/RFU des enjeux partisans, d'introduire des routines et de stabiliser son fonctionnement. En outre, le chef du département du service des affaires économiques et financières (DSEF), au sein duquel est logé le service fiscalité/RFU, joue un rôle important dans la préservation des acquis du service dans la durée : il est en poste depuis 2002, mais surtout c'est un ancien directeur de la DGID, et fin connaisseur du RFU puisqu'il était en poste à la DGID au moment de l'installation du RFU à Cotonou.

4.4 Logiques politico-foncières : intérêts « mafieux » et redistribution

Dans les trois cas étudiés, une séparation nette entre les circuits de la gestion et de la formalisation foncières, et le circuit de l'information fiscale à base foncière (données RFU) est constatée. Elle se traduit par une absence de collaboration entre le service des affaires domaniales et le service chargé du RFU. La gestion foncière communale s'organise autour de trois activités principales : la réalisation des lotissements-remembrements, l'enregistrement des mutations foncières, et la gestion des réserves foncières communales (dites « réserves administratives ») (Precht, 2003, Rochegude et Plançon, 2009). Les informations créées par ces activités sont pourtant particulièrement utiles pour la base de données du RFU, notamment le tracé du parcellaire et la liste des propriétaires présumés dans le cadre des lotissements-remembrements ; et les changements de propriétaires présumés, morcellement et fusion de parcelles, via les procédures d'enregistrement des mutations. Ces constats confirment les résultats d'autres chercheurs, selon lesquels l'information foncière est une « ressource stratégique » (Le Meur, 2008) pour les acteurs, et est objet de marchandisation (Dorier-Apprill, 2005).

⁵⁵ Depuis les premières élections municipales en 2002, le maire de Cotonou est Nicéphore Soglo, premier président de la République du Bénin (1991-1994), et à la tête d'un des principaux partis d'opposition, Renaissance du Bénin (RB).

4.4.1 Circuits cloisonnés de l'information foncière

En dehors de la procédure de la fiche d'information foncière mise en place récemment à Cotonou, l'information foncière produite à l'occasion de ces activités fait l'objet d'une rétention par les acteurs qui la produisent.

Ainsi, la procédure « d'affirmation » des conventions de vente de parcelles sous seing privé réalisée par les communes, à l'initiative de l'acquéreur, permet à l'administration communale d'enregistrer les changements de propriétaire présumé. Afin de déposer sa demande au maire, l'acquéreur doit recueillir plusieurs documents auprès des différentes subdivisions administratives de la commune, chaque étape étant coûteuse et volontaire :

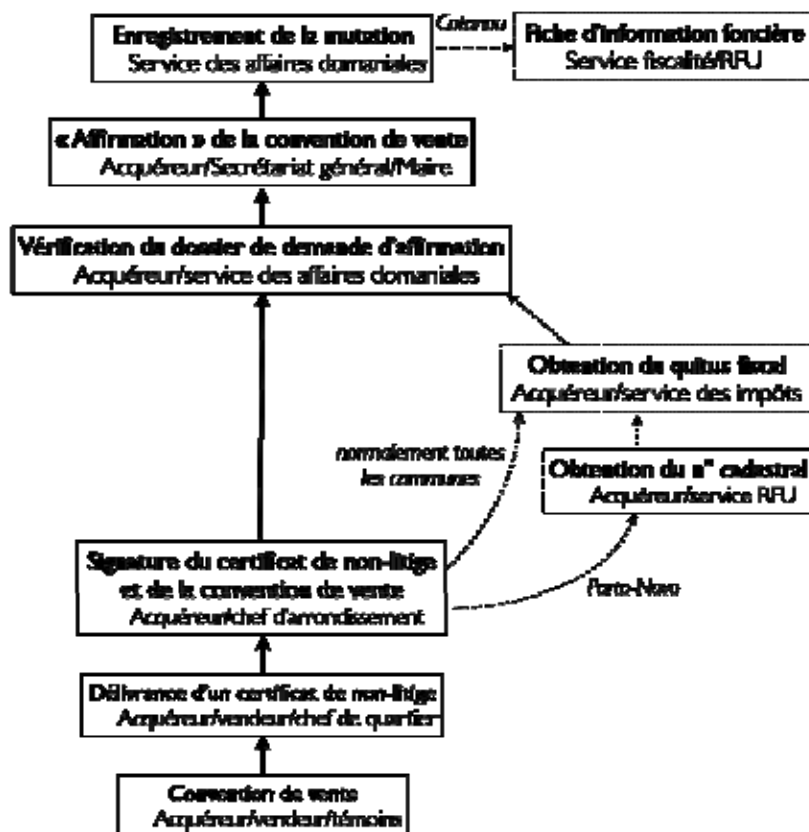


Schéma 3 : Étapes de l'affirmation d'une convention de vente sous seing privé

Source : enquête 2012, Serhau 1999, Precht 2003

Réalisation : Claire Simonneau, 2012

Parmi les pièces à recueillir se trouve en théorie une quittance fiscale, délivrée par les services déconcentrés des impôts. Cette étape devrait permettre, dans le cas où l'administration fiscale est impliquée dans la mise à jour de la base de données, une actualisation du fichier « Contribuables » du RFU. Cependant, le document n'est pas toujours exigé⁵⁶. À Porto-Novo, une fiche d'identification cadastrale est également théoriquement exigée pour tout enregistrement des mutations. Là encore, il semble que dans la pratique l'exigence ne soit pas toujours respectée. Au-delà, il est remarquable que la circulation de l'information au sein des municipalités ne soit pas prévue, notamment entre le service des affaires domaniales et le service RFU, puisqu'elle représente une occasion d'actualisation sans frais de la base de données RFU.

La rétention de l'information est d'ailleurs généralisée à tous les acteurs : l'information détenue par les chefs de quartiers ou les chefs d'arrondissements n'est pas relayée aux services centraux de la mairie, alors que de nombreux acquéreurs arrêtent leurs démarches (temporairement, dans

⁵⁶ Par exemple à Porto-Novo, voir section 4.2.

l'attente d'avoir les moyens financiers de les poursuivre, ou définitivement) à l'étape du quartier ou de l'arrondissement.

Le lotissement-remembrement constitue un autre moment de production d'informations foncières, puisqu'il s'agit d'un ajustement du tracé parcellaire (dégagement d'emprises pour les infrastructures et équipements publics et sociocommunautaires) et d'un « recasement » des présumés propriétaires selon le plan de lotissement. La maîtrise d'œuvre de la majorité des lotissements-remembrements est aujourd'hui déléguée par les communes à des cabinets privés de géomètres habilités par l'État, pour les étapes d'état des lieux, puis de recasement⁵⁷. La réalisation d'un lotissement-remembrement prend plusieurs années, en raison du temps de traitement des contestations soumises par les présumés propriétaires. Les plans parcellaires et les registres de recasement sont alors détenus par les géomètres pendant tout ce temps ; et parfois au-delà : les municipalités ne payant pas à temps leurs prestataires, ces sociétés privées gardent ces documents comme moyen de pression pour se faire rémunérer. Les documents seraient alors souvent l'objet de pratiques douteuses, notamment la manipulation du parcellaire et la réservation de parcelles pour les proches du géomètre (entretiens P1, C1, C7, B1, B3, et Precht, 2003). De fait, les communes ont du mal à obtenir ces documents ; quand ils sont transmis, c'est au service des affaires domaniales, qui ne les transfère pas au service RFU, lequel doit pourtant tenir à jour un plan parcellaire de la ville. Là encore, les informations sont obtenues par enquêtes de terrain.

Enfin, le RFU est censé permettre de mieux connaître et gérer le patrimoine foncier des municipalités, en particulier son domaine public et les réserves foncières de son domaine privé⁵⁸ (Serhau-SEM 1995). Le domaine public est constitué des espaces à vocation publique, tels les routes, jardins publics, terrains supportant des ouvrages d'intérêt public, etc. dont la commune a à charge l'entretien. Dans les faits, le domaine public est repérable sur les plans parcellaires, au moins pour l'emprise des voies, facilement identifiable. À Cotonou et Porto-Novo, les espaces publics (espaces verts, jardins publics, équipements publics) sont pratiquement intégralement enregistrés dans le SIG. En revanche, les réserves foncières du domaine privé ne sont pas tenues à jour en temps réel par le service RFU, dans aucune des communes étudiées. Tout d'abord, la transmission partielle des documents domaniaux à la décentralisation contribue à un flou généralisé sur l'état de ces réserves foncières parmi les services municipaux⁵⁹. Dans les faits, ces réserves sont fréquemment morcelées par des cabinets de géomètres privés, à la demande des communes, et les parcelles vendues à des particuliers, sans que le service RFU n'en soit informé. Les services RFU adoptent alors des attitudes différentes. À Porto-Novo, les réserves foncières sont identifiables via le SIG car ce sont de vastes îlots non morcelés. Ces zones ne sont pas renseignées, même si elles sont bâties et occupées en réalité, afin, selon nos interlocuteurs, de ne pas s'impliquer dans des « histoires domaniales » vraisemblablement douteuses (P1). Il semble que la DST soit régulièrement convoquée par le maire pour désigner les réserves foncières disponibles pour répondre aux demandes d'importantes sociétés privées ; le service RFU n'est alors pas sollicité. À Cotonou, le service fiscalité/RFU fait régulièrement des enquêtes sur les zones dont le parcellaire et/ou le bâti ont été modifiés, qu'elles fassent partie d'anciennes réserves foncières ou non. Il existe donc un suivi de fait de l'état de ces zones (probablement avec un certain décalage dans le temps), indépendant des activités des autres services municipaux.

⁵⁷ Entre ces deux étapes, un plan d'aménagement de détail a été confectionné par un urbaniste.

⁵⁸ Le domaine privé est constitué des biens patrimoniaux « non affectés à un service public mais que la commune entend garder en propre en vue d'aménagements ultérieurs tels que immeubles ou réserves foncières ». Selon Rochegude et Plançon, « le pouvoir reconnu à la commune d'élaborer les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols peut être interprété comme une sorte de pouvoir domanial qui s'imposerait sur le territoire communal » (Loi n°97-029 et Rochegude et Plançon, 2009).

⁵⁹ « La ville ne connaît pas ses réserves », selon un agent de la direction des services techniques de Porto-Novo, ce qui pose des problèmes pour cette direction, ne serait-ce qu'en matière d'implantation d'infrastructures.

4.4.2 Marginalisation subie et voulue du RFU

Le décloisonnement de ces circuits a été tenté dans les trois communes. À Cotonou, il reste à évaluer dans la durée l'initiative récente des « Fiches d'information foncière ». À Porto-Novo et Bohicon, des demandes ont été faites pour qu'un agent du RFU participe à certaines étapes des lotissements-remembrements. Cela avait été accepté par le précédent maire porto-novien, mais jamais mis en application. Les instances décisionnaires n'ont pas donné suite aux demandes réitérées à Bohicon. À Porto-Novo, un agent du RFU a participé pendant quelque temps aux vérifications administratives des dossiers de demande d'affirmation des conventions de vente, mais « tous les dossiers disparaissaient » à l'arrivée de cet agent (P1). Cette participation a finalement été abandonnée.

En définitive, les agents rencontrés affirment se mettre désormais volontairement à l'écart de ces circuits :

« Il y a toute une mafia autour du foncier. (...) il y a tout un réseau autour. (...) On ne veut pas rentrer dans leurs histoires domaniales, là. » (P1)

Le moyen privilégié de collecte et d'actualisation des données du RFU reste les enquêtes de terrain, alors conçues comme un moyen de « contourner » (P1) ces blocages, et de dépasser les problèmes domaniaux et fonciers. Selon un agent du service fiscalité/RFU de Cotonou :

« Nous ne gérons pas les affaires domaniales chez nous mais c'est quand même des problèmes que nous essayons de gérer à notre manière. » (C2)

La littérature technique sur le RFU nous informe qu'il est plus optimal d'installer l'outil sur des zones déjà loties (Tonato, 2007 ; Rochegude et Plançon, 2009). Il est clair que les zones loties présentent de nombreux avantages : parcellaire déjà tracé, liste des présumés prioritaires à jour si le lotissement est récent. Il est possible que le RFU couvre des zones non loties, auquel cas des numéros cadastraux provisoires sont attribués. La mise en œuvre du lotissement, qui modifie le tracé du parcellaire, implique alors de reprendre le plan parcellaire et l'adressage cadastral, induisant des coûts supplémentaires. Un expert en informatique détaille ces difficultés :

« La difficulté du RFU, c'est la notion de RFU et lotissement. Quand une zone n'est pas lotie, on a du mal à identifier les éléments de base. Les parcelles ne sont pas bien définies (...). Par exemple, pendant longtemps, Agla⁶⁰ n'était pas lotie, mais il y avait des activités, il y avait de belles maisons et les impôts ne peuvent pas ne pas faire payer les impôts. Or faire payer les impôts sur une zone non lotie, on est obligé de prendre des numéros provisoires, et après ces numéros provisoires, il faut les effacer complètement pour repartir, et on n'a pas l'historique de ce qu'il s'est passé. (...) Donc la notion des zones non loties pose des problèmes d'identification et des problèmes de pérennité de la base. » (A3)

Mais la présente recherche permet de compléter ces arguments techniques par un constat d'ordre sociopolitique. Les zones loties sont non seulement stabilisées sur le plan de l'occupation du sol, mais aussi sur le plan des tractations autour du foncier, dont les géomètres et les élus semblent les principaux acteurs.

Finalement, en dehors du cas de Cotonou, il est probable que la fonction d'inventaire foncier prévue par les concepteurs du RFU (voir rapport de présentation et PDM 1993) ne soit pas mise en œuvre à moyen terme, et, plus largement, que le RFU ne soit pas utilisé comme un outil de gestion foncière :

« Les gens ne sont pas encore prêts à ce que le RFU s'implique dans la gestion foncière de la ville, à cause de (...) tout un flou autour du foncier. » (P1)

L'analyse de ces logiques révèle un contexte local complexe pour la mise en œuvre du RFU ; son appropriation par les municipalités est traversée d'enjeux multiples. De manière transversale à l'ensemble de ces logiques, il est possible de lire les questions soulevées par la mise en œuvre locale de la décentralisation. Ce sont en effet les processus de recomposition du jeu d'acteurs de la

⁶⁰ Agla est un quartier de Cotonou situé dans le treizième arrondissement.

gestion urbaine, et en particulier de construction d'un pouvoir municipal et d'une administration communale, qui semblent à l'œuvre dans les phénomènes décrits.

