

GUIDE DU MAÎTRE D'OUVRAGE

# LES REGISTRES FONCIERS URBAINS



SYSTÈMES D'INFORMATIONS FONCIÈRES, OUTILS DE GESTION  
MUNICIPALE, TAXATION FONCIÈRE ET DE RENFORCEMENT DE  
LA MAÎTRISE D'OUVRAGE LOCALE

*Sécurité des droits fonciers et de propriété pour tous*

GUIDE DU MAÎTRE D'OUVRAGE  
LES REGISTRES FONCIERS URBAINS

Systèmes d'informations foncières, outils de gestion municipale, taxation foncière et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale  
Copyright © Programme des Nations Unies pour les établissements humains.  
(ONU-Habitat), 2012

HS Number: HS/055/12F

ISBN Number:(Volume) 978-92-1-132471-6

DÉNI DE RESPONSABILITÉ

La teneur du présent ouvrage ne reflète pas nécessairement les points de vue ou politiques du Secrétariat des Nations Unies ou de ses organisations affiliées. Les appellations qui y sont employées et la présentation des éléments qui y figurent n'impliquent de la part d'ONU-Habitat et de son Conseil d'administration aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Publié par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

La présente publication peut être reproduite, en tout ou en partie, sous n'importe quelle forme, à des fins éducatives ou non lucratives, sans l'autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur, à condition qu'il soit fait mention de la source. ONU-Habitat souhaiterait qu'un exemplaire de l'ouvrage où se trouve reproduit l'extrait lui soit communiquée. La présente publication ne peut être ni revendue, ni utilisée à d'autres fins commerciales, sans l'autorisation préalable écrite du Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

B.P 30030, Nairobi 00100, Kenya

Tel: +254 206 231 20

Fax: +254 206 242 66

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

Photos @ ONU-Habitat/ Malcolm Boorer, Remy Sietchiping, Réne Perier, David Houssou

Remerciements:

Participants à l'atelier de Cotonou en Octobre 2010

Coordination:

Remy Sietchiping

Auteurs:

René Perier, David Houssou

Edition et mise en page:

Victoria Quinlan, Stefanie Freccia

Support:

Victor Wainaina, Esther Njeri, Naomi Mukora, Vera Marosi

Sponsors:

Gouvernements de Norvège et Suède

Impression:

ONUN/Section des services de publication/Nairobi, certifié ISO 14001:2004

GUIDE DU MAÎTRE D'OUVRAGE

# LES REGISTRES FONCIERS URBAINS

SYSTÈMES D'INFORMATIONS FONCIÈRES, OUTILS DE  
GESTION MUNICIPALE, TAXATION FONCIÈRE ET DE  
RENFORCEMENT DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE LOCALE

**ONU HABITAT**  
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN



**GLTN**  
GLOBAL LAND TOOL NETWORK





Les collectivités locales bénéficient d'une proximité privilégiée avec la population urbaine. Dégager les ressources suffisantes pour fournir à la population des infrastructures et des services bien adaptés est une préoccupation pour bien des communes, surtout dans les pays

en développement. Cela passe nécessairement par une bonne information, notamment sur le foncier.

La décentralisation a donné aux collectivités locales certaines capacités d'initiative et des compétences en matière d'aménagement. Ces pouvoirs et cette autonomie ne vont pas toujours de pair avec les ressources financières, humaines et techniques voulues pour mener à bien les fonctions qui sont celles de toute commune. A cet égard, les Registres Fonciers Urbains (RFU) établis dans une vingtaine de communes au Bénin illustrent bien la façon dont l'information foncière peut servir à mobiliser des ressources financières. Ceci intervient dans un contexte où les communes sont appelées à devenir le lieu privilégié où l'information foncière est centralisée et rationalisée.

Le présent document passe en revue les leçons tirées de l'expérience des registres fonciers urbains au Bénin. On y trouvera aussi des suggestions pratiques pour pallier

à certaines insuffisances afin d'assurer la pérennisation, l'entretien et le bon fonctionnement des registres fonciers urbains. Bien que le RFU ait fait ses preuves comme mode de mobilisation de recettes fiscales, il n'en reste pas moins que les autres composantes du système restent sous-exploitées. Il ne fait aucun doute qu'en transformant le RFU en un système d'information foncière à part entière, on renforcerait la sécurité des droits tout en améliorant la production et la mise à jour des données foncières en milieu urbain.

Le présent document constitue une excellente source d'information et d'inspiration sur les finalités et le fonctionnement des registres fonciers urbains. Il fournit les outils permettant la mise en place d'un système d'information foncière ou l'adaptation de systèmes existants dans les conditions particulières à chaque milieu urbain. Le chapitre consacré à la maîtrise d'ouvrage détaille les modalités pratiques de mise en place de régimes fonciers urbains. Je suis convaincu que le présent document va s'avérer riche d'enseignements et une bonne source d'inspiration pour toutes les communes à la recherche d'un meilleur avenir urbain.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joan Clos', written in a cursive style.

Dr. Joan Clos,  
Secrétaire Général Adjoint des Nations Unies,  
Directeur Exécutif ONU-Habitat

Préface, RFU	III
Résumé	1-2
Summary Abstract	3-5
<b>1. PRINCIPES ET OBJECTIFS DES RFU</b>	<b>6-11</b>
1.1 Qu'est-ce qu'un RFU ?	7
1.1.1 Les enjeux: le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale pour faire face aux défis urbains	7
1.1.2 Les objectifs opérationnels	8
1.1.3 Le système RFU: les éléments indissociables	8
1.1.4 La mise en œuvre	9
1.2 Pourquoi un RFU est-il important ?	10
1.2.1 Le RFU participe à la sécurisation foncière	10
1.2.2 Le RFU participe au financement de l'urbanisation	10
1.3 Principales caractéristiques en lien avec les objectifs du GLTN	11
<b>2. LES LEÇONS DES EXPÉRIENCES RÉALISÉES OU EN COURS</b>	<b>12-14</b>
2.1 Où a-t-il été réalisé ?	13
2.2 Les leçons tirées des expériences béninoises: les points à améliorer dans la conception et la mise en œuvre des RFU	13

<b>3. LES RECOMMANDATIONS DU GUIDE DU MAITRE D'OUVRAGE</b>	<b>15</b>
3.1 Ce qu'il faut savoir avant de mettre en place un RFU	16
3.1.1 Les réflexions préalables	16
3.1.2 La maîtrise d'ouvrage et la démarche de « projet »	18
3.1.3 Intégration du projet dans une stratégie de renforcement des capacités de gestion communale	21
3.1.4 Le partenariat et les indispensables synergies avec les administrations	21
3.1.5 Les étapes de réalisation du Registre Foncier Urbain	22
3.2 Les composantes du système RFU	24
3.2.1 Les plans parcellaires et l'adressage	24
3.2.2 Les enquêtes foncières, fiscales et urbaines	29
3.2.3 La constitution des fichiers de base	34
3.2.4 La composante 'amélioration des ressources financières communales	36
3.2.5 Les applications foncières: l'inventaire foncier	39
3.2.6 La composante 'gestion des données urbaines' et le Système d'information géographique (SIG)	40
3.3 Une maîtrise d'ouvrage forte, condition de réussite, de consolidation et de pérennité du RFU	41
3.3.1 Renforcer les capacités techniques de maîtrise d'ouvrage locale	41
3.3.2 La mobilisation des moyens: les budgets de fonctionnement et d'investissement	43
3.3.3 Les procédures de mise à jour de la cartographie et des bases de données communes	45
<b>Annexes</b>	<b>47-120</b>
Ce quoi GLTN?	121

Au Bénin, les communes sont confrontées à l'épineuse question d'insécurité foncière tant en milieu urbain où les acquéreurs de parcelles à usage d'habitation ne se sentent pas en sécurité (démolitions d'habitation, mise en quarantaine de plusieurs parcelles etc.). En milieu rural les conflits domaniaux sont très nombreux et de diverses natures. Les communes sont appelées à devenir le lieu par excellence de centralisation et de mise en cohérence de l'information foncière bien que ne disposant pas encore des moyens et des compétences nécessaires.

Par ailleurs, les communes ont à faire face à d'importants besoins en infrastructures et équipements publics et en services urbains notamment à destination des populations les plus fragiles, toutes choses qui contribuent à rendre effectif le développement local espéré dans le cadre de la décentralisation.

Face à ces défis et dans un contexte de mise en place de la décentralisation et de réforme foncière, une vingtaine de communes ont installé et mis en exploitation le Registre Foncier Urbain (RFU) qui est un outil de gestion municipale permettant (i) de disposer d'une carte parcellaire adressée d'une ville; (ii) de créer une base de données urbaines; et (iii) de développer des applications fiscales, foncières et urbaines.

Le Registre foncier urbain, tel qu'il a été conçu et mis en œuvre au Bénin depuis plus de 20 ans, est un système

« *Le RFU constitue ainsi un instrument de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale par le renforcement des ressources financières (le RFU est perçu et reconnu comme un instrument pertinent et performant de mobilisation des ressources fiscales communales) et des capacités techniques d'intervention des communes.*

d'informations foncières qui ne peut se définir qu'à travers: (i) ses enjeux; (ii) ses objectifs opérationnels; (iii) ses éléments constitutifs indissociables; et (iv) ses modalités de mise en œuvre.

Le RFU constitue ainsi un instrument de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale par le renforcement des ressources financières (le RFU est perçu et reconnu comme un instrument pertinent et performant de mobilisation des ressources fiscales communales) et des capacités techniques d'intervention des communes (amélioration des ressources fiscales locales pour le financement des actions de développement urbain). Il participe également à la sécurisation foncière et contribue au financement de l'urbanisation.

Aujourd'hui, la mise en œuvre du RFU est de mieux en mieux maîtrisée au Bénin et de nombreuses compétences dans le domaine ont vu le jour au sein des communes et des bureaux d'études locaux.

Le présent guide du Maître d'Ouvrage est un support de travail destiné aux autorités communales et au personnel des Mairies qui exploitent déjà un RFU ou qui pourraient s'engager dans un processus de mise en place de l'outil et à tous les acteurs de proximité dans leurs œuvres d'appui aux communautés à la base. Il est structuré en trois grandes parties:

- Une première partie qui aborde les enjeux et les objectifs opérationnels d'un RFU tout en mettant en exergue l'importance de l'outil dans la gestion municipale;
- Une seconde partie consacrée notamment aux leçons tirées des expériences béninoises de mise en œuvre du RFU; et
- Une troisième partie rappelle les étapes de réalisation du RFU ainsi que ses différentes composantes et fait un focus entre autres sur des recommandations à l'intention du Maître d'ouvrage communal notamment.

Le Guide du Maître d'Ouvrage propose des réflexions préalables à la mise en place d'un RFU (étude de faisabilité), suggère une démarche de « projet » avant de conclure à la nécessité d'une maîtrise d'ouvrage forte (renforcement des capacités, mobilisation des moyens, etc.), condition de réussite, de consolidation et de pérennité d'un RFU.

La conception du présent guide a été possible grâce à l'initiative entreprise, par ONU-HABITAT, le Réseau Mondial des Instruments Fonciers (GLTN), et autres Partenaires au Développement, avec l'appui du Gouvernement de la République du Bénin, de documenter et de disséminer l'expérience béninoise de mise en œuvre des RFU en vue des propositions d'amélioration de leurs performances.

Les travaux de documentation des expériences des RFU au Bénin ont été conduits suivant une démarche méthodologique déclinée en trois phases principales:

- (i) la phase de recherche documentaire qui a permis d'appréhender les questions foncières au Bénin et de documenter la pratique et le processus ainsi que les expériences de RFU,
- (ii) la phase de travail de terrain qui a consisté à collecter les données/informations et réaliser des entretiens avec les acteurs clés du RFU au Bénin, et
- (iii) une phase d'analyse des données/informations collectées et de rédaction du rapport et du guide du maître d'ouvrage ainsi que de présentation des résultats lors de l'Atelier organisé les 25 et 26 Février 2010 à la Salle de Conférence de l'Hôtel du Port à Cotonou (Bénin). Les échanges, commentaires et autres recommandations de l'Atelier ont permis de finaliser ce Guide de Maître d'Ouvrage à l'usage des Autorités Communales engagées dans un processus de RFU.

In Benin, municipalities are experiencing the thorny challenge of insecurity of land tenure in both urban and rural areas where land buyers for residential purposes are confronted with several problems including urban insecurity, home demolitions, quarantine measures on several plots of land, among others. In rural areas land related conflicts are numerous and of various kinds and also affect land security of tenure.

Local governments are expected to become a hub of centralisation and harmonisation of information on land, in spite of the fact that they do not yet have the resources and skills required. Moreover, municipalities are often confronted with significant needs for public infrastructure and urban services particularly for the most vulnerable, all things that contribute to achieve the local development expected in the context of decentralisation. The range of expectations placed on municipal governments puts a strain on resources making the implementation of 'new' initiatives like RFU difficult.

Despite the challenges encountered in implementing the decentralization program and the land reform, some twenty municipalities have nonetheless installed and have been operating the Urban Land Registry (RFU – Registre Foncier Urbain) for over twenty years. The tool for municipal land management helps facilitate:

- I. The provision of cities with cadaster maps including addressing projects;
- II. The establishment of a databases including all urban data; and
- III. The development of tax, land and urban applications.

The Urban Land Registry, as it was designed and implemented in Benin for over 20 years, is a land information system that can only be defined through: (i) its successes and challenges, (ii) its operational objectives, (iii) its inseparable components, and (iv) its terms of implementation.

The Urban Land Registry is, therefore, an instrument aiming at strengthening the ownership by the municipalities of their land systems through the improvement of their information and financial resources. The Urban Land Registry is perceived and recognised as a relevant and efficient tool of mobilisation of municipal tax resources and technical capacities of intervention for local government as a means of improving local tax resources for financing urban development initiatives.. The Urban Land Registry is also instrumental in securing land ownership for local communities and contributes to financing broader urbanisation projects.



Le RFU intéresse aussi les acteurs du marché foncier. Photo © UN-Habitat/ Malcolm Boorer, 2010

Currently in Benin, the implementation of the Urban Land Registry (RFU) is increasingly under the ownership of municipalities, and as was noted earlier, among several municipalities and local engineering firms, many skills have emerged in this field as a result of utilising RFU. This operational guide is an instrument for municipal officials and staff who have already been using an Urban Land Registry or might engage in a process of setting up the tool, and for all local stakeholders whose work is to provide support to the grassroots communities on land rights issues. It is structured into three main parts:

- The Part I addresses the operational issues and objectives of an RFU while highlighting the important contribution of the tool for the municipal management;
- The Part II refers to the implementation phases of the RFU and to its various components and focuses,

among others, on the recommendations to the municipal operator precisely, and

- The Part III is devoted to the particular lessons learned from the implementation of the RFU in Benin.

The Operator's Guide offers reflections leading to the establishment of an Urban Land Registry (through for instance the feasibility study); suggests a "project" approach before concluding with the need for strong ownership of the tool (capacity building, resource mobilisation, etc.); important actions to undertake to ensure the tools success, consolidation and sustainability.

The design of this guide was made possible thanks to the initiative of UN-HABITAT, specifically the Global Land Tool Network (GLTN) and other development partners, as well as support from the Government of the Republic of Benin. These partners have together facilitated the

documentation and dissemination of the Beninese experience of implementing the Urban Land Registry with the view to proposing ways and means of improving their performance – and as a way of sharing information and knowledge with other interested parties.

**THE DOCUMENTATION PROCESS CARRIED OUT IN BENIN THROUGH THE IMPLEMENTATION OF THE URBAN LAND REGISTRIES, WAS UNDERTAKEN IN THREE MAIN PHASES:**

- I. A desktop review to understand land issues in Benin and document the RFU practices and processes as well as experiences;
- II. Field work consisting of data / information collection followed by a series of interviews conducted with the key stakeholders in charge of implementing RFU in Benin; and
- III. An analysis of the data / information collected and the production of this report and its associated guidelines for RFU implementing agencies as well as the presentation of the results from the stakeholder workshop held on the 25 - 26 February 2010, at the Conference Centre of Hôtel-du-Port, Cotonou, Benin.

Exchanges, comments and various recommendations of the Workshop participants were used to finalise the Operator Guide to be used by the municipal officials involved in an RFU process. This document specifies the role of the Operator and User in an RFU Project, recalls the particular challenges and operational objectives related to the Urban Land Registry scheme and then highlights the prerequisites for success, consolidation and sustainability of the system.



01

# PRINCIPES ET OBJECTIFS DES RFU

## 1.1 QU'EST-CE QU'UN RFU ?

Le Registre foncier urbain, tel qu'il a été conçu et mis en œuvre au Bénin depuis plus de 20 ans, est un système d'informations foncières qui peut se définir à travers:

- ses enjeux;
- ses objectifs opérationnels;
- ses éléments constitutifs indissociables à savoir:
  - un plan parcellaire de repérage
  - des bases de données communes
  - des applications informatiques complémentaires; et
- ses modalités de mise en œuvre.

*Face à ces défis et dans un contexte de mise en place de la décentralisation et de réforme foncière, le RFU constitue un instrument de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale.*

### 1.1.1 LES ENJEUX: LE RENFORCEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS URBAINS

Au Bénin comme dans toute la sous-région, les villes et les communes ont en effet à faire face à d'importants besoins en infrastructures et équipements publics et en services urbains notamment à destination des populations les plus fragiles.

Face à ces défis et dans un contexte de mise en place de la décentralisation et de réforme foncière, le RFU constitue un instrument de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale:

- par le renforcement des ressources financières des communes qui sont notablement insuffisantes pour faire face au simple entretien des investissements publics,
- par le renforcement des capacités techniques d'intervention de la commune: gestion foncière et domaniale, planification et programmation du développement urbain, gestion des services techniques etc.

De ces enjeux découlent des objectifs opérationnels largement interdépendants.

### 1.1.2 LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

Les objectifs du projet doivent être précisément définis et réalistes, adaptés au contexte et aux moyens mobilisés. Dans tous les cas, l'ensemble des composantes devront être réalisées ou pour le moins programmées:

- mise en place d'une cartographie communale adressée et numérisée;
- réalisation de bases de données pour la gestion urbaine;

- informatisation complète de la filière fiscale et du traitement des ressources propres (non fiscales);
- réalisation d'un inventaire foncier permettant d'identifier toutes les parcelles ainsi que le domaine public du territoire communal, et de constituer un fichier des données foncières disponibles pour la gestion domaniale et foncière communale;
- exploitation des bases de données à travers notamment un Système d'information géographique (SIG) à l'usage des services communaux.

Mais chacun de ces objectifs opérationnels nécessite une mise en place rigoureuse du « système » RFU.

### 1.1.3 LE SYSTÈME RFU: LES ÉLÉMENTS INDISSOCIABLES

La spécificité du RFU consiste dans sa démarche systémique: les éléments du système sont interdépendants et constituent un ensemble dynamique.

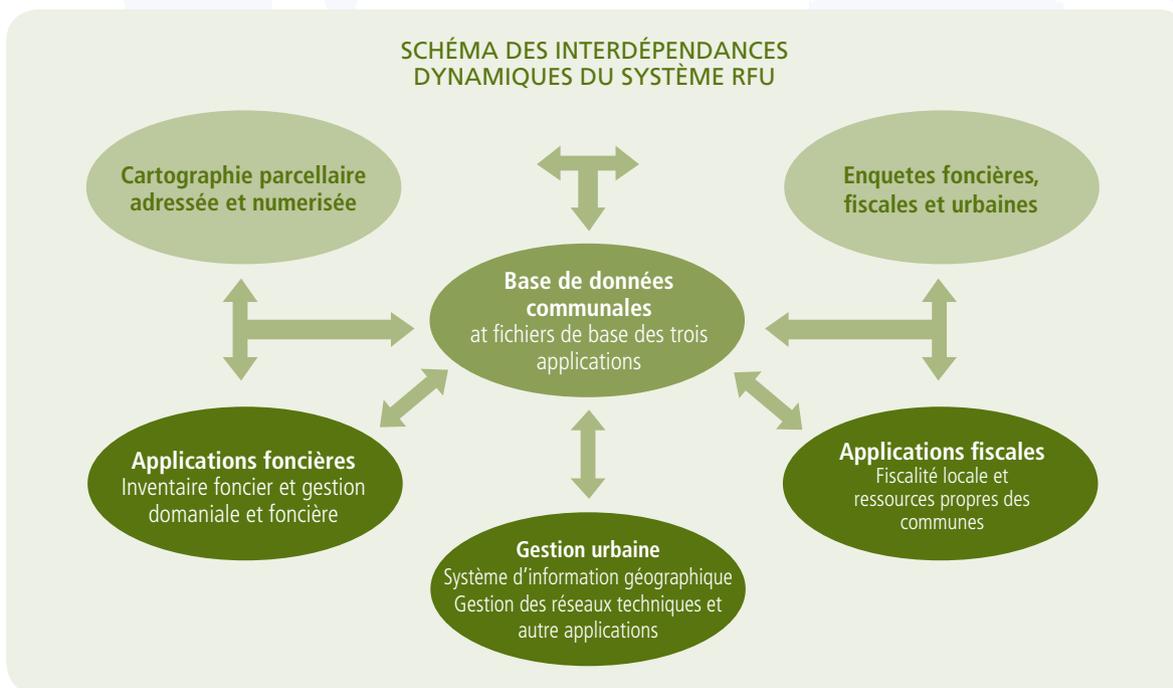


Figure 1: Schéma des interdépendances dynamiques du système RFU



**Un personnel formé et dévoué contribue au succès d'une opération de RFU. Photo © ONU-Habitat/ Malcolm Boorer, 2010.**

La qualité des bases de données communales dépend de la qualité de la réalisation et des procédures de mise à jour de la cartographie communale et des enquêtes et du recueil de données sur le terrain. Les applications informatiques développées dans le cadre des trois composantes du RFU exploitent ces bases de données mais participent aussi à travers leurs procédures de mises à jour à l'entretien et à l'amélioration permanente des fichiers de base.

#### 1.1.4 LA MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre du RFU relève d'une démarche de projet qui comporte un certain nombre de modules eux-mêmes inclus dans quatre phases ou étapes qui ensemble, constituent un tout cohérent:

- la préparation: cartographie de base, adressage, plan de repérage parcellaire numérisé etc. Préparation des questionnaires, formation, concertation pour le développement des applications informatiques, communication;

- la mise en place des bases de données et des applications: réalisation des enquêtes, constitution des fichiers de base, élaboration des programmes des applications;
- le développement et la consolidation: mise en œuvre des applications fiscales, foncières et de gestion des données urbaines, et de leurs protocoles, mise en place des procédures de mise à jour;
- la transmission: accompagnement pour la mise en place des ressources et des procédures visant la consolidation du RFU ainsi que sa pérennité: personnel, équipements logistiques, coordination inter services, bilan des protocoles, réfections partielles.

## 1.2 POURQUOI UN RFU EST-IL IMPORTANT?

### 1.2.1 LE RFU PARTICIPE À LA SÉCURISATION FONCIÈRE

Le RFU permet de mettre en place les conditions contribue à la mise en place des conditions d'une maîtrise des problèmes fonciers des villes et communes africaines:

- il renforce les capacités de maîtrise d'ouvrage locale,
- il met en place une cartographie foncière identifiant et localisant chaque propriété ainsi que des bases de données foncières.

Il répond ainsi aux besoins des Communes confrontées aux conséquences d'un processus d'urbanisation rapide

et qui éprouvent le besoin de maîtriser leur territoire et d'améliorer la connaissance de leur patrimoine (implantation des lotissements, gestion des grands réseaux d'infrastructures et des équipements ...). Il constitue en cela un instrument fondamental de la sécurisation foncière qui est un des objectifs des réformes foncières en cours.

### 1.2.2 LE RFU PARTICIPE AU FINANCEMENT DE L'URBANISATION

La fiscalité à base ou à référence foncière constitue dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne l'essentiel des ressources fiscales. Malgré leur localisation aisée, les impôts sur les propriétés foncières ne sont pas pleinement exploités. Par ailleurs, les transferts de ressources de l'Etat vers les communes restent limités et ne suffisent pas à couvrir les besoins des communes et les charges nouvelles dues aux transferts de compétences inhérentes à la décentralisation.

Le RFU permet aux communes de participer aux opérations fiscales qui relèvent de l'Etat, mais qui sont à leur profit.

Il permet d'améliorer l'assiette et le recouvrement à la fois des impôts fonciers mais aussi des impôts sur les activités économiques qui sont identifiables et localisables dans le même système de référence que la fiscalité foncière.

### 1.3 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES EN LIEN AVEC LES OBJECTIFS DU GLTN

L'un des objectifs du RFU est de contribuer entre autres, à assurer la sécurité de la tenure aux occupants d'une parcelle. En effet, la mise en place d'un RFU suppose que puissent être combinés des actions d'accélération des procédures d'immatriculation et la mise en œuvre sur une grande échelle de politiques et de pratiques de régularisation des occupations irrégulières. Pour ce faire, la réalisation de l'inventaire foncier (base de données regroupant les informations foncières de base affectée à une parcelle) permet une identification du propriétaire présumé et la nature ainsi que la description détaillée de ses « droits ». Ce faisant le RFU sert à connaître le patrimoine foncier et à organiser la gestion aussi bien des titres fonciers que des permis d'habiter, des certificats administratifs et des conventions de vente permettant ainsi de prendre en considération toute une gamme graduée de droits fonciers autres que le titre foncier individuel.