V. ENVIRONNEMENT NATIONAL ET INTERNATIONAL ET PERSPECTIVES

Cette dernière partie fait état du contexte national et international, sur le plan des stratégies et politiques dans les principaux secteurs concernés par la mise en œuvre du RFU. Il s'agit ici d'identifier les éventuelles ressources pour les acteurs du RFU permettant de faire tomber les blocages identifiés plus haut, pour une plus grande appropriation, notamment gestionnaire et politique, du RFU par les municipalités.

5.1 Le Réseau RFU/SIF : un *lobby* ?

Le Réseau RFU/SIF est une association à but non lucratif qui rassemble les responsables communaux des RFU béninois⁶¹. Fondé en 2008 avec le soutien de la coopération néerlandaise⁶², il constitue certainement une ressource d'ordre technique pour les responsables communaux des RFU, par le biais des séminaires, des formations qu'il organise⁶³ et du réseau interpersonnel des professionnels qu'il constitue.

Les perspectives d'actions du Réseau (Réseau RFU/ SIF 2011) montrent que ses membres voudraient en faire un moyen de pression d'échelle nationale, pour une meilleure considération de l'outil dans les municipalités et de la part des maires. Dans cette optique, l'association cherche à coopter l'ANCB dans son conseil exécutif, afin d'être située au plus près des élus. Par ailleurs, le Réseau affiche comme objectif important la mise en place du RFU dans toutes les communes du Bénin.

Ces actions et ce dernier objectif demandent un investissement important sollicité auprès des bailleurs de fonds. Le Réseau n'a actuellement pas de soutien financier pour son plan d'action en tant que tel. La coopération décentralisée reste en revanche présente dans le soutien à la mise en place du RFU dans les villes secondaires.

5.2 Réformes nationales : finances locales et sécurisation foncière

À l'échelle nationale à la fin de l'année 2012, plusieurs réformes en cours concernent des points clés de la mise en œuvre du RFU.

5.2.1 Application du coût administratif pour toutes les communes

La loi de finances pour la gestion 2012 a introduit le prélèvement du coût administratif (10 % des recettes de la fiscalité locale) pour toutes les communes béninoises, et non plus pour les seules communes où s'appliquent la taxe foncière unique et la taxe professionnelle unique, soit les

⁶¹ Selon ses statuts, ses objectifs sont : l'échange périodique sur les succès et les difficultés d'installation, de restauration, de mise en œuvre et des utilisations de l'outil RFU / SIF dans les communes du Bénin ; œuvrer pour le développement des deux autres volets de l'outil ; l'harmonisation des procédures et mécanismes introduits par le RFU / SIF ; la généralisation de l'outil RFU/SIF dans toutes les communes du Bénin ; le renforcement des capacités des responsables en charge du RFU / SIF du Bénin ; la synergie dans la mise en œuvre des politiques de mobilisation des ressources financières, de maîtrise du foncier et d'aménagement urbain dans les communes du Bénin ; la facilitation de la collaboration entre l'administration communale, l'administration fiscale et les structures partenaires des communes ; la recherche des voies et moyens en accord avec l'administration fiscale pour élever le niveau du civisme fiscal dans toutes les communes disposant du RFU / SIF ; le renforcement de la solidarité entre les membres du Réseau.

⁶² La VNG International, agence de coopération internationale de l'Association des communes néerlandaises.

⁶³ Par exemple, le responsable RFU de Bohicon a été formé au SIG au Bénin et en Belgique, dans le cadre d'une formation organisée par le Réseau.

communes à statut particulier. Un arrêté du ministre chargé des finances doit préciser les modalités de mise en œuvre de cette mesure cet arrêté se faisait toujours attendre au moment de la rédaction de ce rapport (début 2013). Des discussions sont en effet en cours sur ces modalités : pour l'administration fiscale, la commune doit apporter une contribution supplémentaire au produit du coût administratif ; pour les communes, ce produit doit suffire. L'expérience des villes à statut particulier a en effet montré que ce montant est toujours complété par les communes. Selon plusieurs sources, les délais sont également dus à des tractations pour fixer la répartition du produit du coût administratif. Certaines administrations centrales et locales plus ou moins impliquées dans la mobilisation de la fiscalité locale chercheraient à « avoir un pourcentage » (B9). « C'est un problème d'intérêts » selon un agent de l'administration fiscale (B9). Un atelier sur le coût administratif a été organisé à l'initiative de l'ANCB et de la DGID en septembre 2012, afin de « trouver un compromis entre les différents acteurs du développement local » pour la prise de l'arrêté (Gbènakpon, 2012). La DGID, pourtant à l'initiative de cet atelier, n'y avait pas envoyé de représentant, témoignant des dissensions internes sur le sujet.

Il reste que la mise en œuvre du coût administratif serait vraisemblablement un moyen d'apaiser les relations entre communes et services déconcentrés des impôts. Selon un agent des services déconcentrés des impôts, avec la mise en place du coût administratif : « On n'a même pas besoin d'aller voir un maire avant de faire fonctionner le service [d'assiette et de recouvrement] » (B9).

5.2.2 Politiques nationales de sécurisation foncière

Dans un contexte d'extra-légalité dominante de la possession foncière, le gouvernement béninois a entrepris depuis une dizaine d'années des actions en matière de sécurisation par la formalisation de la possession foncière. Ces actions intéressent les acteurs du RFU, alors que plusieurs d'entre eux émettent le souhait d'une simplification des procédures d'enregistrement et reconnaissance de la possession foncière, afin de faciliter la mise à jour de leur base de données.

En 2001, un programme de transformation des permis d'habiter (PH) en titre foncier (TF) est mis sur pied sous l'autorité du ministère chargé de l'urbanisme et de l'habitat⁶⁴. En 2009, dans le cadre du projet MCA-Bénin⁶⁵ (Millennium Challenge Account Bénin), le programme est repris et élargi : il s'agit alors de faciliter la transformation de tout titre de propriété présumée en TF, grâce à des procédures facilitées et un coût revu considérablement à la baisse, subventionné par le programme. La quittance des impôts fonciers fait alors partie de ces documents de présomption de propriété, avec le permis d'habiter, l'attestation de recasement, ou encore la convention de vente, légalisée (procédure d'affirmation) ou non. Par ces dispositions, le travail de constitution d'une base de données de contribuables réalisé dans le cadre du RFU est reconnu comme une démarche de recensement des présumés propriétaires, et le fait de payer l'impôt comme une preuve de la légitimité de la possession. Une commission nationale d'appui à l'obtention de titres fonciers est mise en place dans ce cadre, et prévoit de délivrer 30 000 titres fonciers sur quarante communes pilotes. À la fin du projet en octobre 2011, 112 titres fonciers seulement avaient été établis selon ces nouvelles procédures (MCA-Bénin 2011). Il s'agit donc bien d'une opération ponctuelle.

La réforme foncière nationale, concrétisée par une déclaration de politique foncière et domaniale en juin 2011, confirme l'orientation de la sécurisation foncière par la voie légale de

⁶⁴ Dans le cadre du Projet d'appui à la réforme du foncier urbain. Une phase pilote a été mise en œuvre entre 2001 et 2003, avant que le gouvernement ne prenne la décision de généraliser l'opération sur tout le territoire national. Une commission nationale est mise en place, mais ne délivre que 1348 titres en sept ans (Lavigne Delville, 2010).

⁶⁵ Le MCA Bénin, d'un montant de plus de 300 millions de dollars US, financé par les États-Unis, est engagé à partir de 2006. Son volet « Accès au foncier » a comme objectif de « renforcer les droits de propriété et d'investissements » (MCA-Bénin 2011). Il comprend les activités suivantes : (i) la réforme juridique foncière et l'élaboration d'une politique foncière, (ii) des activités de formalisation des droits de propriété foncière, (iii) l'amélioration des services des domaines, de l'immatriculation et de la gestion de l'information foncière, (iv) l'information et la communication autour de ces activités.

l'immatriculation et du titre foncier. Dans ce dispositif en cours de mise en place⁶⁶, les outils communaux comme le RFU sont ignorés ; la compétence relative à la reconnaissance de la propriété foncière reste étatique. Cette proposition de réforme propose même la mise en place d'un système national d'informations foncières, sans qu'un lien avec le RFU soit étudié⁶⁷.

En définitive, les choix pris dans le cadre de cette réforme nationale restreignent encore les possibilités que le RFU soit compris et conçu comme un instrument de gestion foncière.

5.3 Appuis internationaux : des ressources pour les acteurs du RFU ?

Le paysage en matière d'aide internationale au Bénin était relativement flou au moment de l'enquête (septembre 2012). Plusieurs bailleurs de fonds travaillent en effet au renouvellement de leur stratégie d'appui (Communauté européenne, Millenium Challenge Corporation, coopérations belge, suisse, néerlandaise). Dans ce contexte, deux pistes d'interventions pouvant avoir une influence sur la position des services RFU dans les municipalités et à l'échelle nationale ont été identifiées.

5.3.1 Appui à la décentralisation (GIZ)

La GIZ, dans le cadre de la troisième phase de son appui à la décentralisation (PDDC), maintient une action auprès des communes. Alors qu'elle avait soutenu la mise en place d'un outil équivalent au RFU⁶⁸ dans quelques communes béninoises à partir de 2004, elle concentre désormais son aide à l'amélioration de la gestion financière des communes et de l'augmentation de leurs ressources propres. Ainsi, elle travaille avec les communes sur l'amélioration de l'exécution du budget, la planification des investissements, pour obtenir *in fine* une meilleure qualité des prestations de la commune aux populations.

L'agence apporte également son soutien aux acteurs nationaux jouant un rôle dans la décentralisation : par exemple, en accompagnant la mise en place de la taxe de développement local (TDL), en finançant l'atelier sur le coût administratif (cf. *supra*), en appuyant des formations auprès des agents de l'administration fiscale centrale. Elle étudie également la possibilité d'un appui au Réseau RFU/SIF. Son action semble ainsi très proche des objectifs fiscaux du RFU.

5.3.2 Projet de rénovation de l'adressage (coopération française)

L'adressage des territoires municipaux est ciblé par une série de projets en cours d'élaboration, avec le soutien probable de la coopération française et de l'association internationale des maires francophones (AIMF). Ces projets visent des communes détenant ou ne détenant pas de RFU. Dans les communes détenant un RFU, ces projets viendraient actualiser les systèmes existants.

Parmi les composantes de base du RFU se trouvent deux systèmes d'adressage : l'adressage cadastral (QIP : quartier-îlot-parcelle) servant aux activités fiscales, et l'adressage postal (REP :

⁶⁶ Le Code foncier et domanial a été adopté en janvier 2013 par la loi n°2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin. Il permet la confirmation de droits fonciers par l'attribution d'un « certificat de propriété foncière » ; les documents de présomption de propriété pouvant mener à la confirmation sont l'attestation de détention coutumière, l'attestation de recasement, et l'avis d'imposition des trois dernières années.

⁶⁷ Une étude préparatoire à cette réforme, centrée sur les options technologiques pour ce système national d'informations foncières, suggère que les données du RFU seront utiles, sans préciser lesquelles (plan parcellaire ? fichier contribuable ? fichier bâtiment ?) (Stewart, 2009 : 14) : « Les fichiers de données pour les RFU sont d'un intérêt particulier pour le projet "Accès au Foncier" et il est à souhaiter que ces données seront mises à disposition pour usage au sein de la future Agence nationale pour le cadastre et l'immatriculation foncière (ANCIF) qui est proposée. »

⁶⁸ Le système d'informations foncières (SIF). Les deux outils sont jugés comme similaires par les techniciens (Tonato, 2007). Le SIF devait jouer un rôle plus accentué dans la gestion foncière communale que le RFU, mais dans la pratique il semble que seule l'application fiscale soit réellement mise en œuvre, comme le RFU (entretien à la cellule SIF de Abomey).

rue-entrée de parcelle) utile pour le repérage dans la ville (Serhau-SEM, 1997). À l'installation du RFU, l'adressage postal a souvent été négligé ; notamment le panneautage physique n'a jamais été réalisé, à part dans quelques zones centrales de Cotonou et Porto-Novo (Tonato, 2007). Les projets en prévision visent à reprendre l'adressage postal sur de nouvelles bases techniques (système métrique, où le numéro correspond à la distance à l'entrée de la rue, plutôt qu'un système linéaire, où les numéros se suivent), et à effectuer le panneautage. L'objectif est que tous les acteurs urbains utilisent à terme cet adressage comme système de repérage.

À l'échelle nationale, une Cellule nationale d'adressage (CNA) a été mise sur pied au sein du ministère chargé de la décentralisation. Cette cellule, composée de deux cadres du ministère appuyés par un conseiller technique français, a pour vocation d'encadrer la mise en place de l'adressage dans les communes, et de veiller à l'harmonisation nationale de cet outil technique. Dans les communes dotées de RFU, comme à Cotonou et Porto-Novo, il s'agit de rénover l'adressage du RFU. Dans les autres communes, la CNA apporte son appui par des études de faisabilité de mise en place de l'adressage, conçu alors comme outil de repérage urbain, de recensement des équipements publics, et d'aide à la gestion urbaine (Farvacque-Vitkovic, Godin *et al.*, 2005).

Au moment de l'enquête, de vives discussions avaient cours sur la localisation des agents chargés de l'adressage à Cotonou et Porto-Novo. Pour certains, ces agents doivent être logés à la DST, puisqu'il s'agit d'une opération essentiellement technique et ayant trait au repérage urbain. Pour d'autres, ils doivent être accueillis au sein du service RFU, puisque ce volet est une composante intégrante de l'outil RFU. Ces débats reflètent la concurrence entre services pour l'expertise en matière de gestion urbaine. En fonction des choix faits, ce projet pourra venir confirmer le cantonnement du RFU à sa fonction fiscale, ou au contraire renforcer son personnel et sa légitimité en matière d'outil de gestion urbaine, centralisateur de l'information urbaine.

5.4 Élections municipales en 2013 : un brassage des cartes en perspective ?

Le deuxième mandat des maires est censé s'achever en 2013, avec les élections municipales prévues en mai⁶⁹. Quel sera l'impact de ces élections sur la prise en considération du RFU sur le plan politique ?