Par ailleurs, le RFU contribue à améliorer et développer une gestion foncière favorable aux pauvres par la réduction considérable des ventes frauduleuses et des conflits fonciers toutes choses qui handicapent sérieusement les familles à faibles revenus ayant acheté une parcelle. En effet, la précarité de l'occupation décourage l'investissement immobilier et génère d'inextricables conflits fonciers dommageables pour les familles pauvres qui s'installent dans des zones périurbaines caractérisées par une paupérisation (défaut des services sociaux de base et de voies d'accès). Enfin, le RFU est un outil au service de l'aménagement urbain qui par l'augmentation des recettes, rend possibles la programmation et l'exécution des opérations d'aménagement et d'équipements toutes choses qui contribuent à l'amélioration de l'environnement en milieu urbain au profit des populations modestes et pauvres notamment.

LES LEÇONS DES  
EXPÉRIENCES RÉALISÉES  
OU EN COURS

## 2.1 OÙ A-T-IL ÉTÉ RÉALISÉ ?

Les RFU sont aujourd'hui en place au Bénin et à Pointe-Noire au Congo. Au Bénin il est présent dans 16 communes et en cours de mise en place dans deux communes et semble se diffuser dans les communes à dominante rurale dotées de petits centres urbains.

## 2.2 LES LEÇONS TIRÉES DES EXPÉRIENCES BÉNINOISES: LES POINTS À AMÉLIORER DANS LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DES RFU

Les RFU ont été conçus et mis en place à partir de 1990 pour accompagner le processus de décentralisation. Or les communes en tant que collectivités décentralisées, n'ont commencé à se mettre en place au Bénin qu'en 2003.

Pendant cette longue période le contexte institutionnel n'a pas favorisé l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage autonome et clairement responsable de la maintenance de l'outil RFU ce qui s'est traduit par un délitement des systèmes mis en place.

RFU RÉALISÉS	1ÈRE INSTALLATION	RESTAURATION
Communes	Enquetes urbaines	Enquetes urbaines
Parakou	1989	2005
Cotonou	1992	2005
Djougou	1994	2006
Porto Novo	1995	2005
Savé	1997	2006
Dassa	1997	2006
Savalou	1997	2006
Tanguiéta	1998	2009
Nikki	1998	2009
Natitingou	2005	
Kandi	2005	
Bohicon	2005	
Ouidah	2006	
Abomey	2006	
Dogbo	2007	
Lokossa	2007	
Abomey-Calavi	2010	
Sémé-Kpodji	2010	

Figure 2: Dates de réalisation des RFU du Bénin

### LES LEÇONS À TIRER:

Nécessité d'une prise en main de la maîtrise d'ouvrage des RFU par les villes (ou communes) en vue de faciliter:

- le pilotage et l'évaluation des maîtres d'œuvre et/ou des prestataires
  - la prise en compte des principes de fonctionnement du 'système' RFU qui nécessite pour bien fonctionner que les procédures de maintenance de l'outil soient en place.
- ▶ Trop souvent les RFU ne sont installés que partiellement et sont limités à l'application fiscale stricto sensu.

### LES LEÇONS À TIRER:

- le RFU est un outil efficace quand toutes ses composantes sont réalisées .....
- la composante foncière doit être mise en place rapidement et les bases de données communales doivent être exploitées pour renforcer le dispositif RFU

- ▶ Le RFU a permis des avancées notables en termes de procédure de réalisation et de mise à jour d'une cartographie communale par la généralisation de la numérisation des plans de repérage parcellaire et l'utilisation de logiciels SIG.

### LES LEÇONS À TIRER:

- dès la phase de préparation c'est-à-dire dès la réalisation de la cartographie parcellaire, nécessité de mettre un personnel formé à l'utilisation d'un logiciel SIG
- ▶ Après la mise en place effective de la décentralisation, les communes dotées d'un RFU ont été contraintes de réaliser une 'restauration' de la cartographie et/ou des bases de données urbaines ou fiscales.

### LES LEÇONS À TIRER:

- dès la phase de préparation c'est-à-dire dès la réalisation de la cartographie parcellaire, nécessité de mettre un personnel formé à l'utilisation d'un logiciel SIG

03

LES RECOMMANDATIONS  
DU GUIDE DU MAITRE  
D'OUVRAGE

Ces recommandations s'adressent principalement aux responsables des Communes, qui trouveront dans ce chapitre les informations et recommandations leur permettant de mieux assurer leur rôle de maître d'ouvrage pour la mise en place d'un projet de RFU et/ou pour le suivi de sa maintenance.

En cela il constitue un complément des manuels de procédures existants dont on trouvera la liste dans l'annexe 1: Pour en savoir plus.

### 3.1 CE QU'IL FAUT SAVOIR AVANT DE METTRE EN PLACE UN RFU

#### 3.1.1 LES RÉFLEXIONS PRÉALABLES

Avant tout lancement d'un projet de RFU, le maître d'ouvrage doit dans un premier temps évaluer son opportunité, puis confirmer l'opportunité par une étude de faisabilité la plus détaillée possible, avec l'appui, si besoin est, d'un partenaire au développement.

##### 3.1.1.1 L'OPPORTUNITÉ D'UN RFU

Cette réflexion doit permettre aux responsables élus et aux cadres techniques de la commune de répondre à deux questions:

- Le contexte national est-il favorable à la mise en œuvre d'un système d'information foncière de type RFU ?
- Le RFU répond-il aux enjeux auxquels doit faire face la commune ?

#### A - LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL, TECHNIQUE ET JURIDIQUE EST-IL FAVORABLE?

La mise en place d'un RFU est d'autant plus aisée qu'elle bénéficie:

- **d'une trame urbaine s'appuyant sur un parcellaire orthogonal** issu d'opération de lotissement. Cette trame facilite la production des plans parcellaires et la mise en place d'un adressage. Par ailleurs la mise à jour des extensions urbaines est facilitée par l'intégration de nouvelles zones loties contrairement aux villes connaissant une urbanisation périphérique anarchique;
- **d'une fiscalité locale à base ou à référence foncière** et d'un potentiel fiscal insuffisamment mobilisé qui rend l'appui à la mise en place de nouvelles procédures d'assiette et de recouvrement à la fois légitime et pertinent;
- **d'un contexte de décentralisation** permettant à la Ville ou à la commune d'exercer la maîtrise d'ouvrage du projet de RFU et de l'intégrer dans une politique de développement urbain et d'aménagement de son territoire.

## B - L'OUTIL RFU EST-IL ADAPTÉ AUX ENJEUX DE LA GESTION DE LA COMMUNE ?

On répondra positivement si:

- la commune souhaite se doter d'un outil de connaissance du territoire et de son patrimoine;
- le développement économique de la commune et les investissements des ménages nécessitent une maîtrise du foncier et des extensions urbaines et une amélioration de la sécurisation foncière;
- **le potentiel de la fiscalité locale est très insuffisamment mobilisé**

Si au terme de cette réflexion, l'opportunité d'un RFU semble acquise, une étude de faisabilité technique et financière devra confirmer et préciser les conclusions de cette réflexion préalable:

### 3.1.1.2 LA FAISABILITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET RFU

Compte tenu de sa complexité, de ses coûts de réalisation et de ses charges de fonctionnement, la mise en place d'un RFU doit être précédée d'une étude de faisabilité la plus détaillée possible.

Celle-ci devra identifier les solutions techniques les plus adaptées au contexte local, les conditions et les modalités de mise en œuvre ainsi que les coûts de mise en place et de maintenance.



**Les enquêtes de terrain régulières contribuent à avoir des données fiables dans un système RFU. Photo © René Perrier**

L'hétérogénéité des RFU réalisés aussi bien sur le plan de leur contenu que dans leurs modalités de mise en œuvre rend difficile l'estimation des coûts de réalisation des RFU (cf. annexe 6: Estimation des coûts de réalisation des RFU) sans que soient précisés au préalable leurs objectifs et les étapes de réalisation.

L'étude de faisabilité devra pouvoir démontrer que les charges de maintenance de l'outil pourront être assurées en totalité par la commune.

Pour ce faire, l'étude fera des hypothèses d'amélioration des ressources fiscales et non fiscales et une évaluation des coûts de maintenance.


*Les applications fiscales doivent viser une amélioration significative des ressources financières afin de permettre à la commune de prendre en charge le fonctionnement et la maintenance de l'outil, mais aussi le lancement des applications du système qui n'auraient pas été réalisées dans le cadre du projet.*

Ainsi il doit être clair que les applications fiscales doivent viser une amélioration significative des ressources financières afin de permettre à la commune de prendre en charge le fonctionnement et la maintenance de l'outil, mais aussi le lancement des applications du système qui n'auraient pas été réalisées dans le cadre du projet.

Une telle étude de faisabilité est de nature à faciliter la mobilisation de ressources externes, notamment auprès des partenaires au développement, pour le financement des dépenses d'investissements dans les phases de mise en place du RFU.

Quand les conclusions économiques et financières ainsi que le contexte économique sont très favorables, l'appel à l'emprunt auprès d'organismes de crédit aux collectivités est alors éventuellement envisageable.

En tout état de cause, la justification économique et financière doit être explicite :

Même en l'absence de retombées financières, l'investissement pour la mise en place d'un RFU peut apparaître totalement justifié du fait des seules retombées non financières : sécurisation foncière, maîtrise du développement, etc.

Par contre cet investissement ne sera pas durable et finalement non justifié si des ressources pérennes ne sont pas identifiées et mises en place pour assurer la consolidation et la maintenance de l'outil.

### 3.1.2 LA MAITRISE D'OUVRAGE ET LA DÉMARCHÉ DE « PROJET »

La mise en place d'un RFU relève d'une démarche de projet, ce qui suppose que soient préalablement identifiés : des objectifs évaluables, une méthode, des tâches, des moyens et des délais (dates de début et de fin).

Un document de projet établi par le maître d'œuvre sera élaboré avant le lancement du projet afin qu'il puisse être suivi, contrôlé et évalué par le maître d'ouvrage éventuellement assisté d'un assistant à maître d'ouvrage. Le graphique ci-après présente toutes les étapes du projet, depuis les réflexions préalables jusqu'à la prise en main par la commune.

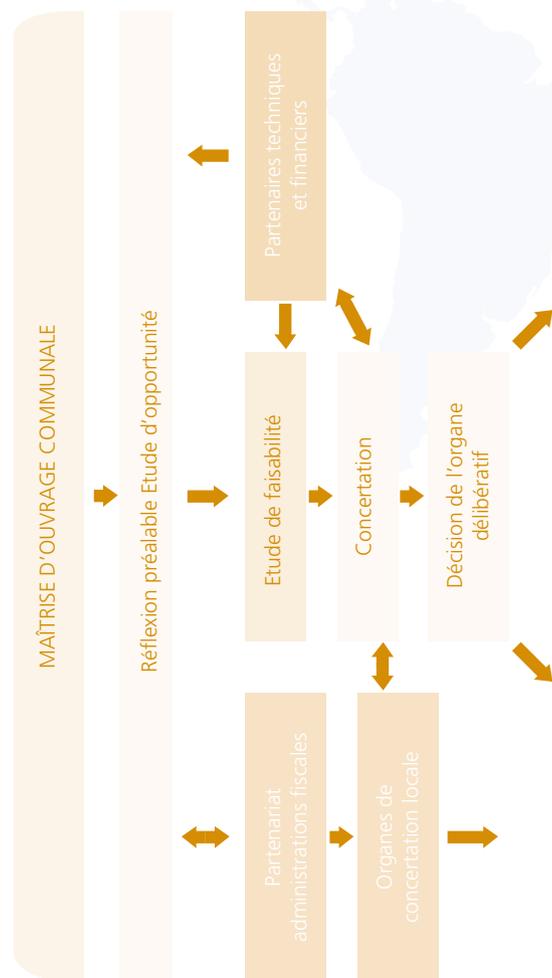
Il prévoit une répartition des rôles entre le maître d'ouvrage (MO) et les prestataires.

S'agissant en partie d'un projet de développement institutionnel (renforcement des capacités techniques de la commune) la maîtrise d'ouvrage ne peut pas être déléguée, car cela irait à l'encontre de son objectif. La commune peut toutefois se faire assister par une mission d'A.M.O. (Assistance à la maîtrise d'ouvrage) et traiter directement avec un certain nombre de prestataires, chacun étant responsable de tâches particulières.

La Commune peut choisir de confier une mission de Maîtrise d'œuvre qu'elle utilise pour utiliser des prestataires sous-traitants en concertation avec le maître d'ouvrage.

De préférence le maître d'œuvre ne peut être le même prestataire que celui qui a réalisé l'étude de faisabilité. Dans tous les cas, une **équipe restreinte au sein de la commune** associant élus, cadres administratifs et techniques assurera en permanence la mission centrale de maîtrise d'ouvrage. L'AMO sera choisi pour son savoir-faire à transmettre ses compétences à cette équipe municipale.