Jusqu'à présent la gestion urbaine et la fiscalité locale ne semblent être un sujet de campagne dans aucune des trois communes étudiées. En revanche les scandales fonciers font régulièrement la une des journaux (Ségla, 2011). Compte tenu de l'importance de la dimension politique des blocages identifiés, l'éventuel renouvellement des responsables politiques est un événement central qu'il restera à analyser.

⁶⁹ Les élections ont été constamment reportées depuis le début de l'année 2013.

CONCLUSIONS

La recherche a montré que, dans les trois communes étudiées, le RFU était principalement utilisé pour son application fiscale. Les principaux acteurs de cette application (service RFU et administration fiscale) semblent maîtriser le fonctionnement de l'outil. Pour autant, les procédures de mise à jour de la cartographie parcellaire comme de la base de données fiscales, pourtant essentielles à la rentabilité de l'application, sont partiellement en place et insuffisamment exécutées. Le partage des coûts de fonctionnement reste un facteur de blocage important.

Les deux autres applications possibles du RFU, de gestion foncière et de gestion urbaine, ne semblent pas investies. La compétence en matière de gestion foncière reste du ressort des services des affaires domaniales, et de ce point de vue, le service RFU est relativement marginalisé par rapport aux circuits de l'information foncière. En matière de gestion urbaine, les compétences techniques (SIG) sont certes présentes, et la plupart des décideurs sont sensibilisés à l'intérêt d'un support numérique pour la connaissance du territoire. Seulement il manque des opportunités de développer cette application, notamment à cause d'une concurrence avec d'autres services producteurs de cartographie (DST principalement). Le RFU, cantonné à son rôle fiscal, n'est donc pas l'outil municipal polyvalent imaginé par ses concepteurs.

Paradoxalement, l'enjeu fiscal, pourtant important compte tenu de la structure des recettes des communes, ne mobilise pas les élus autour de la maintenance de l'outil, que ce soit par des moyens de fonctionnement ou par des injonctions de circulation de l'information entre services municipaux. Il semble plutôt que, du point de vue des élus, d'autres enjeux prennent le pas sur ces besoins. La structure des relations entre institutions, et l'importance des enjeux financiers autour de la fiscalité et du foncier, ne facilitent pas non plus le fonctionnement optimal de l'application fiscale du RFU.

Les trois études de cas offrent tout de même des situations différenciées qui permettent de relever des facteurs transversaux aux trois types d'appropriation.

1 Appropriation du RFU : des facteurs transversaux

Le temps de la transmission technique et institutionnelle

Le temps de transmission technique et institutionnelle des procédures de fonctionnement du RFU après la phase d'installation semble particulièrement important. À Bohicon, la mise en place du RFU a été réalisée par la Serhau-SA (Société d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbaine), alors société privée, en une année fiscale. Selon les agents municipaux concernés, cela n'a pas été suffisant pour acquérir une bonne compréhension technique. L'outil est relativement complexe, et nécessite l'expérience de plusieurs exercices fiscaux pour être maîtrisé. De plus, la transmission concerne également l'apprentissage des relations entre institutions, et en particulier entre administration fiscale et commune. Le simple legs de modèles de protocole d'accord ne semble pas suffisant à l'instauration de relations de collaboration. Au contraire, à Cotonou, l'ensemble des procédures de mise à jour de l'information et de liaison avec les autres institutions (administration fiscale ou autres services municipaux) est le résultat de plusieurs années de soutien technique au service RFU. Notamment, ce temps a permis de sensibiliser la hiérarchie administrative et les élus sur les besoins en matière de collaboration entre les services. À Porto-Novo enfin, des projets ponctuels sont venus renforcer le service, notamment en matière de cartographie. Ce facteur « temps de l'accompagnement » semble essentiel à l'appropriation des procédures par les agents communaux, et à la possibilité d'une appropriation politique.

Système et représentation de la fiscalité locale

La promesse des revenus fiscaux pourrait être un puissant moteur d'appropriation de l'outil. Les élus, décideurs et responsables du budget, mais aussi l'ensemble des services municipaux, dont l'activité dépend en grande partie de ces revenus, devraient en théorie manifester un grand intérêt à l'utilisation optimale de l'outil. Rappelons que la fiscalité locale représente une part des revenus communaux d'autant plus grande que le territoire communal est entièrement urbanisé et loti, comme à Cotonou et Porto-Novo, où elle représente l'essentiel des revenus. Dans le cas des villes en expansion démographique et spatiale (comme à Bohicon), la part des revenus générés par la délivrance de documents domaniaux (dans le cadre des opérations de lotissement notamment) est alors plus importante, à parts égales avec la fiscalité locale.

Cependant, deux facteurs semblent bloquer ce mécanisme d'appropriation. D'une part, le système de la fiscalité locale, basée sur la propriété présumée, implique de nombreux acteurs producteurs de preuves de présomption de propriété et qui peuvent avoir des intérêts marchands. Dans ce contexte, la mise en place du RFU après les lotissements-remembrements semble favoriser son acceptation par les acteurs de cette chaîne foncière. La relative stabilité du tracé parcellaire à Cotonou paraît ainsi faciliter les mises à jour. En outre, il serait utile d'analyser les mécanismes de l'incivisme fiscal, au-delà de la faible propension à payer des populations. Cela revient à mettre en question les capacités d'un système pratiquement automatisé comme le RFU à permettre l'application stricte de l'impôt. D'autre part, la fiscalité locale est une source de revenus peu valorisée sur le plan politique. Elle est en effet visible pour les contribuables (à la différence de la fiscalité indirecte), et peu porteuse sur le plan électoral. À l'inverse, les ressources issues des transferts de l'État, ou encore des bailleurs de fonds étrangers, semblent constituer un atout pour la notabilité du maire. Pour être valorisé aux yeux des contribuables, le prélèvement fiscal devrait être accompagné d'une importante politique municipale d'investissements, d'équipements et de communication, ce qui ne semble pas être encore le cas dans ces jeunes municipalités.

Normalisation vs politisation de l'administration

L'étude tend à démontrer que l'ancienneté de l'administration et les routines administratives alors installées jouent en faveur d'une appropriation technique et gestionnaire de l'outil.

La différence entre la situation des deux communes à statut particulier (Cotonou et Porto-Novo) et Bohicon est significative à ce titre. Les communes à statut particulier ont hérité d'une administration relativement importante et ancienne, rodée aux problématiques de gestion urbaine, et ayant bénéficié d'un certain nombre d'outils en la matière (RFU, SIG, Programme pluriannuel de développement et d'investissement - PPD, etc.). À Bohicon, les services dédiés à la gestion urbaine ont pour partie été créés à la décentralisation, comme la DST par exemple. La mise en place du RFU a pratiquement coïncidé avec l'arrivée du cadre communal chargé de l'outil. Il en résulte un fort contraste dans les capacités à mettre en œuvre les procédures complexes du RFU. Il semble ainsi que la « robustesse » des procédures administratives soit un facteur positif d'appropriation technique et gestionnaire du RFU, tandis que l'influence des enjeux partisans constitue un important facteur négatif d'appropriation.

2 Mise en œuvre et introduction du RFU dans l'administration municipale : recommandations

Ces recommandations, issues des constats de l'étude et donc orientées vers une meilleure appropriation municipale du RFU, sont faites à l'endroit de l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre ou l'installation des RFU au Bénin, donc en priorité les acteurs publics béninois. Les bailleurs de fonds sont également concernés quant aux besoins en financement de ces actions.

Une première série de recommandations se rapporte aux situations où le RFU est déjà implanté, comme dans les trois communes étudiées, où l'amélioration visée concerne les mécanismes de

pérennisation de l'outil RFU. Le tableau 10 complète les recommandations par des propositions d'actions concrètes. Une deuxième série de recommandations concerne l'implantation de nouveaux RFU, et donc la prévention des problèmes identifiés ; elles peuvent cependant être lues comme des recommandations générales relatives à l'introduction d'outils innovants dans des contextes administratifs faiblement normalisés.

Pérennisation des RFU existants

Sensibiliser

Une importante part des blocages identifiés dans l'appropriation, notamment politique, du RFU, semble tenir à une incompréhension de l'outil. Cette incompréhension porte, selon les acteurs, sur les potentialités de l'outil, son fonctionnement collaboratif, sur l'importance du budget de fonctionnement nécessaire, sur sa logique systémique et l'importance cruciale des mises à jour. Aussi, une recommandation fondamentale de cette étude concerne la sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés par le RFU, dans une perspective de résolution à court ou moyen terme des blocages identifiés.

À très court terme, il est possible de diffuser une documentation de qualité et déjà existante vers deux publics-cibles :

- aux agents locaux, des municipalités ou de l'administration fiscale, les guides techniques et procéduraux, notamment les deux manuels produits par la Serhau-SEM en 1995 et 1996, et celui produit par le Réseau RFU/SIF très récemment (Serhau-SEM, 1995 Serhau-SEM, 1996 Réseau des RFU/ SIF du Bénin, 2010) ;
- aux élus, le « guide du maître d'ouvrage », dont l'élaboration a été financée par UN-Habitat, et le bilan des expériences de mise en œuvre des RFU, préparé en collaboration avec l'association des communes (ANCB et VNG International, 2008 République du Bénin, UN-Habitat *et al.*, 2011).

Ensuite, il semble important de s'appuyer sur l'Association nationale des communes du Bénin, (ANCB) pour effectuer une sensibilisation large des élus sur les principes de fonctionnement du RFU à propos des points clés suivants : stratégies communales de mobilisation des ressources, potentialités et coût du RFU, logique systémique de l'outil, et gains d'efficacité grâce aux liaisons entre services.

L'administration fiscale constitue le dernier maillon de cette chaîne d'acteurs à sensibiliser. Il s'agirait alors de sensibiliser ses agents, depuis la Direction générale des impôts et domaines (DGID) jusqu'aux centres des impôts des petites entreprises (CIPE), sur le partage des compétences en matière de fiscalité locale avec la commune instauré par le RFU, et sur l'importance des engagements réciproques via l'élaboration du protocole d'accord.

Enfin, les contribuables devraient être informés via des campagnes de communication en français et en langue locale expliquant le fonctionnement et les intérêts de la fiscalité locale. À cet égard, des initiatives existent déjà dans les communes étudiées (émissions télévisées, radio, banderoles...) qu'il s'agirait de renforcer et d'élargir.

Normaliser/automatiser les relations entre acteurs

La sensibilisation doit être accompagnée de plusieurs actions concrètes en faveur d'une meilleure relation entre acteurs du RFU. Les partenariats faiblement encadrés, comme à Bohicon entre la commune et l'administration fiscale, étant manifestement difficiles à rendre effectifs, il est recommandé de mettre en place des procédures plus « rigides » encadrant ces relations partenariales. Cette recommandation relève des procédures administratives et se décline selon plusieurs axes.

Tout d'abord il semble tout à fait indiqué de mettre en place le prélèvement du coût administratif dans toutes les communes, notamment celles détenant un RFU, afin de normaliser les relations entre administration fiscale et collectivités locales. L'adoption rapide d'un arrêté en la matière est donc une recommandation forte. Il semble également utile que cette mise en place soit assortie d'une obligation de signer un protocole d'accord entre l'administration fiscale et la commune, analysant les besoins, fixant les obligations réciproques, les modalités d'utilisation du coût administratif, et les éventuels moyens complémentaires mis à disposition par la commune.

Ensuite, il paraît indispensable de faire de la mise à jour du plan parcellaire de la ville une priorité pour la commune. Élément important de fiabilité de la base de données du RFU, il permet d'améliorer la rentabilité de la fiscalité locale ; il est également un outil de base pour les activités des services techniques ; enfin, il représente le point d'appui le plus immédiat pour élargir le bassin d'utilisateurs du RFU. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter. Si la commune n'a pas les moyens d'actualiser ce plan en régie, il est important de faire appel à l'Institut géographique national (IGN Bénin), via des conventions-cadres, comme cela a été le cas dans les années quatre-vingt-dix pour Cotonou et Porto-Novo. Si la commune détient parmi ses agents les capacités techniques (ce qui semble de plus en plus le cas), alors il est important de clarifier les responsabilités en matière de mise à jour de la cartographie, et d'intégrer systématiquement les données relatives aux modifications du parcellaire, qu'elles aient été obtenues à l'occasion des enquêtes fiscales, par les agents de la DST, ou encore via les plans de lotissements. En ce sens, les projets de réfection de l'adressage à Cotonou et Porto-Novo doivent être pensés comme des opportunités de mise à plat des responsabilités en matière de cartographie, et de création de procédures de circulation de l'information cartographique. Dans tous les cas de figure, il est important que cette cartographie soit largement diffusée et fasse l'objet d'une utilisation partagée par de multiples acteurs urbains (y compris les acteurs privés comme la Société béninoise d'énergie électrique - SBEE). Une utilisation collective de la cartographie de la ville représente en effet une opportunité de mise à jour collective.

De plus, le RFU détient une logique systémique qui nécessite une rigueur et un caractère systématique des mises à jour de la base de données. La mise à jour peut se réaliser selon deux moyens : (i) les enquêtes annuelles et (ii) la circulation des données entre les services municipaux (par exemple entre le service des affaires domaniales et le service RFU). Il est donc important que (i) le coût administratif soit appliqué et permette de couvrir les frais d'enquêtes annuelles et que (ii) des procédures administratives internes à la municipalité soient mises en place pour que les informations foncières circulent, permettant une actualisation sans frais de certaines données. Les « fiches de mise à jour » prévues à la conception du RFU sont de ce point de vue des dispositifs clés. Leur application rigoureuse doit être assurée par l'administration municipale. En particulier, il est recommandé une intégration « minimale » du RFU dans le circuit des actes domaniaux, soit au moins la transmission au service RFU des informations concernant l'enregistrement des mutations foncières (changement de propriétaire et modifications du parcellaire). La fiche d'information foncière, lien entre le département des affaires domaniales et le service RFU à Cotonou, ou encore la fiche d'identification cadastrale, exigée pour les actes domaniaux à Porto-Novo, constituent ainsi des exemples à suivre.

Favoriser l'encadrement par des structures faîtières d'intérêt public

D'importants problèmes d'homogénéité des RFU sur le plan national d'une part, et de relations entre acteurs institutionnels d'autre part, incitent à recommander un encadrement national dont les éléments existent déjà.