#### RÉFLEXIONS PRÉALABLES



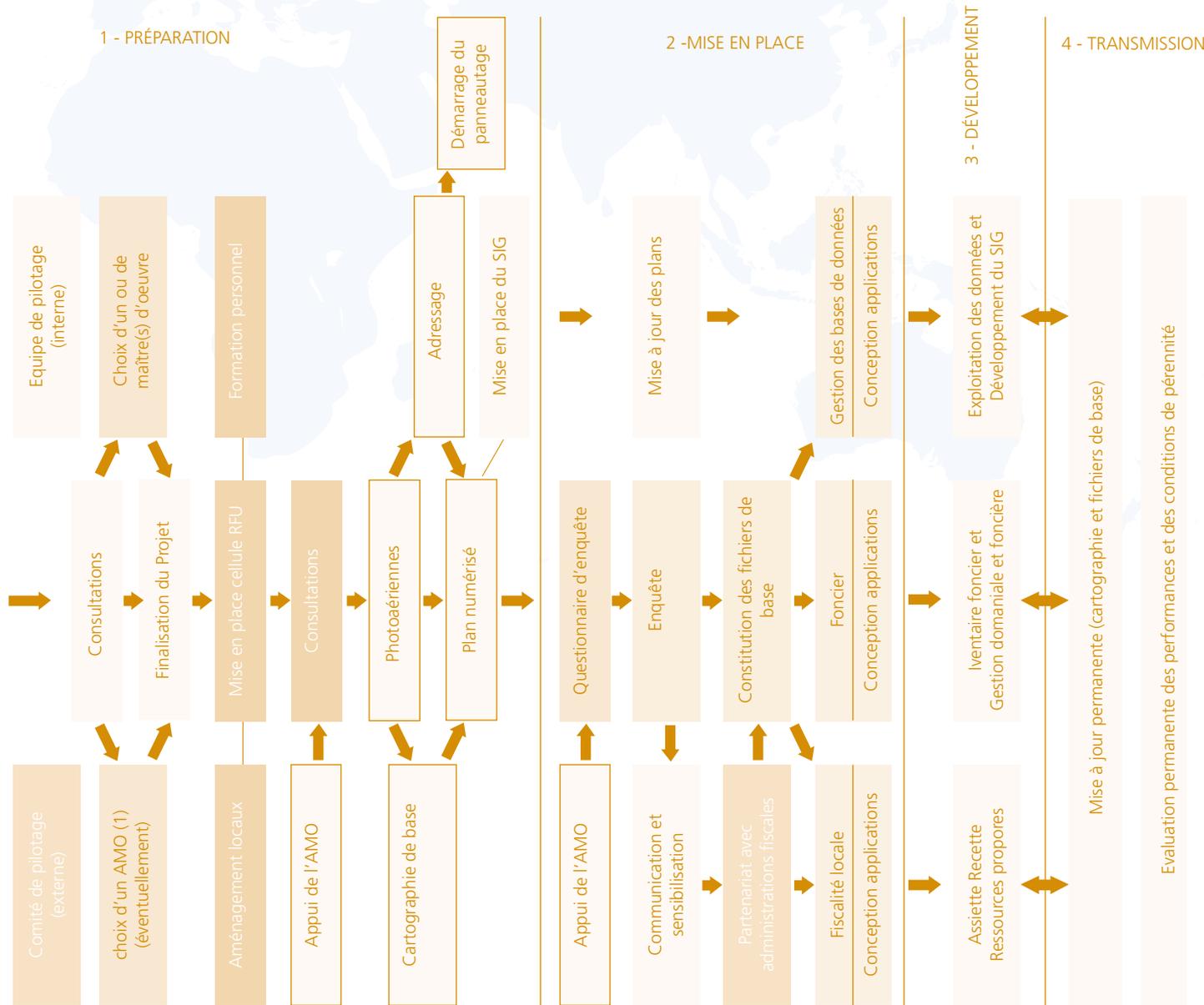


Figure 3: Schéma de la maîtrise d'ouvrage du projet RFU

Un **comité de pilotage** du projet composé des institutions et administrations partenaires mais aussi des représentants associatifs et membres de la société civile (ONG) peut compléter le dispositif.

A l'issue du projet, on entre dans une nouvelle phase où les règles du jeu sont à repreciser:

Au sein de la commune, un **service RFU** créé lors de la mise en place assurera progressivement en régie directe l'ensemble des opérations de maintenance et de développement de l'outil.

Mais pendant un certain temps un ou des prestataires auront à intervenir; c'est le cas de l'appui à la gestion informatique et quelquefois de la maintenance de la cartographie numérique.

A la fin de la phase projet, la Commune maitre d'ouvrage se retrouve seule en charge des coûts de maintenance qui auront été évalués dès la phase de conception et de l'étude de faisabilité.

### 3.1.3 INTÉGRATION DU PROJET DANS UNE STRATÉGIE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE GESTION COMMUNALE

Les projets de RFU sont d'autant plus efficaces qu'ils sont étroitement **associés ou intégrés à des programmes de renforcement institutionnel et financier des**

**communes** touchant les différents domaines de la gestion communale.

- mise en place d'une planification territoriale, voire mise en place d'outils d'aide à la décision pour la programmation des investissements;
- renforcement des services financiers permettant une bonne synergie avec le projet RFU;
- renforcement des services techniques pour le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage.

*Les projets de RFU sont d'autant plus efficaces qu'ils sont étroitement associés ou intégrés à des programmes de renforcement institutionnel et financier des communes touchant les différents domaines de la gestion communale.*

### 3.1.4 LE PARTENARIAT ET LES INDISPENSIBLES SYNERGIES AVEC LES ADMINISTRATIONS

La Commune veillera à ce que le projet soit intégré dans une démarche partenariale associant les administrations centrales et déconcentrées qui sont des partenaires privilégiés:

- Ministère chargé de l'Administration territoriale
- Ministère chargé de la Réforme Foncière

- Direction générale des impôts et des domaines
- Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- Institutions nationales concourant à la mise en œuvre des réformes foncières

Des **actions de sensibilisation** auprès des contribuables, des décideurs locaux et des services extérieurs du ministère des finances, notamment, doivent être menées tout au long de la mise en place du RFU.

L'amélioration du recouvrement des impôts locaux par exemple passe en effet, par une forte implication des administrations locales compétentes et par des actions de communications soutenues en direction des contribuables notamment.

Des **protocoles d'accord annuels** et des bilans de ces protocoles permettent de faire vivre des partenariats dynamiques avec les administrations et institutions partenaires. (Cf. en annexes 4.1 et 4-2, des exemples de protocole d'accord passés avec la DGI dans le cadre du RFU de Cotonou et plus récemment des SIF)

### 3.1.5 LES ÉTAPES DE RÉALISATION DU REGISTRE FONCIER URBAIN

Une fois la décision prise, par l'organe délibérant de la Commune, de mettre en place un Registre Foncier Urbain,



**Local et véhicules affectés au Service chargé du RFU à Cotonou.**  
Photo © René Perrier

sa mise en œuvre relève d'une démarche de projet qui comporte un certain nombre de phases techniques, qui doivent être soigneusement articulées à savoir:

#### A. LA PHASE DE PRÉPARATION

Elle comprend:

- la réalisation du plan communal de repérage parcellaire numérisé, à partir d'une cartographie de base et d'un adressage;
- le suivi des opérations fiscales traditionnelles et la préparation des locaux nécessaires aux travaux d'enquêtes et de saisie informatique de la phase suivante;
- l'animation d'une concertation avec les administrations partenaires pour la définition des objectifs opérationnels du RFU à travers par exemple la mise en place d'un comité de pilotage;
- la préparation des enquêtes: élaboration des questionnaires à partir des objectifs définis.

**B. LA PHASE DE MISE EN PLACE. CETTE PHASE GÉNÉRALEMENT TRÈS INTENSIVE PEUT COMPRENDRE OUTRE DES ACTIONS SOUTENUES DE COMMUNICATION ET D'INFORMATION À DESTINATION DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS ET DES CONTRIBUABLES:**

- la réalisation des enquêtes foncières et fiscales exhaustives;
- le traitement informatique de l'enquête;
- la constitution des fichiers de base de la base de données commune.

**C. LA PHASE DE DÉVELOPPEMENT ET DE CONSOLIDATION:**

Cette phase peut nécessiter une programmation sur plusieurs années pour une mise en place progressive des différentes applications.

Par contre les applications fiscales doivent se réaliser en respectant le calendrier fiscal (annuel).

Compte tenu des contraintes financières, des choix seront à faire. En fonction des ressources mobilisées une solution peut être:

- la réalisation complète des applications fiscales qui génèrent les ressources nécessaires à l'achèvement du RFU et à la maintenance;

- la réalisation de l'inventaire foncier, 1ère étape d'une informatisation de la gestion domaniale et foncière;
- la mise en place du SIG comme outil de maintenance de la cartographie, 1ère étape du développement du SIG dans les services.

Comme la phase des enquêtes, cette phase demande des actions soutenues de sensibilisation et d'information à destination des propriétaires fonciers et des contribuables.

**D. LA PHASE DE TRANSMISSION:**

Elle consiste à appuyer la Commune dans la mise en place des conditions d'un fonctionnement autonome du système qui est une des garanties de sa pérennité.

Il s'agit donc essentiellement de doter le Service RFU:

- des capacités et ressources techniques et humaines lui permettant d'assurer la maîtrise d'ouvrage du RFU: formation, matériels informatiques, locaux, équipements etc.
- des nécessaires capacités institutionnelles et financières: synergie avec les autres services de la communes: services financiers, affaires domaniales, services techniques etc., mise en place de budgets pour les dépenses d'investissements pour les extensions du système et pour les dépenses de fonctionnement.

Il s'agit aussi de veiller à la consolidation du cadre institutionnel et contractuel régissant les règles de partenariat entre la collectivité locale et les autres institutions ou prestataires devant concourir à la maintenance du système par la signature de **protocoles d'accord** annuels (cf. en annexe 4-1 et 4-2 des exemples de protocole d'accord).

## 3.2 LES COMPOSANTES DU SYSTÈME RFU

Comme le rappelle le schéma des interdépendances (fig.1) le système RFU est composé de six éléments articulés et interdépendants: sur la base de plans parcellaires adressés (1) et d'enquêtes parcellaires multi-objectifs (2), des bases de données numériques



Local et véhicules affectés au Service chargé du RFU à Cotonou.  
Photo © René Perrier

(3) sont constituées pour les besoins des applications informatiques des trois composantes du RFU: les ressources financières communales (4), la gestion foncière et domaniale (5) et la gestion urbaine (6).

### 3.2.1 LES PLANS PARCELLAIRES ET L'ADRESSAGE

#### 3.2.1.1 LA RÉALISATION D'UNE CARTOGRAPHIE COMMUNALE

##### *Problématique*

La fonction essentielle des plans parcellaires est de permettre une « identification » et une « localisation » certaine des parcelles.

Le plan de repérage parcellaire n'a pas vocation à donner une définition précise ayant valeur juridique des contours et des limites. Il s'agit principalement d'une 'représentation graphique' dont la précision dépend de celle de la carte de base et des mesures de calage qui seront effectuées sur le terrain. Une précision de l'ordre de 50 cm apparaît largement suffisante pour assurer l'identification de la parcelle et pour l'édition de plan à l'échelle du 1/2000.

Pour répondre au seul besoin de repérage des parcelles pour le besoin des enquêtes RFU les plans parcellaires peuvent être dans un premier temps de simples plans 'expédiés' permettant le repérage des parcelles et la mise en place d'un système d'adressage.

Par contre et compte tenu des objectifs et des ambitions du RFU qui est un outil de gestion communale, cette cartographie devra être capable de répondre aux différents besoins des communes. Pour cela il devra avoir une précision minimale et être pratique d'utilisation. Il devra aussi pouvoir être mis à jour en permanence.

#### **Partenariats**

Concernant la carte de base (fonds de plan) et compte tenu des coûts de cette cartographie, une recherche de partenariats est à mener auprès des autres acteurs du développement et autres opérateurs urbains: Institut géographique national, Services de l'Etat, grands projets d'aménagement ou d'infrastructure, sociétés concessionnaires, etc.

**La commune devra garder la maîtrise d'ouvrage et donc le contrôle de la cartographie communale afin d'en assurer la pérennité.**

Mais dans tous les cas, la commune devra garder la maîtrise d'ouvrage et donc le contrôle de la cartographie communale afin d'en assurer la pérennité.

#### **Méthodologie**

Un inventaire de la cartographie disponible devra au préalable être réalisé: photographies aériennes, orthophotoplans, anciens plans de ville etc.

L'effort sera mis sur la centralisation de tous les plans 'parcellaires' produits ou disponibles dans les administrations locales (service d'urbanisme, antenne de l'IGN, etc.) mais aussi auprès des géomètres privés.

A défaut de disposer de fonds de plans à jour ou suffisamment précis, une photographie aérienne ou satellitaire sera nécessaire en vue de l'établissement d'orthophotoplans numériques. Le choix de l'échelle de l'orthophotoplan ou de la restitution finale (1/2000 au 1/10000) dépendra des autres éventuelles utilisations par les services de la commune.

Sur cette base il s'agira d'intégrer le parcellaire à la cartographie de base. Il n'y a pas de solution unique: ce travail peut se faire à partir d'une table lumineuse d'une manière entièrement graphique mais il peut aussi se faire directement en numérique par l'utilisation de logiciel de cartographie voire d'un logiciel de SIG (système d'information géographique).