L'analyse historique du RFU au Bénin a montré que la diffusion massive des RFU à travers le pays était inattendue. Elle a été de fait relativement encadrée, sur le plan technique et institutionnel, par la Serhau-SEM pendant les dix premières années (1990-2000), du fait de ses mandats de maître d'ouvrage délégué. La privatisation de la Serhau en 2001, la décentralisation en 2003, et la pratique des procédures d'appels d'offres pour l'installation des RFU ont ensuite

multiplié les acteurs intervenant dans la mise en place de l'outil et favorisé une certaine hétérogénéité. L'introduction des intérêts marchands dans l'installation des RFU a également conduit à des installations expédiées, parfois de qualité technique médiocre, et ne permettant pas une bonne prise en main technique et surtout institutionnelle localement.

Sans remettre en cause le principe de la délégation de maîtrise d'ouvrage à des sociétés privées, ni l'appel à la sous-traitance locale, il semblerait pertinent d'utiliser les institutions d'intérêt public d'échelle nationale pour pallier ces dysfonctionnements. Le Réseau RFU/SIF semble ici tout à fait compétent sur le plan technique (composants de base, procédures administratives, etc.), pour un encadrement de type contrôle de qualité.

En outre, certains blocages locaux sont issus de conflits plus larges entre institutions. Faire appel à une concertation à l'échelle nationale semble alors un moyen de prévenir ces conflits. À ce titre, réunir l'ANCB, représentant les élus, le Réseau RFU/SIF, représentant les techniciens du RFU, et la DGID, représentant l'administration fiscale, pourrait être un moyen de désamorcer ces tensions. La rédaction de l'arrêté portant sur les modalités d'application du coût administratif est également une bonne occasion d'engager les discussions.

Enfin, dans le cadre du projet de réfection de l'adressage (et de la mise en place d'un adressage dans les villes non équipées du RFU), le ministère chargé de la décentralisation a mis sur pied une cellule nationale d'adressage (CNA) logée au sein de la direction de l'aménagement du territoire. Cette cellule a vocation à encadrer techniquement les projets communaux. Il serait particulièrement utile que cette structure détienne une bonne connaissance du RFU et de l'utilité de la composante « adressage » au sein du RFU, afin de maximiser son rôle d'appui-conseil aux communes détenant déjà un RFU.

Mettre en perspective le rôle du RFU

Cette recommandation constitue la suite logique de l'étape de sensibilisation sur le RFU. Dans une optique à moyen ou long terme, il semble essentiel de remettre en perspective le rôle du RFU dans les stratégies communales, voire les visions politiques pour le développement des territoires.

Tout d'abord, il est indispensable de replacer le RFU dans une stratégie globale de mobilisation des ressources financières communales et d'investissements communaux. Dans cette stratégie, il est particulièrement utile de vérifier la part potentielle de chaque type de ressource financière, à court et long termes. Les exercices de prévision budgétaire et de planification communale (PDC) peuvent être des moments opportuns pour effectuer cette mise en perspective. Le cadre de concertation pour la mobilisation des ressources financières communales, observé à Bohicon, semble également constituer un exercice intéressant et allant dans le sens de la présente recommandation.

Ensuite, un choix clair doit être fait par chaque conseil communal quant aux ambitions données au RFU. Il s'agit premièrement d'évaluer les capacités internes à développer les différentes applications, et il semble plus opportun de miser sur la qualité de mise en œuvre des applications, et surtout de l'application fiscale, que sur la quantité d'applications. Cela est particulièrement le cas dans les villes secondaires, où les capacités humaines et techniques sont moindres que dans les villes à statut particulier. Il s'agit deuxièmement d'un choix d'organisation de l'administration municipale. De fait, il est tout à fait possible que le conseil communal décide de ne pas donner au service RFU la responsabilité en matière de SIG, notamment concernant les données techniques telles que la voirie, les équipements sociocommunautaires, de santé, etc. Il faut cependant noter que le service RFU reste tributaire d'un plan parcellaire à jour, dont il peut être en revanche chargé. Une mise en commun des moyens de collecte des données et la circulation des données au sein de l'administration municipale (surtout concernant le parcellaire) sont dans tous les cas recommandées.

Constats principaux	Axe de recommandation	Actions recommandées	Acteurs visés
Incompréhension de la logique systémique du RFU par l'ensemble des acteurs Faibles moyens budgétaires pour le fonctionnement et la maintenance de l'outil Incivisme fiscal	Sensibiliser	Diffuser les manuels et guides existants (de la Serhau, VNG, UN-Habitat, etc.)	Réseau RFU
		Organiser un séminaire de formation sur le RFU à l'ANCB	ANCB et Réseau RFU
		Idem avec la DGID	DGID et Réseau RFU
		Campagne de communication, en français et en langue locale, auprès de la population	Commune, DDI et CIPE
Conflits à propos des responsabilités techniques et financières entre collectivité locale et administration fiscale Cloisonnement des services municipaux, faible circulation de l'information relative aux modifications de parcellaire ou aux changements de propriétaires Influence des enjeux politiques	Normaliser les relations entre acteurs institutionnels	Adopter l'arrêté sur la mise en place du coût administratif pour toutes les communes et y inclure l'obligation de conclure un protocole d'accord	Ministère des finances
		Évaluer les coûts de fonctionnement et de maintenance du RFU et signer les protocoles d'accord	Commune et DGID/DDI
		Clarifier la répartition des compétences en matière de mise à jour de la cartographie et diffuser la cartographie aux acteurs urbains	Commune et autres acteurs urbains
		Intégration « minimale » du RFU dans le circuit des actes domaniaux (affirmation des conventions de vente)	Commune
Conflits récurrents entre institutions Problèmes de conception des RFU	Favoriser l'encadrement par des structures faitières publiques	Créer un cadre de concertation entre le Réseau RFU/SIF, l'ANCB et la DGID	Réseau RFU/SIF, ANCB et DGID
		Assurer l'existence d'une expertise technique sur le RFU au sein de la Cellule nationale d'adressage	MDGLATT
		Diffuser l'expertise technique via le Réseau RFU/SIF (diffusion des manuels et organisation des forums annuels)	Réseau RFU/SIF
Application fiscale non pleinement exploitée, faible valorisation de la fiscalité locale Appel au développement des autres applications sans diagnostic préalable	Mettre en perspective le rôle du RFU	S'appuyer ou mettre en place des structures de type « cadre de concertation pour la mobilisation des ressources communales »	DDI et CIPE, commune (RFU, affaires financières, économiques) artisans et commerçants
		Veiller à asseoir la rédaction des PDC sur les prévisions de recettes (cf. Guide d'élaboration du PDC de l'ANCB)	Commune et veille de l'ANCB
		Clarifier le rôle dévolu au RFU, et la répartition des compétences en matière de gestion urbaine	Commune (conseil communal)

Tableau 10 : Synthèse des recommandations relatives à la pérennisation des RFU existants

Réalisation : Claire Simonneau, 2012

ANCB : Association nationale des communes du Bénin
 CIPE : Centre des impôts des petites entreprises
 DDI : Direction départementale des impôts
 MDGLAAT : Ministère Décentralisation, Gouvernance locale, Administration et Aménagement du territoire
 SIF : Système d'information foncière
 DGID : Direction générale des impôts et des domaines
 PDC : Plan de développement communal
 RFU : Registre foncier urbain

Introduction de nouveaux RFU

L'éventuelle implantation de nouveaux RFU dans le pays devra se faire en tenant compte des leçons des expériences des vingt dernières années. Outre les recommandations d'ordre technique, bien décrites par les différents manuels existants (Serhau-SEM, 1995 Serhau-SEM, 1996 Serhau-SEM, 1997 Réseau des RFU/ SIF du Bénin, 2010), nous insisterons ici sur des recommandations relevant de l'introduction d'outils innovants dans des administrations municipales.

Une indispensable étude préalable de faisabilité

La faible rentabilité des RFU dans les villes secondaires a été mise en lumière par d'autres recherches (Le Meur, 2005 UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011), et confirmée dans la présente étude. Dans ces villes en effet, le coût d'investissement est assez important, mais surtout les coûts de maintenance sont particulièrement élevés au regard du gain en revenus fiscaux. Les montants du budget de fonctionnement/maintenance atteindraient le tiers des recettes fiscales dans certains petits centres urbains (UN-Habitat, République du Bénin *et al.*, 2011).

Une étude préalable à l'investissement que représente le RFU est donc indispensable. En particulier, la part des zones loties, dont le tracé parcellaire est stabilisé, est un indicateur important de faisabilité du RFU.

Une étude d'opportunité incontournable : quelle stratégie communale ?

Il est important de s'assurer que la mise en place du RFU s'insère dans une stratégie communale globale. Il s'agit ainsi d'éviter les situations de faible appropriation politique et gestionnaire du RFU, passé la phase d'installation et l'engouement généralement suscité par l'augmentation rapide des revenus fiscaux. Le RFU sera un outil d'autant plus opportun que la ville poursuit des objectifs en matière de mobilisation des ressources propres et d'investissements urbains, voire de développement des capacités de gestion communale.

Cette insertion dans une stratégie communale permettra également de déduire le(s) rôle(s) attribué(s) au RFU : strictement fiscal ou élargi à la gestion foncière et urbaine.

Une installation pilotée localement

Si le principe d'une délégation de maîtrise d'ouvrage pour l'installation du RFU n'est pas ici remis en cause, nous insistons sur le rôle de maître d'ouvrage que doit garder la commune⁷⁰. Le conseil communal doit jouer le rôle de pilote, se comporter en commanditaire du travail des prestataires, et engager, dès la phase d'installation, une démarche d'implication dans les partenariats en construction.

La mise en place d'un comité de pilotage, composé de l'ensemble des acteurs du RFU, mais aussi des représentants des acteurs économiques et de la société civile, peut constituer une occasion de sensibiliser dès le départ l'ensemble des acteurs concernés.

Enfin, au sein des services municipaux, une répartition claire des responsabilités relatives aux compétences fiscales, urbaines et foncières doit être faite à l'occasion de la mise en place du RFU. La localisation du service RFU au niveau du secrétariat général des municipalités semble être recommandable, afin de faciliter la circulation des informations transversales aux différentes compétences communales (affaires techniques, domaniales, etc.). Cette localisation au plus proche des élus devrait être accompagnée d'une compréhension claire des potentialités et des besoins de l'outil RFU par le conseil communal.

⁷⁰ Cette recommandation va dans le sens du récent Guide du maître d'ouvrage du RFU (République du Bénin, UN-Habitat *et al.*, 2011).

Une assistance technique de longue durée

Enfin, la phase d'installation, en général d'une année fiscale, doit impérativement se prolonger dans une phase dite de transmission, d'une durée d'au moins deux années fiscales. Au total, le prestataire devrait accompagner la commune durant trois exercices fiscaux. Une forme d'assistance technique et institutionnelle devrait être maintenue, éventuellement à distance et avec déplacements ponctuels, afin de pouvoir répondre aux éventuelles difficultés. Le prestataire devrait également procéder à une forme de contrôle de qualité de la prise en main de l'outil (notamment : signature des protocoles, procédures de mise à jour, etc.). Par la suite, il est recommandé que le Réseau RFU/SIF prenne le relais, par le biais de ses activités habituelles – soit la mise en réseau de ses membres et les rencontres annuelles. Par cette recommandation, il s'agit également de prôner la prise en compte du temps long de l'appropriation, plutôt que du temps court du projet de développement.

Bibliographie

ACE International Consultants et Afrique Études (2012). Évaluation de la gestion des finances publiques de la Ville de Cotonou. Rapport PEFA sur les performances, mairie de Cotonou, Agence française de développement, PPIAF, Banque mondiale : 111p.

Africa Label Group et Afrique Conseil (2012). Étude sur le système de rémunération dans la fonction publique du Bénin. Rapport de synthèse, ministère du Travail et de la Fonction publique du Bénin, Ambassade des Pays-Bas : 143 p.

AFRICAPOLIS (2009). AFRICAPOLIS. Dynamiques de l'urbanisation 1950-2020 : approche géostatistique. Afrique de l'Ouest. É. Denis et F. Moricani-Ebrard. Paris, E-Geopolis, Agence française de développement.

ANCB (2007). Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin, Association nationale des communes du Bénin (ANCB) : 213 p.

ANCB et VNG International (2008). Expériences de mise en œuvre des Registres fonciers urbains au Bénin.

Ayres, R. L. (1983). *Banking on the poor. The World Bank and world poverty*. Cambridge, MIT Press.

Baldé, S. (2007). Bénin. Situation institutionnelle. Bordeaux, CEAN, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV.

Bierschenk, T., J.-P. Chauveau, et al. (2000). *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris, Karthala.

Chambas, G., J. Delacourt, et al. (2010). Fiscalité foncière et taxe de résidence : un gisement fiscal ? *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne*. G. Chambas. Paris, Economica.

Cohen, M. (1983). Learning by doing: World Bank lending for urban development, 1972-82. Washington D.C., The World Bank.

Darbon, D. (2001). « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques. » *Autrepart* 4 (20) : 27-42.

Dillinger, W. (1988). Urban Property taxation in developing countries. *Working Papers*. Washington D.C., World Bank.

Dorier-Appril, E. et E. Domingo (2004). « Les nouvelles échelles de l'urbain en Afrique. Métropolisation et nouvelles dynamiques territoriales sur le littoral béninois. » *Vingtième siècle. Revue d'histoire* 1 (81) : 41-54.

Dorier-Apprill, E. (2005). Information géographique : un outil pour la décision municipale ou un produit de rente ? SIG et registre foncier urbain à Porto Novo et dans sa zone périurbaine (Bénin). Laboratoire population, environnement, développement (IRD-Université de Provence).

Dunkerley, H. B. (éd.). (1983). *Urban Land Policy. Issues and Opportunities*. Washington D.C., Oxford University Press for the World Bank. 214 p.

Durand-Lasserve, A. (1993). Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone. *Programme de Gestion Urbaine. Document de travail*. Washington D.C., The World Bank. 8.

Ehoumi, G. C. (2010). « Révélations d'un membre de la Cps de Porto-Novo : "C'est un complot, tel que nous avançons" ». *La Presse du Jour*. 27 octobre 2010.

Farvacque-Vitkovic, C., L. Godin, *et al.* (2005). *Adressage et gestion des villes*. Washington D.C., The World Bank, 272 p.

Fingoue Nana, G.-R. (2010). *Rapport de synthèse des travaux*. Atelier de documentation et de proposition d'amélioration de la performance des Registres Fonciers Urbains (RFU), Cotonou.

Gbènakpon, A. (2012). « Gestion efficiente du coût administratif de l'impôt local : Concertation entre les différents acteurs du développement à la base ». *Quotidien Nokoué*. 25 septembre 2012.

Global Land Tool Network (2010). *Land Security in Benin - Making It Work*. UN-Habitat, UN-Habitat.

Guengant, J.-P. (2011). Comment bénéficier du dividende démographique ? La démographie au centre des trajectoires de développement dans les pays de l'UEMOA. Paris, Agence française de développement. Analyse Pays Bénin.

Hountondji, V. et B. Guerra (1993). Évolution des travaux de recouvrement. *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale*. Parakou, PDM, CEDA. Actes du colloque : 165-174.

INSAE (2003). Troisième recensement général de la population et de l'habitation 2002. Synthèse des analyses. Institut national de la statistique et de l'analyse économique (Direction des études démographiques). Cotonou.

INSAE Bénin. « La population béninoise en 2006 et celle en âge de voter. » from http://www.insae-bj.org/2012/doc/Population_beninoise_en_age_de_voter_en_2006.pdf.

Lavigne Delville, Ph. (2010). « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide. » *Revue française de science politique* 60 (3) : 467-491.

Lavigne Delville, Ph. et A. Abdelkhader (2010). À cheval donné, on ne regarde pas les dents. Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens. *Études et Travaux du LASDEL*. Niamey, Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local.

Lavigne Delville, Ph., A. Mansion, *et al.* (2008). *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite*. Atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, Cotonou, Bénin, 20-24 octobre 2008.

Le Meur, P.-Y. (2005). *L'information foncière au Bénin. Production, stockage, utilisation*. Rome, Food and Agriculture Organisation.

Le Meur, P.-Y. (2008). « L'information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin. » *Dossiers zones arides (IIED)* 147.

Leclerc-Olive, M. et A. Keita (2004). *Les villes : laboratoire de démocratie ?* Paris, Programme de recherche urbaine pour le développement.

Lecomte, B. J. et J.-D. Naudet. (2000). *Survivre grâce à... réussir malgré... l'aide*. Paris, Éditions de l'aube et IRD.

Les Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine (2011). Dossier d'analyse. Porto-Novo 2011, une stratégie d'aménagement pour le centre-ville. Porto-Novo, Mairie de Porto-Novo, Les Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine, Cergy-Pontoise Agglomération.

Mairie de Bohicon et Impact Consultants (2012a). Commune de Bohicon. Plan de développement communal, deuxième génération. Rapport diagnostic, Mairie de Bohicon.

- Mairie de Bohicon et Impact Consultants (2012b). Plan de développement communal 2012-2016 : 108 p.
- Mairie de Bohicon/Impact Consultants (2012). Plan de développement communal 2012- 2016 : 108 p.
- Mairie de Cotonou (2008). Plan de développement de la ville de Cotonou (PDC-Cotonou), Direction de la prospective et du développement municipal. Cotonou : 186 p.
- Mairie de Porto-Novo (2005). Plan de développement municipal de la ville de Porto-Novo (2005-2009). Porto-Novo : 183 p.
- MCA-Bénin (2011). Rapport d'achèvement du programme du Bénin pour le Millenium Challenge Account (MCA-Bénin).
- Metodjo, A. K. A. (2007). Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin. Logiques de construction de la notabilité de maire. *Science politique*. Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Master de recherche Études Africaines : 156.
- Mongbo, R. (2003). L'organisation territoriale et administrative au Bénin et les acteurs potentiels de concertations locales, Programme Écocité.
- Moss, T., G. Pettersson, *et al.* (2006). An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa. *Working Paper*, Center for Global Development.
- Naudet, J.-D. (1999). Trouver des problèmes aux solutions : vingt ans d'aide au Sahel. Paris, OCDE, 341 p.
- PDM (1993). *Actes du colloque*. Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale, Parakou, PDM et CEDA, 15-19 novembre 1993.
- Perier, R. (1990). Rapport : état d'avancement des activités du Serhau.
- Perier, R. (1991). Rapport d'activités 1990-1991.
- Perier, R. (1993). Le RFU : conception, mise en œuvre et résultats. *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale*. Parakou, PDM, CEDA. *Actes du colloque* : 75-83.
- Precht, R. (2003). La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne. Le cas de la conurbation Cotonou Porto-Novo Abomey-Calavi. *Programme de recherche urbaine sur le développement (PRUD)*. Paris.
- Projet RFU (1995). Réforme fiscale Taxe foncière unique et Taxe professionnelle unique. Rapport de présentation. Cotonou, Serhau-SEM.
- Raffinot, M. (2009). Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique. *Document de travail*. Paris, DIAL (Développement, institutions, analyses de long terme). DT/2009-02.
- République du Bénin (2010). Code général des impôts. Livre des procédures fiscales. Ministère de l'Économie et des Finances.
- République du Bénin, UN-Habitat, *et al.* (2011). Les registres fonciers urbains. Systèmes d'informations foncières, outils de gestion municipale, taxation foncière et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale. Guide du maître d'ouvrage.
- Réseau des RFU/SIF du Bénin (2010). Manuel de procédures de l'installation des RFU au Bénin, Réseau RFU/SIF et VNG.
- Réseau RFU/SIF (2011). Plan d'action du Comité exécutif 2011, Réseau des RFU/SIF du Bénin.

RocheGude, A. (2002). « Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers. » *Cahiers d'anthropologie du droit* (Retour au foncier) : 15-43.

RocheGude, A. et C. Plançon. (2009). *Décentralisation, foncier et acteurs locaux. Fiche pays Bénin*. Paris, Comité technique « Foncier et développement ».

Ségla, D. (2011). "Gestion de la terre au Bénin : la mafia foncière béninoise au banc des accusés". Le Matinal. 21 décembre 2011

Serhau-SA. (1999). *Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier*. Cotonou, Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, République du Bénin.

Serhau-SA. (2011). « RFU : Registre foncier urbain. » Retrieved 31 January 2011, from http://www.bj.refer.org/benin_ct/cop/serhau/source/rfu.htm.

Serhau-SEM (1995). Comprendre le Registre foncier urbain. Le Manuel du Registre foncier urbain. Cotonou, Serhau-SEM. Tome 1.

Serhau-SEM (1996). Comment développer le Registre foncier urbain. Le manuel de procédures du volet fiscal du Registre foncier urbain. Cotonou, Serhau-SEM. Tome 2.

Serhau-SEM (1997). Systèmes d'adressage à Cotonou. Cotonou, Circonscription urbaine de Cotonou.

Tonato, J. (2007). *Rapport Final*. Forum sur le Registre foncier urbain et le Système d'information foncière, Ouidah, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLATT), 27-29 juin 2007.

Tossou, R. (1993). Cartographie de base et systèmes d'adressage. *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale*. Parakou, PDM, CEDA. Actes du colloque : 87-103.

UN-Habitat, République du Bénin, et al. (2011). Les Registres fonciers urbains. Documentation des registres fonciers urbains des communes du Bénin.

Veschambre, V. (2005). « La notion d'appropriation. » *Noréis* 2 (195) : 115-116.

World Bank (1991). Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s. *World Bank Policy Paper*. Washington D.C., The World Bank.

Lois et Arrêtés consultés

Loi n° 97-028 du 15/01/1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

Loi n° 97-029 du 15/01/1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

Loi n° 98-005 du 15/01/1999 portant organisation des communes à statut particulier.

Loi n° 98-007 du 15/01/1999 portant régime financier des communes.

Loi n° 98-008 du 09/03/2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

Loi n° 2011-43 du 27/12/2011 portant loi de finances pour la gestion 2012.

Arrêté n° 2007 0266 MDCB/DC/SGM/DGID/DDIAL portant modalités d'utilisation des 10 % de coût administratif de la taxe foncière unique et de la taxe professionnelle unique, de la patente et de la licence.

Loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

Documents de la Municipalité de Cotonou

Commune de Cotonou / Direction générale des Impôts et des Domaines, Protocole d'accord annuel sur la mobilisation des ressources fiscales 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

Commune de Cotonou / Direction générale des Impôts et des Domaines, Fiche d'enquête foncière et fiscale.

Mairie de Cotonou (2007). Arrêté (objet : sécurisation du foncier dans la Ville de Cotonou). Année 2007 N°/054/MCOT/SG/DSEF/DSF/SF.

Mairie de Cotonou (2007). Arrêté (objet : réguler les mutations intervenant sur le tissu foncier du territoire de la ville de Cotonou). Année 2007 N°/157/MCOT/SG/DSEF/DSF/SF.

Mairie de Cotonou, Comptes administratifs 2008, 2009, 2010, 2011.

Mairie de Cotonou, Fiche d'information foncière.

Mairie de Cotonou, Organigramme de la mairie.

Documents de la Municipalité de Porto-Novo

Commune de Porto-Novo / Direction départementale des impôts Ouémé-Plateau, Calendrier fiscal 2012

Commune de Porto-Novo / Direction générale des Impôts et des Domaines, Fiche d'enquête foncière et fiscale.

Mairie de Porto-Novo, Organigramme de la mairie.

Mairie de Porto-Novo, Budget primitif 2012.

Documents de la Municipalité de Bohicon

Commune de Bohicon / Direction départementale des impôts Zou Collines, Calendrier fiscal 2012.

Commune de Bohicon / Direction générale des Impôts et des Domaines, Fiche d'enquête foncière et fiscale.

Cadre de concertation pour la mobilisation des ressources, Plan de travail et rapports des séances (15 et 21 mars 2012, 27 juin 2012).

Mairie de Bohicon, Organigramme de la mairie.

Mairie de Bohicon / Impact Consultants (2012). Plan de développement communal 2012- 2016 : 108 p.

Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, Direction générale des Forêts et des Ressources Naturelles / TECSULT International Limitée (2012). Schémas territoriaux d'aménagement et de développement (STAD). Département du Zou.

Annexes

Annexe 1 : Localisation des RFU au Bénin et des trois communes étudiées, et chronologie du déploiement du RFU

Annexe 2 : Reconstitution du calendrier fiscal

Annexe 3 : Cartes des communes

Annexe 4 : Organigrammes des communes

Annexe 5 : Grille d'analyse de l'appropriation municipale du RFU

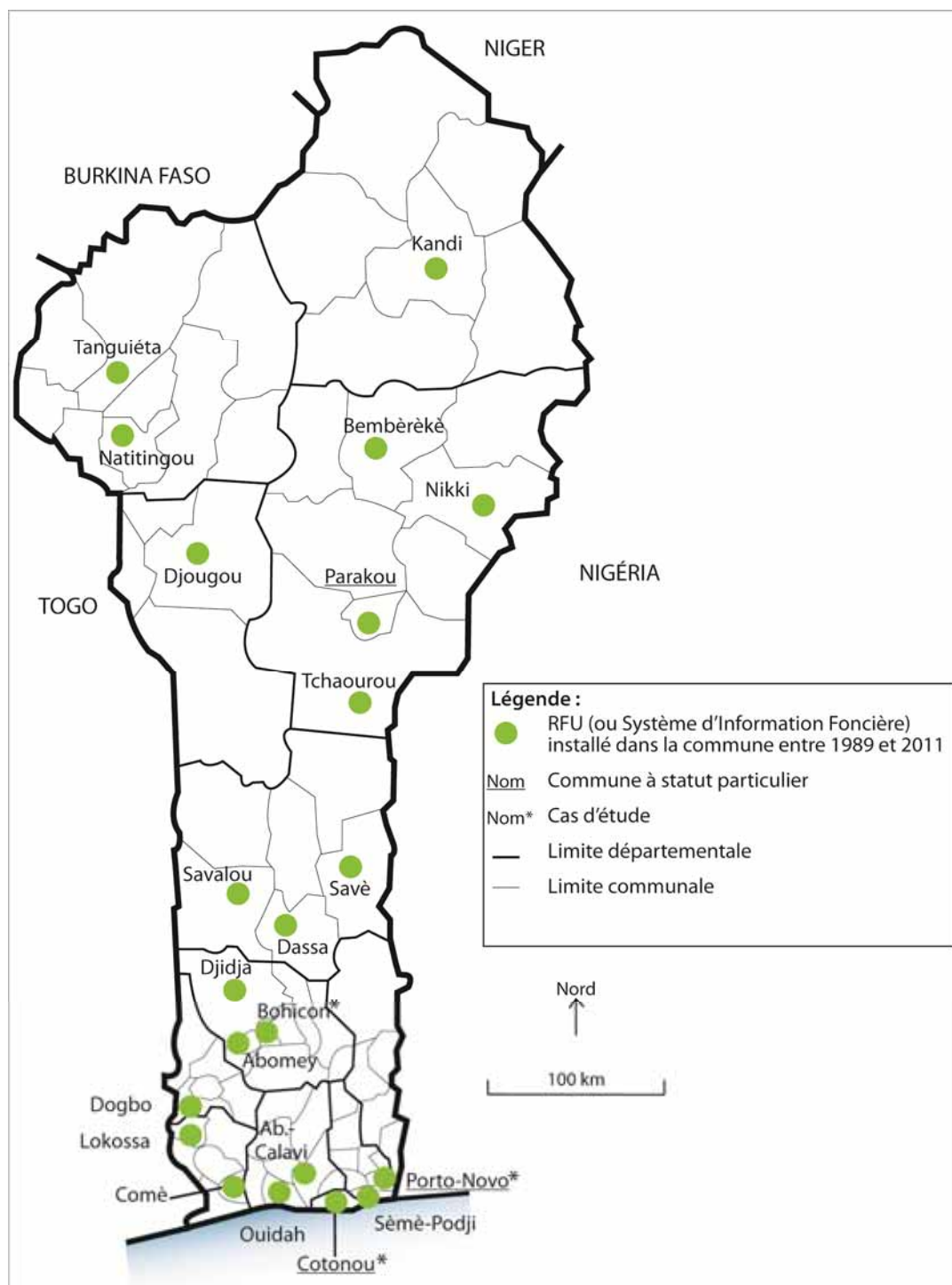
Annexe 6 : État comparé des émissions/recouvrements 2008-2012 dans les trois communes