Dans tous les cas des travaux de terrain seront nécessaires pour des recollements, des compléments et tout simplement pour le contrôle des opérations et le calage des ilots ou des parcelles.

Le chaînage des façades est envisageable à l'occasion de l'implantation ou de la vérification de l'adressage.

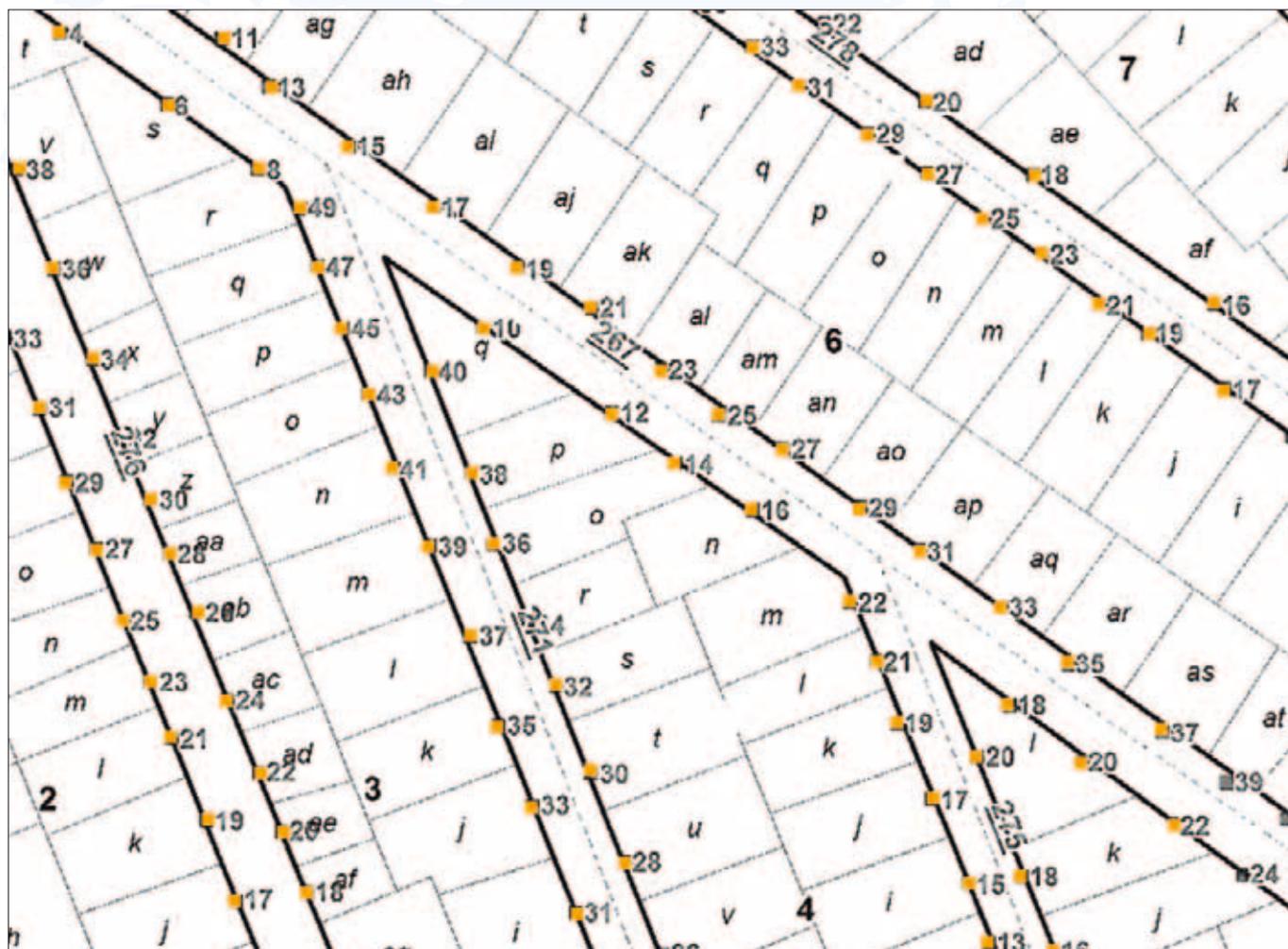


Figure 4: Extrait du plan parcellaire numérisé de Seme Podji

Sur cet extrait figure le double système d'adressage: En noir le système de numérotation des ilots et des parcelles (ex: ilot '6' et parcelle 'ak') et en bleu le système REP, n° de Rue et N° d'entrée de parcelle (ex: rue '267' entrée '23')

Source: Projet PAACO (Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou)

Le plan de repérage parcellaire qui en résulte et qui servira aux enquêtes sera de préférence numérisé pour en faciliter l'utilisation pour les besoins des enquêtes et pour en faciliter les corrections qui résulteront des informations qui remonteront des enquêtes de terrains.

Des extraits de ce plan de repérage parcellaire (cf. fig. 5) définissant les zones d'enquêtes, sont en effet remis aux enquêteurs pour leur faciliter le repérage de leur zone de travail mais aussi pour vérifier et valider la localisation de la parcelle et éventuellement pour valider l'adressage: n° de plaque etc.

« *L'adressage est l'opération permettant de concevoir, réaliser et implanter (panneautage) un système permettant de localiser sur le terrain une parcelle, un objet urbain, un individu, une activité ou un réseau.* »

A ce stade d'avancement du projet RFU, il s'agit non seulement de réaliser les « plans de repérage parcellaires adressés et numérisés » mais aussi de mettre en place des outils et des compétences pour sa mise à jour permanente et son évolution progressive vers une cartographie communale.

Dans ce sens la mise en place d'un logiciel informatique pour ces travaux cartographiques (système d'information géographique, type Map Info ou Arcinfo) apparaît pertinente et efficace.

Enfin l'utilisation de Pocket PC équipés d'une version mobile d'un SIG peut permettre de faciliter et accélérer la production et les mises à jour des plans parcellaires.

### 3.2.1.2 L'ADRESSAGE ET LE PANNEAUTAGE

L'adressage est l'opération permettant de concevoir, réaliser et implanter (panneautage) un système permettant de localiser sur le terrain une parcelle, un objet urbain, un individu, une activité ou un réseau. Le plus souvent des systèmes existent, mis en place à différentes époques, le plus souvent partiels ou abandonnés.

Suivant le cas, tout ou partie de ces systèmes pourra être récupéré et inclus dans le système d'adressage à mettre en place. C'est le cas des rues ou avenues qui ont été dénommées et qui peuvent être numérotées sans que le nom soit abandonné. C'est le cas aussi des découpages urbains en quartiers ou zones qui peuvent être utilisés. Cela peut être aussi le cas des références cadastrales quand elles ont été conservées avec rigueur.

Le plus souvent un nouveau système global et exhaustif doit être conçu et mis en place.

## MÉTHODOLOGIE

Un certain nombre d'étapes sont à prévoir:

- mise en place d'un groupe de travail, associant tous les partenaires et bien évidemment les services de l'Etat.
- étude et adoption des principes de base
- l'application des principes d'adressage
- le contrôle de la mise en place
- la matérialisation
- les procédures de mise à jour
- la communication/popularisation

Les choix opérés dans le cadre des RFU:

LA **PARCELLE** CONSTITUE L'UNITÉ DE BASE DU SYSTÈME D'INFORMATION.

A l'identifiant de la parcelle est attaché l'identifiant de l'entrée de la parcelle. A chacun de ces deux identifiants seront en effet attachées suivant les cas les informations concernant la parcelle, les bâtiments, les logements, et les activités exercées au sein ou à l'extérieur de la parcelle.

UN **ADRESSAGE À DOUBLE ENTRÉE**  
UNE ADRESSE DE TYPE CADASTRAL (Q/Z.I.P.)  
ET UNE ADRESSE DE TYPE POSTAL (R.E.P.) POUR  
L'ENTRÉE DE LA PARCELLE.

Le premier est particulièrement bien adapté à la localisation des biens et des matières imposables.

Le second est adapté à la localisation des personnes et des réseaux viaires.

LE **PANNEAUTAGE EST ESSENTIEL À LA DIFFUSION ET À L'UTILISATION DE L'ADRESSAGE**: IL EST À RÉALISER AU PLUS TÔT, ET AU PLUS TARD DÈS LES PREMIÈRES AMÉLIORATIONS DES RENTRÉES FISCALES.

Le panneautage consiste à placer des plaques de numérotation des rues et des plaques d'entrée de parcelle.

Autant la réalisation et la pose des plaques de rue relèvent de la Commune, autant plusieurs solutions de répartition des tâches et des coûts avec les propriétaires sont envisageables.

Ainsi, une des solutions peut consister à réaliser une numérotation des entrées de parcelle par simple pochage et à normaliser les dimensions et les couleurs des plaques définitives posées par les propriétaires.

Le partenariat engagé avec les sociétés concessionnaires de services publics lors de la conception des systèmes d'adressage, peut par ailleurs trouver une application dans la réalisation du panneautage et de la matérialisation des systèmes d'adressage.

### 3.2.2 LES ENQUÊTES FONCIÈRES, FISCALES ET URBAINES

Une des spécificités du RFU est d'intégrer la réalisation d'une vaste enquête parcellaire permettant de constituer un capital de données utilisables par les composantes et applications du RFU.

Cette enquête de terrain, par nature exhaustive, s'appuie sur la cartographie et l'adressage parcellaire et en retour participe du contrôle et de la 'validation' du plan parcellaire communal adressé.

Elle représente une part importante des coûts de réalisation du RFU, et nécessite un travail préalable de préparation important.

#### 3.2.2.1 - LES ENQUÊTES MULTI-OBJECTIFS

Préparation et conception des enquêtes: La mise en œuvre des enquêtes nécessite une organisation rigoureuse et des moyens humains et matériels adaptés au nombre de parcelles à enquêter:

#### LES QUESTIONNAIRES

Le contenu détaillé des questionnaires dépend des objectifs du RFU qui auront été définis dans l'étude de faisabilité. En général ils comportent des modules permettant le recueil de données sur:

- la parcelle et ses composantes ou attributs: bâtiments, logements, activités et attributs qui constituent sur le plan fiscal les fichiers des « matières imposables »
- les propriétaires ou exploitants des activités qui constituent la base de données « contribuables »

Plus précisément, ils se décomposent en plusieurs parties:

- le descriptif de la parcelle: localisation, attributs
- le descriptif des bâtiments voire des logements
- le descriptif des activités situées dans la parcelle ou devant la parcelle
- une double feuille portant sur la parcelle et des feuilles volantes pour les activités exercées dans ou devant la parcelle et éventuellement une fiche volante Inventaire foncier

La double feuille sur la parcelle peut contenir, outre des informations permettant le suivi et le contrôle de l'enquête:

- une fiche 'parcelle': statut et usage de la parcelle, sa description physique et ses équipements
- une fiche 'bâtiments': description physique et équipements
- une fiche 'propriétaire/contribuable': identification et adresse de contact du propriétaire de la parcelle  
La feuille volante pour les activités comporte:
- au verso, l'identification et la description de l'activité

ainsi que la description du local ou de l'implantation de l'activité

- au recto, l'identification et l'adresse de contact de l'exploitant/contribuable

Une fiche 'inventaire foncier' peut utilement compléter l'enquête. Cette fiche pour être pertinente et suffisamment riche pour constituer une base de données foncières exploitable demande des informations détaillées. Ainsi une solution consiste à laisser le soin du remplissage au propriétaire quitte à ce que l'enquêteur explique le contexte et le contenu de ce questionnaire. Une fois rempli le propriétaire le transmet directement à la mairie.

On trouvera en annexe 7 les fiches d'enquêtes utilisées à Pointe-Noire (Congo)

### ORGANISATION

La réalisation des enquêtes nécessite une organisation spécifique et temporaire:

- des locaux équipés, suffisamment vastes équipés d'un matériel et d'un mobilier adaptés que l'étude de faisabilité aura définis: étagères pour les fiches d'enquêtes, grandes tables pour les personnels de codification et de saisie, du matériel informatique pour la saisie des fiches d'enquêtes, et des moyens

de transport adéquats en nombre suffisant pour déposer et recueillir les enquêteurs et pour permettre aux équipes mobiles et aux contrôleurs d'être présents sur le terrain chaque fois que nécessaire.

- un personnel en grande partie occasionnel qui vient compléter les agents de la commune et des services des impôts.

Ces enquêtes seront réalisées de préférence par de jeunes diplômés sans emploi (niveau bac minimum), quand il en existe, recrutés et rémunérés par la Commune. Ils constituent ainsi un vivier de compétences locales utiles à différentes phases du RFU.

### SUR LE TERRAIN:

- des enquêteurs;
- une ou plusieurs équipes mobiles chargés de résoudre les problèmes ponctuels que peuvent rencontrer les enquêteurs: repérage des parcelles, mise à jour de la cartographie;
- des contrôleurs chargés d'appuyer les enquêteurs de terrain et de résoudre les éventuels problèmes de relation avec les propriétaires, occupants ou exploitants;
- éventuellement des guides de quartier délégués par les chefs de quartier pour faciliter les contacts avec la population.

Dans les locaux des centres des enquêtes:

- un secrétariat, chargé de l'organisation et de la répartition des tâches
- des codificateurs
- des vérificateurs
- des opérateurs de saisie
- des superviseurs

### DÉROULEMENT DES ENQUÊTES

La collecte des données sur le terrain est assurée par des équipes de deux à trois enquêteurs qui peuvent être composées d'un agent des impôts, d'un enquêteur formé à cet effet et éventuellement d'un guide de quartier. L'enquête s'effectue dans chaque quartier par îlot sur la base d'un extrait du plan parcellaire numérisé. Les équipes vérifient sur le plan la localisation et l'identification de la parcelle avant de remplir les différents questionnaires.

La gestion de ce personnel occasionnel peut être assurée, soit par la commune soit par le maître d'œuvre soit encore par un sous-traitant soit encore par l'intermédiaire d'une société de travail par intérim quand le nombre d'enquêteurs est très important.

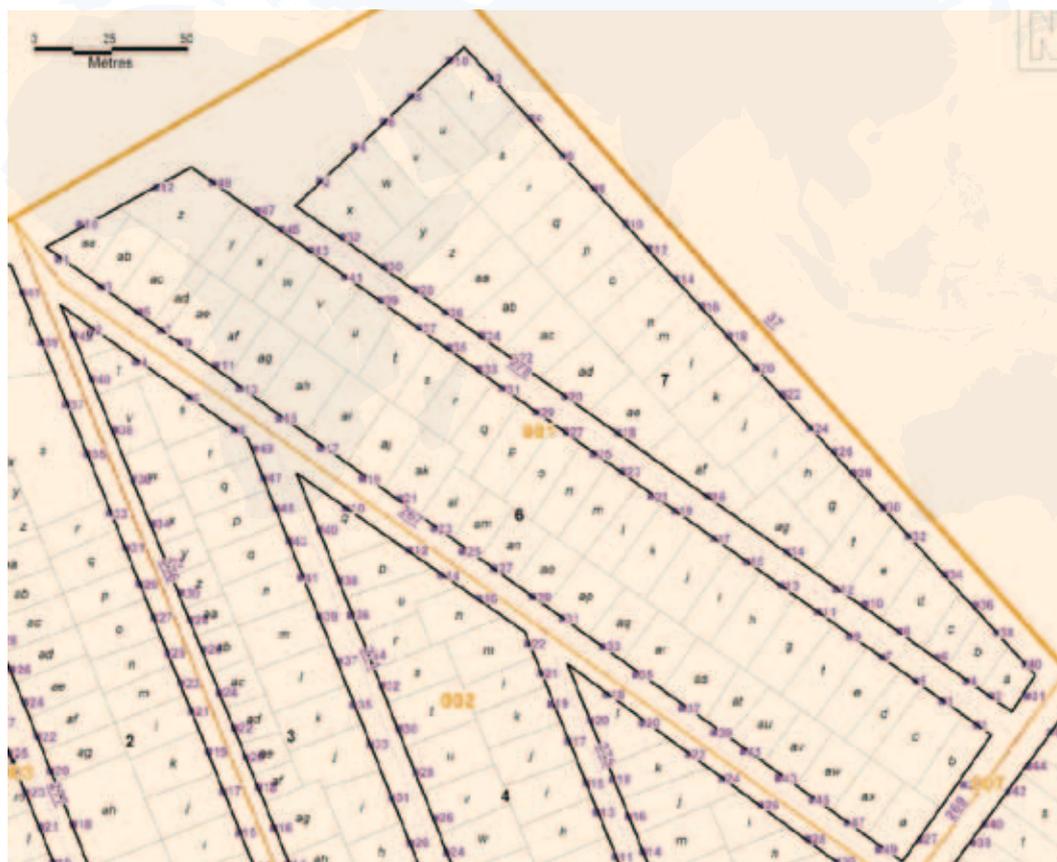
Le lancement des enquêtes est précédé et accompagné d'une campagne de communication auprès des journaux et des radios locales.

A titre d'exemple, pour le RFU de Cotonou les 41 818 parcelles enquêtées ont nécessité 116 jours ouvrables avec une quarantaine d'équipes sur le terrain.

Le nombre d'enquêteurs nécessaires ou la durée des enquêtes vont dépendre de nombreux facteurs difficilement maîtrisables: difficultés rencontrées sur le terrain, qualification des enquêteurs, accueil des populations etc.

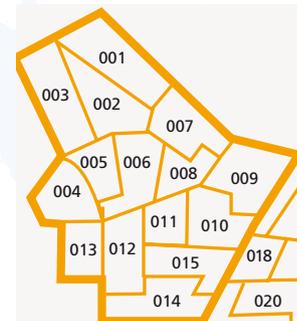
Une solution consiste à programmer une enquête test de 15 jours avec un dispositif réduit, permettant de mieux apprécier soit la durée soit les moyens à mobiliser. Il faut bien sûr avoir précédemment bien estimé ou évalué – et l'étude de faisabilité doit l'avoir fait- le nombre de parcelles à enquêter suivant leur nature: nombre de parcelles bâties et non bâties, nombre d'activités ou d'établissements, nombre de parcelles non fiscalisées (équipements publics etc.).

Pour les besoins de la formation du personnel, des manuels pour les enquêteurs les codificateurs et les contrôleurs sont à élaborer pour chaque RFU en fonction des spécificités des enquêtes et des questionnaires (cf. annexe 8: Exemple de manuel de l'enquêteur PNR 1997).



Grande coupe 01-01  
 Petite coupe 001  
 Cellule du Urbain de  
 Sèmè-Podji  
 - Janvier 2009 -

Grande coupe 01-01



IIOT_RFU	NB_PARCELLE
6	50
7	33

Figure 5: Extrait de plan pour les enquêtes (source: Service Fiscalité/RFU Mairie Cotonou- PAACO)

### 3.2.2.2 LE TRAITEMENT DES QUESTIONNAIRES D'ENQUÊTES

Les travaux de bureau comportent le secrétariat des enquêtes, le contrôle et la saisie des fiches d'enquêtes:

#### A - LE SECRÉTARIAT DES ENQUÊTES.

Il est chargé de

- préparer à l'avance les fournitures et documents d'enquête nécessaires (fiches vierges en nombre

suffisant, stylos, planchettes, plan du quartier de la zone à enquêter, etc.).

- de réceptionner les fiches d'enquêtes à la fin de la journée et de remplir les fiches de productions permettant de suivre l'évolution de chaque équipe.
- de suivre l'avancement des équipes d'enquêtes avec le chef d'enquête et de noter sur le plan les îlots enquêtés (marquage sur feutre stabilo colorié).
- de suivre le travail de codification et de contrôle.

**Tableau 1: des personnels mobilisés pour les enquêtes du RFU de Cotonou en 1992**

TACHES	ORIGINES >	IMPÔTS	PROJET RFU (SERHAU)	COMMUNE	OCCASIONELS	TOTAL
Direction et supervision		8	4	3	0	15
Travaux de terrain		67			47	114
dont	Contrôleurs Enquêteurs Guides de quartier	16 15			32 15	16 83 15
Travaux de bureau		13			2	28
dont	Secrétariat Codification Vérification	3 10			4 18 6	4 18 6
Total		88	4		75	172

**Tableau 2: des personnels mobilisés pour les enquêtes du RFU d'Abomey en 2004**

TACHES	ORIGINES >	IMPÔTS	PROJET RFU (SERHAU)	COMMUNE	OCCASIONELS	TOTAL
1 - Direction et supervision		2	2	1	0	5
2 - Travaux de terrain					48	48
3 - Travaux de bureau						9
	3 - 1 Secrétariat 3 - 2 Codification 3 -3 Vérification	13			4 3 2	
Total		2	2	1	57	62

## B - LE CONTRÔLE ET LA CODIFICATION

Une équipe est chargée de:

- vérifier l'ensemble des informations avant codification et identifier les fiches incomplètes;
- codifier selon les indications des enquêteurs; et
- traiter les fiches erronées ou incomplètes

Les différences tâches de traitement sont:

- la saisie des fiches d'enquêtes assurée par des équipes d'opérateurs de saisie spécialement formés;

- les travaux de contrôle et de vérification de la qualité des informations saisies;

Les programmes de saisie doivent permettre un contrôle automatique des fiches d'enquêtes et d'identifier les erreurs qui auraient échappées aux différents contrôles.

### 3.2.3 LA CONSTITUTION DES FICHIERS DE BASE

Après les phases de collecte de données et de traitement des fiches au bureau démarre la phase de constitution des fichiers informatiques.

De longs travaux de collationnement sont à prévoir pour corriger les bases de données produites et identifier les doubles emplois, les homonymies etc.

Ils constituent une étape importante car ils permettent de vérifier et de régler les problèmes d'identification et de localisation des contribuables (correction des noms et prénoms et des adresses de contact).

**Tableau 3: Estimation du nombre de personnels d'enquête et du nombre de véhicules sur la base de 20 équipes d'enquêteurs**

Personnels	Nombre
Enquêteurs	20
Guides	20
Secrétaires	2
Contrôleurs	5
Vérificateurs	2
Superviseur	1
Equipes mobiles	4
Dessinateurs carto.	2
Opérateurs de saisie	2
Chauffeurs	2
<b>Total</b>	<b>60</b>
Véhicules	Nombre
Minibus/plateau aménagé	1
Break/Plateau	1
Moto/mobylettes	4

Le collationnement des données nécessaires à la fiscalité associe les agents d'assiette et de recouvrement des services des impôts, à partir d'états de saisie et de recoupements avec d'autres fichiers source.

Cette phase donne lieu à de longs et fastidieux travaux de correction et aussi à de nouveaux retours sur le terrain. La saisie des corrections du collationnement permet d'obtenir le fichier de base qui est éclaté, pour des raisons de commodité, en quatre sous-fichiers de base, répondant aux besoins de la gestion de la fiscalité qui à ce niveau d'avancement du RFU, constitue l'application centrale permettant la structuration et la validation de toutes les informations:

- le fichier contribuables
- le fichier parcelles (foncier et fiscal)
- le fichier bâtiments
- le fichier établissements (activités).

L'attribution de numéros aux contribuables se fait après regroupement de toutes les matières imposables d'un même contribuable sous une seule adresse de contact et sous un numéro unique sur l'ensemble de la ville.

Cette opération nécessite une nouvelle phase de collationnement afin de réduire au maximum les problèmes liés aux homonymies: un même numéro de contribuables pour plusieurs contribuables ou au

contraire, plusieurs numéros pour un même contribuable identifié avec des orthographe appochantes.

Ces fichiers mis en relation permettent de développer les applications essentielles du Registre Foncier Urbain et doivent être mis à jour en permanence.

### 3.2.4 LA COMPOSANTE 'AMÉLIORATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES COMMUNALES '

Cette composante peut porter à la fois sur les recettes fiscales à base ou à référence foncière dont l'assiette et le recouvrement relèvent des services de l'Etat mais aussi sur les taxes communales ou ressources propres du ressort de la commune.

*Le développement de la filière fiscale porte sur l'informatisation des procédures fiscales et la rationalisation des tâches d'assiette et de recouvrement.*

#### 3.2.4.1 LE TRAITEMENT DE LA FILIÈRE FISCALE

Le développement de la filière fiscale porte sur l'informatisation des procédures fiscales et la rationalisation des tâches d'assiette et de recouvrement. Ces travaux sont strictement encadrés par le Code général des impôts et la participation de la commune consiste à

apporter son soutien aux services des impôts auxquels la loi donne compétence.

#### LES TRAVAUX D'ASSIETTE

Dans le cadre du projet RFU, l'appui aux services des impôts pour les travaux d'assiette vise plusieurs objectifs:

- élargir l'assiette, c'est-à-dire augmenter le nombre d'articles par une meilleure couverture du territoire communale; Si l'exhaustivité ne peut être atteinte au moins est-elle recherchée;
- améliorer la qualité de l'assiette, c'est-à-dire améliorer l'identification, la localisation et les informations descriptives des matières imposables et des contribuables;
- améliorer les bases d'imposition qui sont le plus souvent sous évaluées.

Cet appui passe bien sûr aussi par une informatisation des procédures. Les tâches manuelles de transcription sont remplacées par les travaux de contrôle sur les listings informatiques des différents éléments d'imposition, tandis que le calcul de l'impôt et l'élaboration des rôles et des avis d'imposition sont automatisés.

Sont intégrées dans le projet RFU les opérations de collationnement des fichiers fiscaux à partir de rôles provisoires d'assiette. Ce collationnement permet



La saisie des données doit être méticuleuse. Photo © ONU-Habitat/René Perier & David Houssou, 2010

d'identifier des erreurs (sur les bases d'imposition, le calcul de l'impôt, identité du contribuable etc.), et de les corriger en modifiant les fichiers de base grâce aux fiches de mise à jour.