Annexe 7 : Clichés

Annexe 8 : Calendrier détaillé du séjour de terrain

Annexe 9 : Table des figures

Annexe 1 : Localisation des RFU au Bénin et des trois communes étudiées, et chronologie du déploiement du RFU



Carte de localisation des RFU au Bénin et des cas d'études

Réalisation : Claire Simonneau, 2012

1	Ville	Réalisation	Restauration	Spécificité	Financement
1	Parakou	1989	2005	Prototype + SIG	FAC
2	Cotonou	1992	2005	RFU + SIG	FAC
3	Djougou	1994	2006	RFU simplifié	Coopération décentralisée (ville d'Évreux)
4	Porto-Novo	1995	2005	RFU + SIG	FAC
5	Dassa	1996	2006	RFU simplifié	FED
6	Savalou	1996	2006	RFU simplifié	FED
7	Savè	1996	2006	RFU simplifié	FED
8	Nikki	1999	2009	RFU simplifié	FENU/PNUD
9	Tanguiéta	1999	2009	RFU simplifié	FENU/PNUD
Décentralisation					
10	Bohicon	2004	-	RFU simplifié	FSP
11	Kandi	2004	-	RFU simplifié	FSP
12	Natitingou	2004	-	RFU simplifié	FSP
13	Abomey	2005	-	SIF (système d'information foncière)	GTZ
14	Ouidah	2005	-	SIF	GTZ
15	Dogbo	2006	-	RFU simplifié	Coopération hollandaise (VNG)
16	Lokossa	2006	-	RFU simplifié	Banque mondiale (IDA)
17	Abomey-Calavi	2007	-	RFU simplifié	AFD
18	Sèmè-Podji	2007	-	RFU simplifié	AFD
18	Comè	2011	-	RFU simplifié	Coopération belge
20	Bembéréké	2011	-	RFU simplifié	Coopération belge (Arlon)
21	Tchaourou	2011	-	RFU simplifié	VNG international
22	Djidja	2011	-	SIF	

AFD : Agence française de développement

FAC : Fonds d'aide et de coopération (ministère des Affaires étrangères - MAE, France)

FED : Fonds européen de développement

FENU/PNUD : Fonds d'équipement des Nations unies à travers le Programme des Nations unies pour le développement

FSP : Fonds de solidarité prioritaire (MAE, France)

Déploiement et restauration des RFU au Bénin (1989-2011)

Réalisation : Claire Simonneau, 2012

Annexe 2 : Reconstitution du calendrier fiscal entre commune et administration fiscale

Étapes	Tâches	Acteurs		Période
		Circonscription urbaine/commune	Administration fiscale déconcentrée	
(PM) Fixation des taux d'imposition	-	<i>vote en conseil communal</i>		
Préparation de la phase des enquêtes	Définition des objectifs et des moyens des enquêtes partielles	<i>tâche conjointe</i>		<i>février</i>
	Recrutement des enquêteurs et agents occasionnels (saisie, etc.)	<i>responsabilité et financement</i>		<i>mars</i>
	Formation des enquêteurs et agents occasionnels (saisie, etc.)	<i>tâche conjointe</i>		
	Mise en place de la logistique des enquêtes partielles : coupures de plans actualisés, fiches d'enquêtes, fournitures	<i>responsabilité et financement</i>		
	Mise à disposition des informations antérieures (listing des contribuables)		<i>responsabilité</i>	
	Sensibilisation des populations	<i>responsabilité, en collaboration avec les chefs de quartier</i>		
Enquêtes	-	<i>suivi</i>	<i>Responsabilité (service de l'assiette)</i>	<i>mars-mai</i>
Traitement des données	Codification (attribution d'un code à chaque information de la fiche d'enquête)	<i>secrétariat d'enquête localisé dans l'une ou l'autre des institutions en fonction des communes</i>		<i>mars-mai</i>
	Vérification (cohérence des informations et des codes)	<i>idem</i>		
	Attribution du numéro de contribuable (si nécessaire)		<i>responsabilité</i>	
Travaux de simulation	Édition des brouillards (rôles provisoires)		<i>responsabilité</i>	<i>juin</i>
	Vérification		<i>responsabilité</i>	
	Corrections	<i>en concertation</i>		

Préparation de la distribution	Recrutement des agents distributeurs	<i>responsabilité et financement</i>		<i>juin</i>
	Formation des agents distributeurs	<i>tâche conjointe</i>		
	Édition des documents fiscaux définitifs		<i>responsabilité</i>	
	Déliassage et classement des avis d'imposition		<i>responsabilité</i>	
	Mise à jour de la base cartographique	<i>responsabilité</i>		
	Sensibilisation des populations	<i>tâche conjointe</i>		<i>perma-nent</i>
Distribution des avis d'imposition	Distribution de masse (porte à porte et boîte postale)	<i>suivi</i>	<i>responsabilité (service des recettes)</i>	<i>juillet</i>
	Analyse des avis non distribués	<i>suivi</i>	<i>responsabilité (service des recettes)</i>	
	Distribution de détail (porte à porte et boîte postale)	<i>suivi</i>	<i>responsabilité (service des recettes)</i>	
Mise en place des fichiers pour l'année suivante	Arrêt du fichier et copie dans les deux institutions	<i>suivi</i>	<i>suivi avec le prestataire informatique</i>	
Recouvrement amiable et forcé		<i>suivi</i>	<i>responsabilité (service des recettes)</i>	<i>perma-nent</i>
(PM) reversement par décade à la recette perception de la ville	Reversement et prélèvement des 10 % du coût administratif	<i>suivi</i>	<i>responsabilité (service des recettes)</i>	<i>perma-nent</i>

Sources : enquête et calendriers fiscaux 2012 de Porto-Novo et Bohicon

Réalisation : Claire Simonneau, 2012

Annexe 3 : Cartes des trois communes



Cotonou et Porto-Novo



Bohicon

Vue aérienne des territoires communaux (limites approximatives)

Échelle :

Source : Google Maps et documents communaux

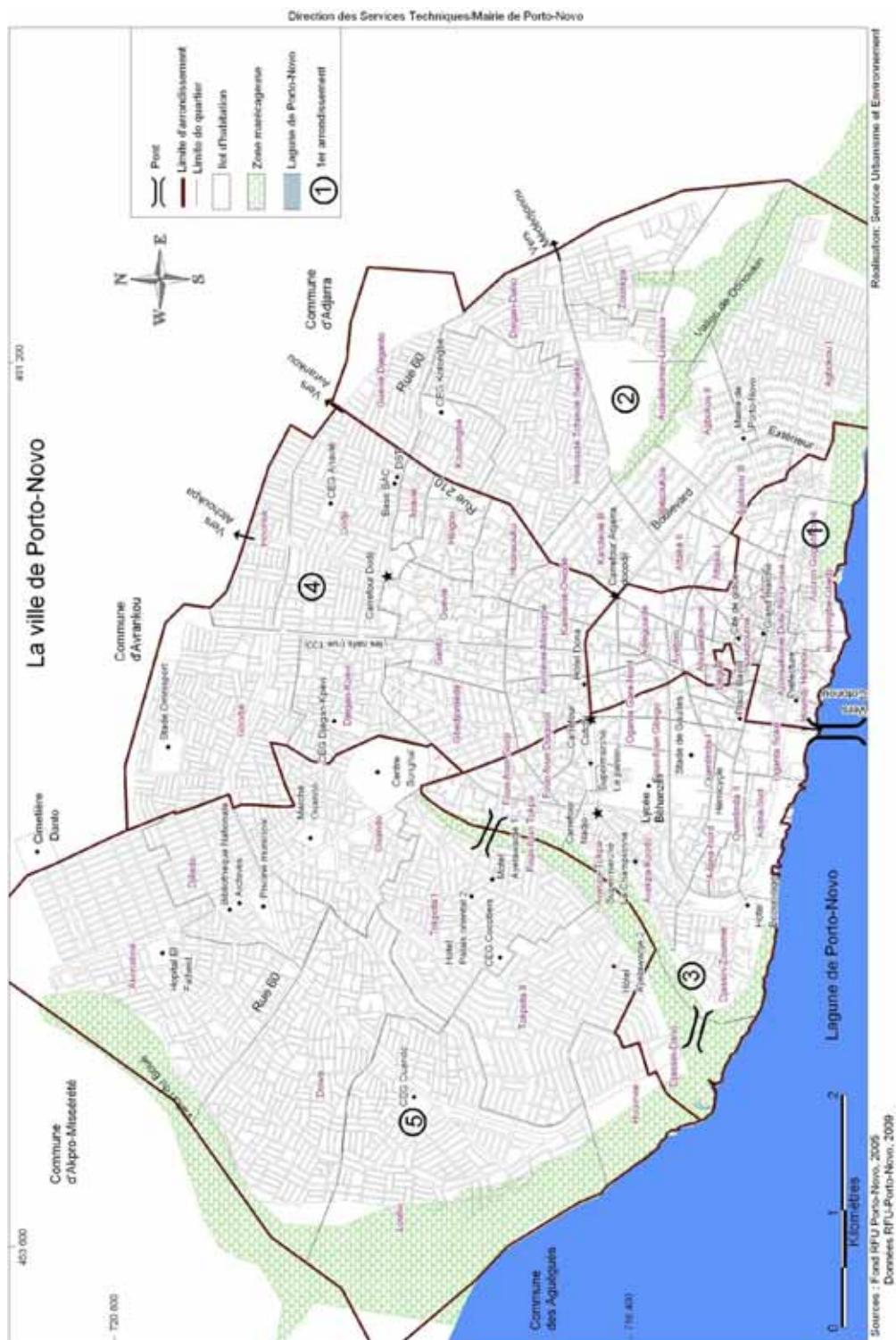
Réalisation : Claire Simonneau, 2013



Trame urbaine de Cotonou

Source : RFU

Réalisation : Claire Simonneau, 2013



Trame urbaine de Porto-Novo

Source : Les Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine
Réalisation : Direction des services techniques, Mairie de Porto-Novo

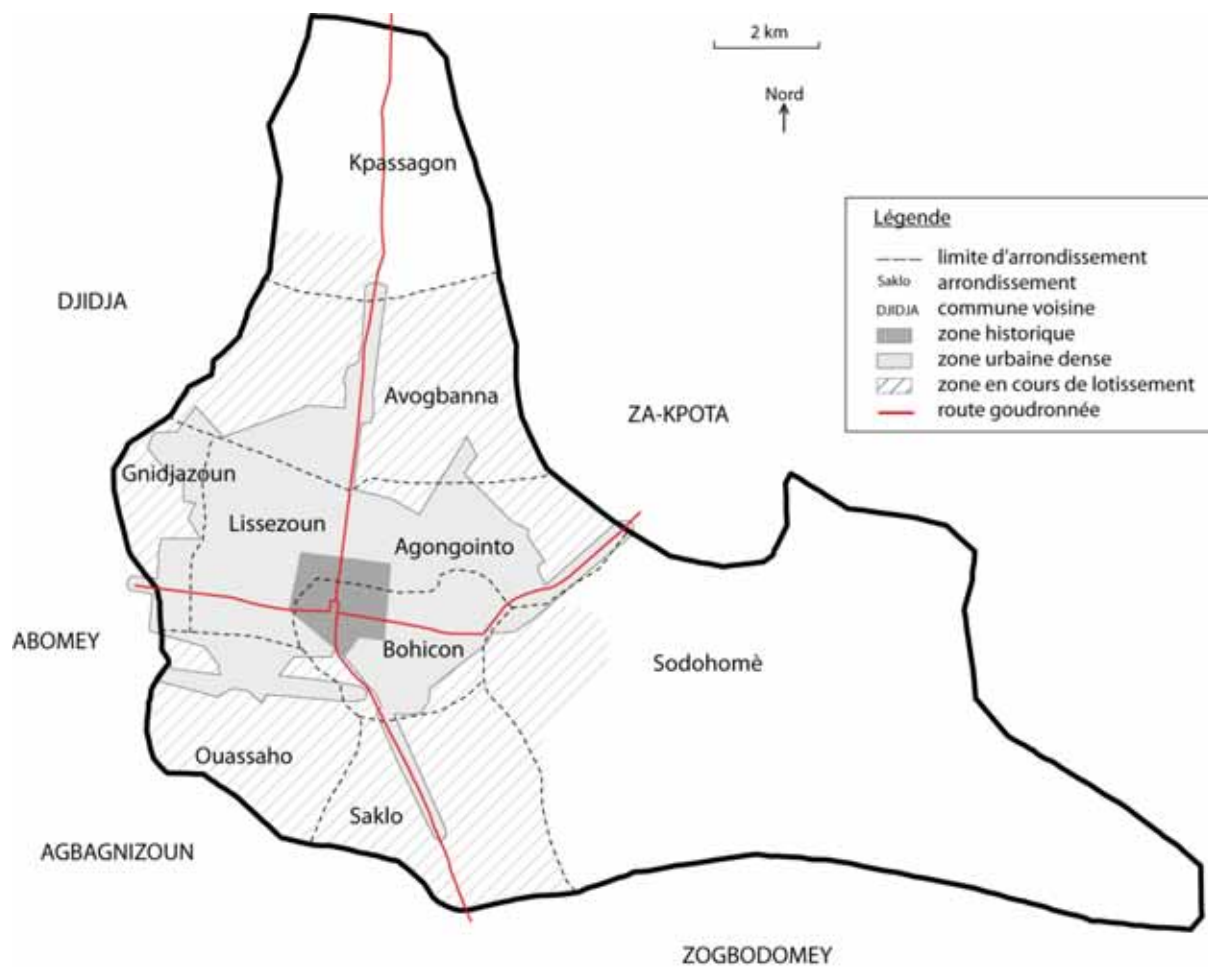
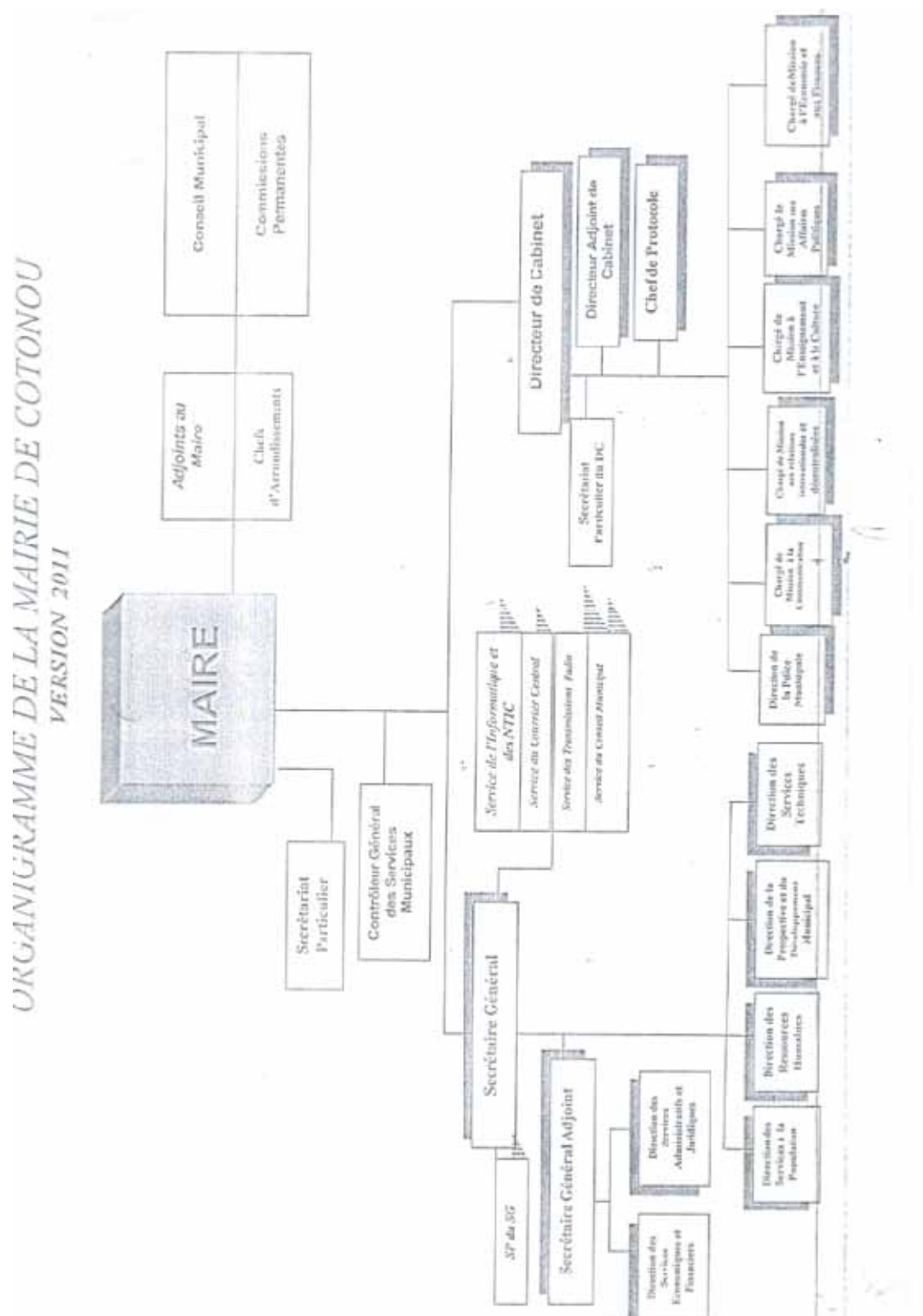


Schéma des espaces urbanisés à Bohicon

(D'après Mairie de Bohicon et Impact Consultants 2012a : 18)

Réalisation : Claire Simonneau, 2013

Annexe 4 : Organigrammes des administrations communales



Organigramme de la commune de Cotonou (2012)

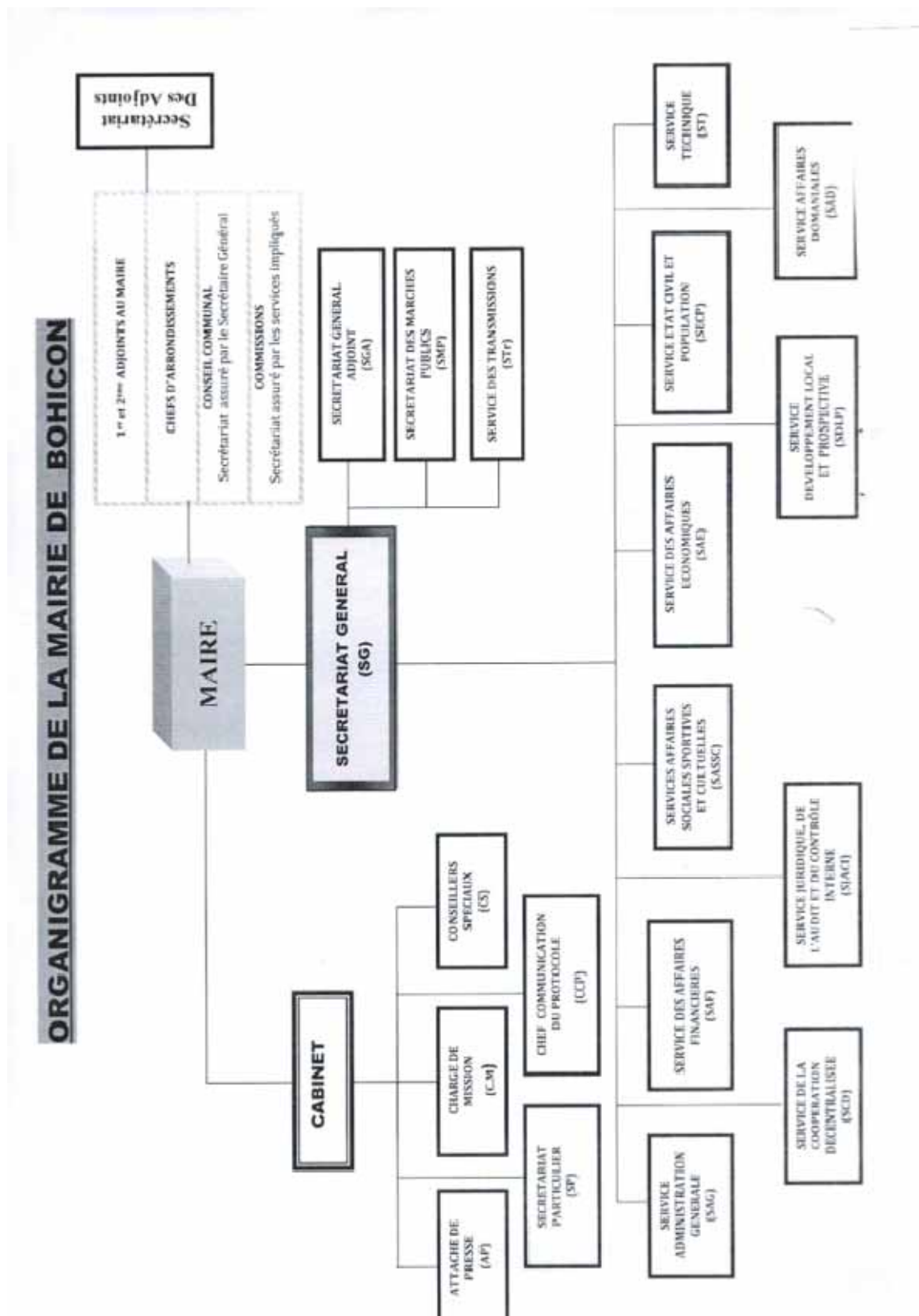
(Le service fiscalité/RFU appartient à la direction des services économiques et financiers)

ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE PORTO-NOVO

Le diagramme illustre la structure administrative de la Mairie de Porto-Novo. Au sommet se trouve le Maire, qui supervise deux branches principales : l'Administration Générale et l'Administration Technique. L'Administration Générale comprend le Secrétaire Particulier, le Centre de la Communication, le Secrétaire Général, le Secrétaire Adjoint Général, le Service des Relations Humaines, et le Service des Archives et de la Documentation. L'Administration Technique comprend le Directeur des Services à la Population, le Directeur des Services Techniques, le Directeur des Services de Développement et de la Coopération, le Directeur des Services de l'Environnement, et le Directeur des Services de l'Énergie. Le Secrétaire Général est également responsable de la Direction des Services de l'Environnement, de la Direction des Services de l'Énergie, et de la Direction des Services de la Population. Le Secrétaire Adjoint Général est responsable de la Direction des Services de l'Environnement, de la Direction des Services de l'Énergie, et de la Direction des Services de la Population. Le Directeur des Services de l'Environnement est responsable de la Direction des Services de l'Environnement, de la Direction des Services de l'Énergie, et de la Direction des Services de la Population. Le Directeur des Services de l'Énergie est responsable de la Direction des Services de l'Environnement, de la Direction des Services de l'Énergie, et de la Direction des Services de la Population. Le Directeur des Services de la Population est responsable de la Direction des Services de l'Environnement, de la Direction des Services de l'Énergie, et de la Direction des Services de la Population.

```
graph TD
    Maire[Maire] --> AG[Administration Générale]
    Maire --> AT[Administration Technique]
    AG --> SP[Secrétaire Particulier]
    AG --> CC[Centre de la Communication]
    AG --> SG[Secrétaire Général]
    AG --> SA[Secrétaire Adjoint Général]
    AG --> SRH[Service des Relations Humaines]
    AG --> SAD[Service des Archives et de la Documentation]
    AT --> DSP[Direction des Services de Développement et de la Coopération]
    AT --> DSE[Direction des Services de l'Environnement]
    AT --> DSEn[Direction des Services de l'Énergie]
    AT --> DSPop[Direction des Services de la Population]
    AT --> DST[Direction des Services Techniques]
    SG --> DSEn
    SG --> DSE
    SG --> DSPop
    DSP --> DSPop
    DST --> DSPop
    DSPop --> SDC[Service de la Direction des Services de la Population]
    DSPop --> SDA[Service des Affaires Sociales et de la Santé]
    DSPop --> SDI[Service de l'Éducation, de la Culture et des Sports]
    DSPop --> SDJ[Service de l'Accueil et des Renseignements]
    DSPop --> SDP[Service de la Police Municipale]
```

77



Organigramme de la commune de Bohicon (2012)
(Le service RFU appartient au service du développement local et de la prospective)

Annexe 5 : grille d'analyse de « degrés » d'appropriation

Dimensions	Critères d'appréciation	Indicateurs	Colonou	Poto-Novo	Bohicon
Les procédures de production et de mise à jour sont en place et utilisées	Existence de protocoles d'accords annuels systématiques entre les différentes parties prenantes	Existence de protocoles d'accords annuels systématiques entre les différentes parties prenantes	Existence systématique des protocoles d'accord entre la DGID et la Mairie, incluant bilan du précédent protocole, détail de la répartition du recouvrement, calendrier fiscal, détail du budget d'utilisation du coût administratif- prévisions et exécution	Pas de procole d'accord depuis 2009, mais régulier avant 2009	Jamais de protocole d'accord
		Niveau de mise en œuvre et de respect des protocoles d'accord annuel	Insatisfaction des agents du RFU vis-à-vis de l'utilisation du coût administratif par les services des impôts (répartition induite, etc.)	Existence d'un calendrier fiscal signé entre le Maire et le Directeur départemental des impôts	Existence d'un calendrier fiscal signé entre le Maire et le Directeur départemental des impôts
		Nature et qualité des procédures de mise à jour quotidiennes (contrôles de terrain, fiches de liaisons, etc.)	Mise à disposition d'agents de la mairie pour les différentes tâches relatives à la fiscalité locale. Existence d'une fiche d'information foncière entre les Affaires Domaniales et le RFU depuis ?	Mise en oeuvre du calendrier satisfaisant pour les deux parties	Insatisfaction des deux parties : manque de moyens fournis par la Mairie, recouvrement tardif et insuffisant
			Restauration dans le cadre d'un projet de développement de l'AED (PAACO) en 2005-2011	Rélat d'au retard des moyens financiers pour les enquêtes	Rélat d'au retard des moyens financiers pour les enquêtes
			Contrôles quotidiens (2 agents affectés aux déplacements de terrain)	Contrôles de terrain fréquents effectués par les deux agents permanents dans le cadre de l'identification des parcelles (numéro ZIP)	Enquêtes ciblées annuelles, privilégiant l'extension de l'assiette.
Appropriation	Préquence de réalisation et qualité des enquêtes partielles	Préquence de réalisation et qualité des enquêtes partielles	Enquêtes partielles annuelles.	Enquêtes 2011 annulées pour cause d'élections municipales	Enquêtes 2011 annulées pour cause d'élections municipales
		Nature et qualité des contrats de sous-traitance ou de maîtrise d'ouvrage délégué sur certains aspects	Contrat avec une société informatique de référence	Enquêtes 2012 réalisées avec des agents de la mairie, et non des enquêteurs contractuels. Peu satisfaisant sur le plan de la performance (peu de motivation à la formation, peu de disponibilité, etc.)	Cibles déterminées en début d'année en fonction des observations diverses de terrain (augmentation de 2000 rôles par année). Pas de systématisation
			Il a existé des conventions cadre avec l'ICGN pour la mise à jour de la cartographie en 1999-2004.	Contrat avec une société informatique de référence	Interventions ponctuelles d'un consultant informatique expérimenté
			Depuis la mise en place d'une cellule cartographie et du SIG au sein du service fiscalité la mairie ne fait plus appel à l'ICGN pour mettre à jour la cartographie parcellaire.		L'ICGN devait être chargée de la mise à jour de la cartographie, mais aucune action entreprise dans ce sens par les deux parties.
			Il existe des échanges en sens inverse : les agents de l'ICGN viennent se renseigner sur l'évolution du parcellaire auprès du service fiscalité RFU.		