L'édition de rôles provisoires permet ainsi un travail d'amélioration des fichiers de base. Il permet aussi d'établir des tableaux d'analyse des émissions révélateurs d'éventuelles erreurs ou distorsions entre zones. Ces informations (nombre d'articles et montants des émissions par quartier, par type d'impôts, par classes de montants etc.) qui peuvent aussi être croisées, permettent aux services des impôts en étroite concertation avec la Commune d'arrêter le montant des émissions.

A l'issue des phases de collationnement et d'analyse des rôles provisoires les documents fiscaux d'assiette et de recouvrement sont édités:

- les 'rôles d'assiette', par type d'impôts: les articles sont classés par adresse QIP (Quartier ou zone, Ilot et Parcelle);
- les 'rôles de recouvrement': les articles sont regroupés par contribuables classés par leur adresse de contact par adresse REP (Rue, Entrée de Parcelle);
- les 'avis d'imposition' classés par rue (adressage REP);
- les 'cahiers d'état de contraintes', permettant le suivi de la distribution et de résoudre les problèmes de non-distribution;
- des 'avis postaux' pour le placement des avis d'imposition par boîte postale.

## LE RECOUVREMENT

L'appui aux opérations de recouvrement comporte les interventions suivantes:

- l'appui au placement des avis d'imposition par la mise en place de procédures nouvelles: opérations de 'distribution de masse' et 'distribution de détail';
- La gestion du recouvrement, c'est-à-dire la mise en place de programmes informatiques de saisie des paiements rendant possible à travers la gestion du compte du contribuable une connaissance quotidienne du niveau de recouvrement;
- La gestion des comptes des contribuables; elle permet d'organiser les opérations de relance des contribuables avec plus de pertinence et donc d'efficacité;
- les procédures de mise à jour des fichiers d'assiette (fiche de mise à jour): la mise en relation entre les services de recouvrement et les services d'assiette permet d'engager un processus permanent d'amélioration du fichier d'assiette. Les fiches de mise à jour doivent être systématiquement remplies et transmises aux services d'assiette chaque fois que sont identifiées les causes de dysfonctionnements au niveau du recouvrement: erreur d'identité du contribuable, mauvaise adresse, erreur dans la désignation et la description de la matière imposable, etc.

Ainsi, tout en respectant le Code général des impôts, le RFU à travers l'informatisation des procédures a permis aux services des impôts de mettre en place de nouveaux outils et de nouvelles procédures qui améliorent leur efficacité:

- édition de rôles provisoires, simulations et analyses de ces rôles, arrêt concerté des rôles;
- édition de rôles de recouvrement, permettant de regrouper tous les articles d'un contribuable dans un seul article de recouvrement et donc un seul avis d'imposition;
- édition de cahiers d'état de contraintes et procédures de distribution et de suivi des paiements
- fiches de mise à jour et mise en relation des services d'assiette et de recouvrement.

### 3.2.4.2 LE TRAITEMENT DES RESSOURCES PROPRES

Un certain nombre de taxes relèvent au niveau de la taxation comme du recouvrement, des communes. La souplesse de l'outil RFU lui permet d'intégrer le traitement de ces ressources propres. Les enquêtes spécifiques à ces taxes locales peuvent être intégrées soit à l'enquête multi-objective du RFU, soit ultérieurement aux enquêtes 'ciblées' annuelles.

Des expériences sont en cours à Cotonou et dans plusieurs petits centres.

Un nouveau partenaire du RFU rentre dans le dispositif RFU: la recette perception doit être alors équipée de programmes de saisie des paiements, et des procédures d'enquêtes et de mises à jour adaptées à la nature des bases imposables de ces taxes doivent être conçues et mise en place.

On pourra se rapprocher des expériences du RFU de Pointe Noire au Congo qui depuis de nombreuses années a particulièrement développé cette composante.

### 3.2.5 LES APPLICATIONS FONCIÈRES: L'INVENTAIRE FONCIER

L'outil RFU intègre la notion d'inventaire foncier: il s'agit d'affecter à une parcelle dont l'identification est 'certaine' grâce au plan de repérage parcellaire communal, les informations foncières de base: identification du propriétaire présumé et la nature de ses titres, permis ou autres documents (conventions de vente etc.).

#### 3.2.5.1 LA CONSTITUTION DE L'INVENTAIRE FONCIER

Cet inventaire foncier a vocation à se construire et à se consolider à partir d'un long travail de recueil et de recoupement d'informations mais surtout à partir des procédures de mise à jour qui sont à mettre en place en liaison avec le service des Affaires foncières et domaniales. Cet inventaire foncier constitue une base de données

partagée avec le service des affaires domaniales et foncières de la commune et alimente la base de données du RFU.

L'enquête exhaustive du RFU est l'occasion du recueil d'informations précises:

- identification et localisation des parcelles
- identification du propriétaire apparent ou présumé
- données sur la nature des titres et droits d'occupation ou de propriété.

Autant les deux premières séries d'information figurent au fichier de base du RFU autant les données foncières sont à recueillir en croisant les informations provenant:

- des données disponibles dans les services centraux des domaines
- des données disponibles dans les services chargés des affaires domaniales et foncières dans les administrations locales ou à la commune
- des informations recueillies lors des enquêtes à partir de la fiche 'inventaire foncier' (cf. annexe 10: exemple de fiche d'inventaire foncier)

Cet inventaire foncier est intégré dans la 'base de données commune' comme l'un des fichiers de base et est mis à jour en permanence en bénéficiant des informations de mise à jour alimentées par les différentes applications ou composantes du RFU.

### 3.2.5.2 L'ARTICULATION DE L'INVENTAIRE FONCIER AVEC LA GESTION FONCIÈRE ET DOMANIALE COMMUNALE

La principale fonctionnalité de l'inventaire foncier est de servir de base de données pour les applications informatiques qui peuvent être mises en place pour la gestion du service des affaires domaniales des communes. Cela suppose une mise en réseau des deux services (RFU et Affaires domaniales).

Dans un premier temps, en attendant une mise en réseau informatique, il peut être prévu d'intégrer le service RFU dans les circuits des procédures d'enregistrement des différents actes transitant par le service des affaires domaniales, délivrance de permis d'habiter ou mutations par exemple...

### 3.2.6 LA COMPOSANTE 'GESTION DES DONNÉES URBAINES' ET LE SYSTÈME D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE (SIG)

Les enquêtes foncières fiscales et urbaines ont été l'occasion de recueillir de nombreuses données localisées: données sur les parcelles, les bâtiments, les activités, mais aussi sur l'utilisation du sol, le niveau d'équipement et la desserte de la parcelle etc.

Toutes ces informations sont exploitables par les services de la Commune et ces services peuvent être amenés de

leur côté à produire de nouvelles données localisables à la parcelle. Par exemple le service chargé de la maintenance et de l'entretien des équipements publics communaux peut être amené à gérer des bases de données sur ces équipements.

Toutes ces données, celles recueillies par le RFU et celles gérées par les services dans la mesure où elles sont 'localisées', sont exploitables dans un système d'information géographique (SIG).

Dans la mesure où un SIG a été mis en place pour la maintenance de la cartographie on peut envisager un développement progressif du système d'information géographique:

- dans un premier temps le service RFU utilise le SIG comme outil de mise à jour de la cartographie;
- dans un deuxième temps, le service RFU peut à la demande d'un service éditer des cartes thématiques et assister ce dernier dans la mise en forme des données nécessaires;
- dans un troisième temps, plus lointain, lorsque les services de la Commune ont renforcé leur capacité de production et de gestion de leurs données 'métier', il peut être envisagé de mettre en place des SIG dans les services et de les mettre en réseau reliés au serveur du RFU et d'organiser les partages de l'information.

Mais dans tous les cas un SIG, comme tous les systèmes d'information ne vaut que par la qualité des données qui l'alimentent:

- une cartographie adressée à jour;
- des données localisées susceptibles de constituer les 'couches' du SIG.

Les services techniques doivent être incités à ajouter les 'couches d'information' concernant leurs activités et leurs bases de données techniques.

Le système d'information géographique (SIG) de la commune doit rester partagé et ouvert aux autres partenaires (sociétés concessionnaires par exemple), sous réserve de conventions régissant:

- les données à échanger
- les standards techniques de travail
- les échelles
- le partage des frais

### 3.3 UNE MAÎTRISE D'OUVRAGE FORTE, CONDITION DE RÉUSSITE, DE CONSOLIDATION ET DE PÉRENNITÉ DU RFU

Une maîtrise d'ouvrage efficace et assumée avec détermination par les autorités municipales constitue la

condition première de réussite et de pérennité du RFU. Ces autorités veilleront, outre à construire et à entretenir des relations de partenariat équilibrées et sereines avec les services déconcentrés de l'Etat et en premier lieu les services de la Direction générale des impôts et des domaines:

- à mettre en place une 'cellule' ou un service RFU et le doter des capacités techniques nécessaires;
- à mobiliser les moyens financiers suffisants au développement et à la pérennité de l'outil RFU;
- à veiller à la mise en œuvre effective des procédures de mise à jour de la cartographie communale et des bases de données informatiques des différentes composantes du RFU.

#### 3.3.1 RENFORCER LES CAPACITÉS TECHNIQUES DE MAÎTRISE D'OUVRAGE LOCALE

La mise en place d'un service RFU, bien positionné dans l'organigramme de la mairie et doté de moyens techniques adaptés et d'un personnel qualifié en nombre suffisant est la première condition pour assurer une maîtrise d'ouvrage efficace du RFU.

Ce service RFU doit pouvoir développer un partenariat et une synergie avec tous les services au sein de l'administration communale mais aussi avec les services des impôts.

Le dimensionnement de ce service dépendra de plusieurs facteurs, taille de la commune, importance du gisement fiscal (voir fig. 8: Organigramme du service de la fiscalité (RFU) de Cotonou), mais il semble qu'une taille minimum soit indispensable.

*En fonction de la taille de la ville et de ses capacités financières, ce personnel d'encadrement devrait être complété par du personnel technique: maintenance informatique, cartographie et Système d'information géographique.*

Il apparaît indispensable pour faire face aux inévitables mutations ou indisponibilités, qu'outre du personnel d'exécution, ce service dispose au minimum de deux cadres techniques formés afin d'assurer une permanence et une pérennité des compétences communales.

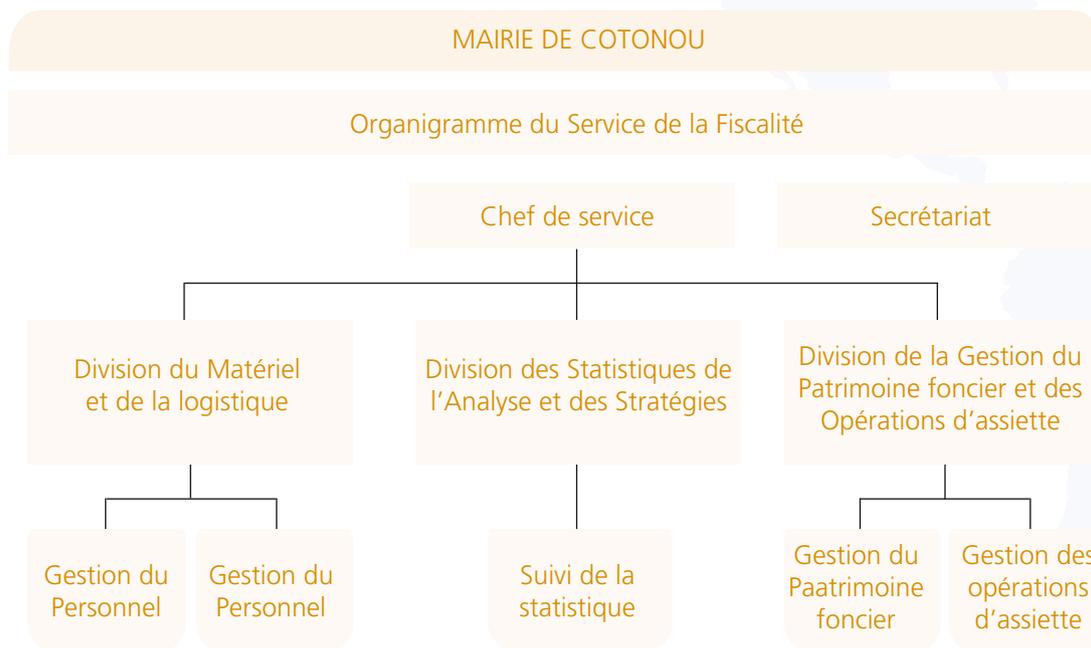
Ces deux cadres techniques disposeront des connaissances de base en informatique et en gestion de bases de données. Ces connaissances seront complétées par des connaissances en cartographie, en gestion financière des collectivités locales et en fiscalité locale qui pourront être acquises par le compagnonnage et des formations ad' hoc.

En fonction de la taille de la ville et de ses capacités financières, ce personnel d'encadrement devrait être complété par du personnel technique: maintenance informatique, cartographie et Système d'information géographique

Ce personnel pourra pendant un certain temps être appuyé par un ou des prestataires; c'est le cas pour l'appui à la gestion informatique et pour l'utilisation des outils SIG pour la maintenance de la cartographie numérique.