Les trois applications sont mises en place et utilisées	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	un chef de service très expérimenté, 18 permanents / fonctionnaires 25 occasionnels travaillant à plein temps.	un chef de service, deux agents qualifiés permanents ("liotters"), et trois secrétaires (pour enquêtes)	Un chef de service cadre bac +5 ; une agente expérimentée niveau BAC ; une secrétaire stagiaire maîtrisant la manipulation de la base
	(Cartographie)	Tous les agents du service de la fiscalité permanents et "occasionnels à plein temps" ont travaillé à toutes les phases du RFU. Mise à jour interne de la cartographie parcellaire via le logiciel SIG depuis 2007.	Seul le chef de service est formé au SIG. Un agent est cependant en cours de formation	Le chef de service, et le chef de la DST sont formés à la manipulation de l'outil RFU et au SIG par la SERHAU-SA.
	Existence et niveau d'exhaustivité des fichiers de base pour chacune des applications (dont inventaire foncier)	Application fiscale : Amélioration de l'exhaustivité (suppression des quartiers disparus avec l'érosion côtière, ajout de quartiers dans d'anciens bas fonds) et de la fiabilité (estimé à 60% aujourd'hui) du fichier fiscal	Cartographie restaurée en 2005 (elle n'avait pas été mise à jour depuis 1996), et depuis, mise à jour par le chef de service.	Cartographie réalisée à l'installation (2005) mais non mise à jour. Pas de cartographie numérisée disponible à la mairie. Cartographie en petites coupures
	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	Application fiscale : Amélioration de l'exhaustivité (suppression des quartiers disparus avec l'érosion côtière, ajout de quartiers dans d'anciens bas fonds) et de la fiabilité (estimé à 60% aujourd'hui) du fichier fiscal	15 000 parcelles non renseignées sur 48 000.	Faible exhaustivité du fichier fiscal
		Application gestion urbaine : Mise à jour interne de la cartographie parcellaire via le logiciel SIG depuis 2007.	Existence du SIG mais peu de couches.	Pas de SIG (mais non prévu au départ car RFU simplifié)
Les trois applications sont mises en place et utilisées	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	Avant 2007, convention cadre pour la mise à jour de la cartographie parcellaire avec l'IGN.		
	Existence et niveau d'exhaustivité des fichiers de base pour chacune des applications (dont inventaire foncier)	Application foncière : réalisation d'une foraine foncière. Peu d'informations à jour sur les réserves foncières publiques (morcellements fréquents).		Pas de cartographie parcellaire dans les zones non prises en compte à l'installation du RFU. Seulement des relevés à la main à l'échelle de l'ilot.
	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	pour chiffres d'émissions/recouvrement	pour chiffres d'émissions/recouvrement	pour chiffres d'émissions/recouvrement
	Existence et niveau d'exhaustivité des fichiers de base pour chacune des applications (dont inventaire foncier)	Mise en place du logiciel SIG depuis 2007, un agent formé à son utilisation. Développement progressif des couches thématiques.	Existence du SIG mais peu de couches.	Pas de SIG
	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	Pour le moment, utilisation des données fiscales et foncières issues des fiches d'enquêtes classiques	Développement des couches thématiques à la demande	
Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	Couches thématiques disponibles : - centre de santé, - école, - Infrastructures socio-communautaires.		
	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	Un agent bien formé (via assistance technique française) de niveau BEPC + formation en informatique.	Moyen. Seul le chef de service est formé au SIG. Un agent est cependant en cours de formation	Chef de service RFU (formé par le Réseau RFU) et DST formé
	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	quelques demandes de la part de la Direction de la prospective et du développement municipal	Pas de demande pour des cartes thématiques	
Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU	Aucune demande de la part du maire.	Pas de demande pour les imprimer (Traceur A0).	
	Appréciation sur le niveau de qualification des ressources humaines et la taille du service RFU		Seulement une imprimante laser N&B	

Appropriation gestionnaire	Appréciation par les différentes parties prenantes sur l'utilisation du RFU (et de ses données) en tant qu'outil de référence en matière de gestion foncière municipale (lotissements, acquisitions foncières, dégroupements d'emprises foncières pour les équipements, etc.)	Le RFU est généralement considéré comme un outil fiscal. La DST s'occupe des équipements/ voirie. Le département des affaires domaniales des mutations foncières et gestion des lotissements).	idem	idem
		Lien récent avec le département des affaires domaniales (fiche d'information foncière)	Le service des Affaires Domaniales (SAD) reste la référence en matière de gestion foncière. Pas de lien entre le RFU et le SAD, lequel n'est pas informatisé (lotissements, enregistrement des mutations etc.). NB : le SAD appartient à la DST	Pas de lien avec le service des Affaires Domaniales, lequel n'est pas informatisé (lotissements, enregistrement des mutations etc.)
		Développement en cours d'un SIG à la DST (mais pas possible de le consulter pendant l'enquête)	Concurrence forte de la DST en tant que direction de référence pour la gestion urbaine en général, et les questions foncières concernant les équipements (informations urbaines et SIG, emprises foncières pour les équipements).	Développement en cours d'un SIG à la DST (mais impossible de le consulter pendant l'enquête)
		activités assurées par la DST sans lien avec le service fiscalité	Pas de coordination entre les services. Les interventions municipales sur la voirie et les équipements publics concernent uniquement la DST qui possède son propre SIG (mis à jour très ponctuellement) et ses propres informations	
	Le RFU constitue un outil de référence pour la mise en œuvre des compétences municipales en gestion urbaine	Degré de relation entre l'augmentation des revenus fiscaux et l'amélioration des services et investissements urbains sur 5 ans	Données budgétaires non disponibles	Données budgétaires non disponibles
		Nombre d'applications supplémentaires mises en place (ex. traitement des ressources propres)	Déjà en place : traitement des ressources propres.	En projet à moyen terme : traitement des ressources propres, en collaboration avec un autre service (Affaires économiques)
		Niveau de centralité du service RFU dans l'organigramme de la mairie	En projet : application foncière	Marginalisation, avec la direction du développement local "Service du développement local et de la planification". NB : l'outil a "suivi" son responsable, qui est passé de directeur des affaires financières à directeur du développement local et de la planification
		Niveau d'utilisation du RFU (ses données) pour la confection des documents officiels de la municipalité (dont PDC)	Utilisation des données fiscales : prévisions de recettes	Utilisation des données fiscales : prévisions de recettes
	Le RFU centralise l'information urbaine municipale	Niveau d'utilisation du RFU et de ses données pour la confection de cartes	Utilisation du fonds cartographique parcellaire pour la confection de diverses cartes municipales.	Quelques demandes de particulier : localisation d'une parcelle, nom de propriétaire d'une parcelle, donnée
			Pas de demande par les autres services municipaux (sauf transmission du fonds cartographique parcellaire). Le RFU est sollicité uniquement pour la prévision des recettes	Pas de demande par les autres services municipaux. Le RFU est sollicité uniquement pour la prévision des recettes

			Demande de cartes thématiques émanant de la direction de la prospective et du développement municipal)	Aucune carte thématique produite par le service RFU. Les cartes thématiques sont produites par la DST.	Cartographie RFU obsolète et sous forme de coupure de plans papiers (pas de couche informatisée). Quelques demandes de particulier : localisation d'une parcelle, nom de propriétaire d'une parcelle donnée
	Niveau d'utilisation de l'adressage intégré au RFU par d'autres services municipaux.		Adressage postal effectué mais très peu de panneauautage. Projet de révision de l'adressage postal et cadastral	Adressage postal (RFP) non utilisé (NB panneauautage effectué à 3%, et adressage non intégré en "couche" dans le SIG). Projet de révision de l'adressage postal et cadastral	Adressage postal non effectué
	Niveau de connaissance de l'existence et des objectifs du RFU aux différents niveaux (arrondissements, mairie centrale)		Faible : le département des affaires domaniales utilise le système de repérage des géomètres	Utilisation de l'adressage cadastral (ZIP) dans les autres SIG des autres services municipaux (DST et Direction de la Culture et du Patrimoine)	Faible : le département des affaires domaniales utilise le système de repérage des géomètres
	Montant de la ligne budgétaire consacrée au fonctionnement du RFU		<i>l'impossibilité de rencontrer un représentant des élus</i>	SG : discours axé sur le RFU comme outil de référence municipal.	SG : relativement bonne compréhension
	Fréquence de la mention du RFU dans les discours politiques		entre 60 et 100 millions sur les 5 dernières années. Mais soutien du PAACO.	5 millions, non consommés par manque de célérité, et lourdeur des procédures. Plus le budget de fourniture.	5 à 10 millions, mais qui arrivent en retard
	Fréquence de la mention du RFU dans le PDC		ND	ND	ND
	Le RFU et ses données sont utilisés pour légitimer les actions municipales		Dans la section Activités économiques par secteur : description complète du RFU, son installation, ses réalisations, ses perspectives. Mais participation des conseillers techniques PAACO à la rédaction du document.	cité comme atout dans la catégorie finances municipales	Mention du RFU dans le Programme "Gouvernance" du PDC, projet "Mobilisation des ressources financières" : évaluer le RFU, revoir le logiciel, restaurer la base
	Nombre de couches de données établies à la demande pour soutenir des projets municipaux		Aucune	Aucune	Aucune
Appropriation politique					

Annexe 6 :
État comparé des émissions et recouvrements 2008-2012
dans les trois communes

Année		2008	2009	2010	2011	2012
Cotonou	Émission	9 554 485 028	9 642 089 984	10 364 302 098	ND	ND
	Recouvrement	6 387 054 930	5 693 570 028	5 436 849 773	ND	ND
	Taux de recouvrement	66,85 %	59,05 %	52,46 %	SO	SO
Porto-Novo	Émission	630 015 000	695 020 000	697 000 000	676 503 946	875 522 000
	Recouvrement	453 239 738	453 217 903	396 080 673	388 813 386	214 785 549*
	Taux de recouvrement	71,94 %	65,21 %	56,83 %	57,47 %	24,53 %*
Bohicon	Émission	ND	ND	5 812 460 659	714 429 556	645 525 593
	Recouvrement	570 050 000	550 050 000	400 050 000	380 033 095	ND
	Taux de recouvrement	SO	SO	6,88 %	53,19 %	SO

Il s'agit des chiffres disponibles au 10 septembre 2012.

Source : voir dans le corps du rapport.

Annexe 7 : Clichés



**Banderole posée à un carrefour à Porto-Novo :
« Paie tes impôts pour le développement de Porto-Novo »**

Crédits : Claire Simonneau, 2012



Distribution de détail des avis d'imposition à Porto-Novo

Crédits : Claire Simonneau, 2012



Parcelles non bâties à Porto-Novo

Crédits : Claire Simonneau, 2011



Distribution de masse des avis d'imposition à Bohicon

Crédits : Claire Simonneau, 2012



Limites de couverture du RFU à Bohicon

Crédits : Claire Simonneau, 2012

Annexe 8 : Calendrier détaillé du séjour de terrain

Date	Institution	Service
6-sept-2012	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU
7-sept-2012	Agence française de développement	Agence locale de Cotonou
	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU
	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU, cellule cartographie
	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU, section gestion des opérations d'assiette (saisie)
	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU, secrétariat
	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU, section gestion des opérations d'assiette (enquête)
	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU, section gestion des opérations d'assiette (enquête)
10-sept-2012	Mairie de Porto-Novo	Service RFU
	Mairie de Porto-Novo	Direction de la prospective et du développement municipal
	Direction départementale des impôts (DDI)- Ouémé Plateau	
	Mairie de Porto-Novo	Service RFU
	Mairie de Porto-Novo	Service RFU, division fiscalité locale
11-sept-2012	Mairie de Porto-Novo	Service des affaires domaniales
	Centre des impôts et des petites entreprises (CIPE) 1 (Porto-Novo)	Service de l'assiette
	CIPE 1 (Porto-Novo)	Service du recouvrement
12-sept-2012	Cabinet de géomètre	
	Mairie de Porto-Novo	Secrétariat général
	Mairie de Porto-Novo	Direction des services techniques
	Cabinet de géomètre	
13-sept-2012	Mairie de Porto-Novo	Direction des services techniques
14-sept-2012	Mairie de Porto-Novo	Service RFU/DAF
17-sept-2012	Mairie de Bohicon	Service du développement local et de la planification/RFU
	Mairie de Bohicon	Direction de la communication et du protocole
18-sept-2012	Direction départementale des impôts (DDI) Zou-Collines	Service de l'assiette
	Mairie de Bohicon	Service des affaires domaniales
	Mairie de Bohicon	Secrétariat général
	Mairie de Bohicon	Service du développement local et de la planification/RFU, secrétariat
19-sept-2012	DDI Zou-Collines	Service de l'assiette
	Mairie de Bohicon et DDI	

	Mairie de Bohicon	Direction des services techniques
	Association de développement local de Bohicon	
	DDI Zou-Collines	Service du recouvrement
	Mairie de Bohicon	Service des affaires économiques
20-sept-2012	Mairie d'Abomey	Service système d'information foncière
21-sept-2012	Mairie de Bohicon	Service du développement local et de la planification/RFU
24-sept-2012	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU
25-sept-2012	Société d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain (Serhau-SA)	
26-sept-2012	GIZ	
	Mairie de Cotonou	Département des affaires domaniales (DAD)
	Mairie de Cotonou	Direction des services économiques (DSE)
	Société d'informatique	
27-sept-2012	DDI Atlantique Littoral	
	Mairie de Cotonou	Direction des services économiques et financiers (DSEF)/service du budget
	Agence française de développement	Agence locale de Cotonou
	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme	Institut géographique national (IGN)
	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU, cellule cartographie
28-sept-2012	Mairie de Cotonou	DSEF/service du budget
	Mairie de Cotonou	Service de la fiscalité/RFU
29-sept-2012	Mairie de Cotonou	Direction des services techniques

Annexe 9 : Table des figures

Schémas :

Schéma 1 : Évolutions possibles du RFU	5
Schéma 2 : Logique systémique du RFU	7
Schéma 3 : Étapes de l'affirmation d'une convention de vente sous seing privé	45

Tableaux :

Tableau 1 : Calendrier général du séjour de terrain	16
Tableau 2 : Séquences d'observation lors de l'enquête de terrain	17
Tableau 3 : Comparaison des situations urbaines et des RFU.....	22
Tableau 4 : Appropriation technique, gestionnaire et politique du RFU dans les trois municipalités.....	23
Tableau 5 : Prévisions et réalisations des émissions et du recouvrement de la fiscalité locale à Cotonou de 2006 à 2011 (en FCFA)	27
Tableau 6 : Budget consacré au service fiscalité/RFU de 2008 à 2012 (en FCFA).....	28
Tableau 7 : Prévisions et réalisations des émissions et du recouvrement de la fiscalité locale à Porto-Novo de 2008 à 2012 (en FCFA)	31
Tableau 8 : Prévisions et réalisations des dépenses de fonctionnement du RFU de Porto-Novo de 2008 à 2012 (en FCFA)	33
Tableau 9 : Prévisions et réalisations des émissions et du recouvrement de la fiscalité locale à Bohicon de 2006 à 2012 (en FCFA)	36
Tableau 10 : Synthèse des recommandations relatives à la pérennisation des RFU existants ...	58