Le service RFU devra par ailleurs être doté de locaux adaptés et de mobiliers et d'un matériel informatique suffisant et garantissant la sécurité des données. Pour des raisons évidentes de conservation des matériels et des documents cartographiques les locaux du service RFU doivent être climatisés et suffisamment grands pour accueillir le personnel occasionnel qui est systématiquement et périodiquement mobilisé par les tâches d'enquêtes et de mise à jour des bases de données.

Les besoins et la fréquence des déplacements sur l'ensemble du territoire communal nécessitent la mise à disposition de moyens de déplacements adaptés au transport des personnels occasionnels et aux missions quasi-quotidiennes de contrôle de la cartographie et des informations sur les parcelles, les constructions ou les activités économiques.



**Figure 6: Organigramme du service chargé du RFU à Cotonou**

Enfin, même si l'implication des services des impôts est fondamentale dans le fonctionnement du RFU et même si la composante fiscale peut apparaître comme la principale application, la localisation des locaux du service RFU comme sa place dans l'organigramme de la Mairie doit tenir compte du fait que le RFU est avant tout un outil de gestion municipale et qu'il concerne tous les services de la commune. Ainsi un rattachement à la direction générale des services, et des locaux au sein ou très proches des services municipaux semblent plus adaptés aux enjeux et aux missions du service RFU.

### 3.3.2 LA MOBILISATION DES MOYENS: LES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

La maintenance des éléments de base du RFU ainsi que l'appui qu'apporte la commune aux services des impôts pour les travaux d'assiette, de recouvrement et de mise à jour des fichiers fiscaux, supposent la mobilisation de ressources financières budgétaires permanentes.

Les responsables communaux doivent être convaincus que tout effort financier au profit d'une amélioration de l'outil se traduit par des gains directs en matières financières et de nombreux gains indirects en termes d'amélioration des services, et qu'inversement, toute insuffisance dans la prise en charge de coûts de fonctionnement entraîne très rapidement des dégradations des performances du RFU. Passée l'étape 'projet' c'est-à-dire la période d'installation du RFU, qui peut durer plusieurs années et au minimum trois ans, et dès la phase dite de transition, la commune devra disposer de lignes budgétaires de fonctionnement mais aussi d'investissement pour le remplacement périodique du matériel, voire en fonction du développement des applications, pour l'acquisition de nouveaux matériels et équipements.

L'étude de faisabilité aura, avant le lancement du projet RFU, estimé ces coûts de fonctionnement. Ceux-ci seront réévalués lors de la phase de transmission.

L'ordre de grandeur de ces coûts avait été estimé pour les grands centres urbains (Cotonou, Porto-Novo) à 10 % des recettes fiscales de la Commune étant entendu que cette enveloppe comprenait l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement y compris la mise à jour de la cartographie et les prestations des sous-traitants ainsi que les coûts d'intervention des personnels occasionnels et enfin le renouvellement des équipements (informatiques et moyens de transport): cf. en annexe 5,

les dépenses de fonctionnement et d'investissement du RFU de Cotonou en 1993 en phase de consolidation.

Par contre dans les petits centres urbains, la part du budget à consacrer au RFU sera bien plus importante et pourra atteindre jusqu'au tiers des recettes fiscales. Si les besoins financiers du fonctionnement du RFU devaient dépasser ce seuil, ce serait la faisabilité même du Registre foncier urbain qui serait problématique.

*La pérennité du RFU serait alors dépendante de ressources externes non budgétaires, qu'elles soient constituées de subventions de l'Etat ou d'une participation de partenaires au développement.*

La pérennité du RFU serait alors dépendante de ressources externes non budgétaires, qu'elles soient constituées de subventions de l'Etat ou d'une participation de partenaires au développement.

Dans tous les cas, il est souhaitable et notamment au Bénin ou une retenue à la source est opérée depuis 1994 au profit des services des impôts au titre de 'coûts administratifs', que ces services bénéficiaires de l'appui de la commune participent financièrement aux coûts de fonctionnement et d'investissement du RFU.

### 3.3.3 LES PROCÉDURES DE MISE À JOUR DE LA CARTOGRAPHIE ET DES BASES DE DONNÉES COMMUNES

Dès la mise en place d'un RFU, la priorité d'un service RFU et des responsables de la commune doit porter sur la mise à jour et la consolidation permanentes des deux éléments constitutifs de base du système RFU: le plan parcellaire adressé et les fichiers informatiques des données de base. Cette mise à jour est réalisée à partir de deux types de procédures complémentaires:

#### 1°) les mises à jour permanentes, voire quotidiennes:

Au lieu de se limiter à attendre chaque année la période d'enquête massive, l'effort de recensement est étalé sur toute l'année. Ces mises à jour se font à partir de 'fiches de mises à jour' produites dans le cadre des applications opérationnelles (fiches remplies au niveau des services d'assiette ou de recouvrement, fiches et informations provenant des services techniques ou du service des affaires domaniales à l'occasion des mutations ou des nouveaux lotissements par exemple, etc.).

Ces mises à jour concernent aussi bien les fichiers de base que le plan parcellaire numérisé.

#### 2°) les enquêtes partielles

Le recensement fiscal annuel est l'occasion d'une mise à jour de l'ensemble des fichiers de base.

Les procédures d'enquêtes partielles peuvent être liées à quatre types d'enquête:

- enquêtes exhaustives dans les zones d'extension urbaine nouvelles (lotissement par exemple);
- enquêtes systématiques sur les patentes et/ou les activités économiques;
- enquêtes sélectives pour les biens à forte valeur fiscale;
- réfections partielles annuelles: celles-ci peuvent faire l'objet d'une programmation pluriannuelle. Il s'agit alors d'une réfection totale des enquêtes sur une portion du territoire communale correspondant par exemple à 7 à 10% des parcelles soumises au RFU, ce qui équivaut à une reprise totale et complète des enquêtes tous les 10 ou 15 ans.

Ces enquêtes annuelles utilisent les mêmes méthodes et procédures que les enquêtes originelles: utilisation des questionnaires d'enquête, recrutement d'enquêteurs, de contrôleurs et d'opérateurs de saisie, constitution des fichiers de bases et leur intégration dans la base de données RFU.

Enfin rappelons que le bon fonctionnement des procédures de mise à jour des fichiers de base, essentiel à la pérennité du RFU et à la qualité de ses résultats, est avant tout tributaire de la qualité des partenariats qui auront été élaborés et entretenus avec les services des impôts et en général avec les services déconcentrés de l'Etat, d'une part, et avec les autres services au sein de la commune (affaires domaniales, services techniques etc..), d'autre part.



A smiling child. Photo © ONU-Habitat/ Remy Stetchiping

# ANNEXES

Annexe 1:	Pour en savoir plus	49-50
Annexe 2:	Table des illustrations	51
Annexe 3:	Glossaire	52
Annexe 4-1:	Exemple de protocole d'accord - Cotonou 1994	53-68
Annexe 4-2:	Exemple de protocole d'accord d'un SIF en 2009	69-76
Annexe 5:	Couts de fonctionnement et d'investissement du RFU de Cotonou en 1993 (phase de consolidation)	77-78
Annexe 6:	Estimation des couts de réalisation des RFU	79
Annexe 7:	Exemple de questionnaires d'enquêtes RFU - Pointe Noire 1997	80-93
Annexe 8:	Exemple de manuel de l'enquêteur - Pointe-Noire 1997	94-109
Annexe 9:	Exemple de manuel d'organisation des enquêtes - Pointe Noire 1997	110-118
Annexe 10:	Exemple de fiche d'inventaire foncier	119-121

# ANNEXE 1: POUR EN SAVOIR PLUS

Titre	Contenu	Nb de pages	Auteur/ édition	Date
Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale	Ouvrage regroupant toutes les interventions du séminaire organisé à Parakou par le PDM avec l'appui de la Serhau-SEM et du Céda. Il constitue une source d'informations précieuses sur les méthodes et les résultats des premiers RFU réalisés à Parakou et à Cotonou.	264 p	PDM	1993
Le manuel du registre foncier urbain - Tome 1: Comprendre le RFU	Ouvrage généraliste décrivant les objectifs et les composantes du RFU dans le contexte institutionnel d'avant la décentralisation au Bénin.	32p	SERHAU-SEM	1995
Le manuel du registre foncier urbain - Tome 2: Comment développer le registre foncier urbain: manuel de procédures du volet fiscal du RFU	Réalisé avec la participation active des services des impôts ce manuel est une source d'informations précises sur les procédures fiscales - il mériterait d'être actualisé pour tenir compte des réformes fiscales récentes	101p	SERHAU-SEM	1996
Guide d'adressage à Cotonou	Plaquette synthétique descriptive des systèmes d'adressage de Cotonou	19p	SERHAU	1997
Expériences de mise en œuvre des RFU au Bénin	Plaquette synthétique définissant les RFU	38p	SNV	2008
Manuel de procédures pour l'installation et la mise à jour du Registre foncier urbain (RFU) ou du système d'informations foncières (SIF) au Bénin	Manuel pratique et synthétique qui actualise les manuels précédents	31p	Réseau RFU SIF Bénin	2010

Titre	Contenu	Nb de pages	Auteur/ édition	Date
Guide d'adressage à Cotonou	Plaquette synthétique descriptive des systèmes d'adressage de Cotonou	101p	SERHAU	1997
Expériences de mise en œuvre des RFU au Bénin	Plaquette synthétique définissant les RFU	19p	SNV	2008
Manuel de procédures pour l'installation et la mise à jour du Registre foncier urbain (RFU) ou du système d'informations foncières (SIF) au Bénin	Manuel pratique et synthétique qui actualise les manuels précédents	38p	Réseau RFU SIF Bénin	2010

## ANNEXE 2: TABLE DES ILLUSTRATIONS

Fig.1	Schéma des interdépendances dynamiques du système RFU	8
Fig.2	Dates de réalisation des RFU du Bénin	13
Fig.3	Schéma de la maîtrise d'ouvrage du projet RFU	20
Fig.4	Extrait du plan parcellaire numérisé de Seme Podji	26
Fig.5	Extraits de plan pour les enquêtes	32
Tableau 1	Personnels mobilisés pour les enquêtes du RFU de Cotonou en 1992	33
Tableau 2	Personnels mobilisés pour les enquêtes du SIF d'Abomey en 2004	34
Tableau 3	Estimation du nombre de personnels d'enquête et du nombre de véhicules sur la base de 20 équipes d'enquêteurs	35
Fig.6	Organigramme du service de la fiscalité (RFU) de Cotonou	43

## ANNEXE 3: TABLE DES ILLUSTRATIONS

AFD	Agence française de développement	PIA	Plan d'Investissement Annuel
BIC	Bénéfice industriel et commercial	PIC	Plan d'Investissement de la Commune
BNC	Bénéfices non commerciaux	PFR	Plan Foncier Rural
CENATEL	Centre National de Télédétection	PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
CoGeF	Commission de Gestion Foncière	PPDI	Programme Pluriannuel de Développement et d'Investissement
CVGF	Comité Villageois de Gestion du Foncier	PTF	Partenaire technique et financier
DGID	Direction générale des impôts et des domaines	Q/ZIP	Quartier / Zone Ilot Parcelle
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique	QIP	Quartier Ilot Parcelle
FMI	Fonds Monétaire International	REP	Rue, Entrée de Parcelle (Système d'adressage par rue )
GLTN	Global Land Tool Network (Réseau Mondial des Instruments Fonciers)	RFU	Registre Foncier Urbain
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (coopération allemande)	SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune
IGN	Institut géographique national	SERHAU	Société d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain
MCA	Millénium Challenge Account	SERHAU-SA	Serhau - Société anonyme
MJCRI	Ministère de la Justice, Chargé des Relations avec les Institutions	SERHAU-SEM	Serhau - Société d'économie mixte
MUHRFLEC	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière	SIF	Système d'informations foncières
OCS	Observatoire du Changement Social	SIG	Système d'information géographique
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains	SIU	Système d'informations urbaines
PAACO	Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou	SNV	Organisation néerlandaise de développement
PDC	Plan de Développement de la Commune	TFU	Taxe foncière unique
PH	Permis d'habiter	TIL	Taxe immobilière sur les loyers
		TPU	Taxe professionnelle unique
		TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

# ANNEXE 4 -1: EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

(RFU en phase de transmission, avant la décentralisation, les réformes fiscales et la mise en place de la retenue à la source du coût administratif de l'impôt)

## PROTOCOLE D'ACCORD POUR LE DEVELOPPEMENT DES APPLICATIONS FONCIERES ET FISCALES DU REGISTRE FONCIER URBAIN DE COTONOU ANNEE 1994

La Circonscription Urbaine de COTONOU, représentée par Monsieur.....,

d'une part

La Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique, représentée par Monsieur.....,

d'autre part,

sont convenus de ce qui suit:

### ARTICLE 1: OBJET DU PROTOCOLE D'ACCORD

Le Présent protocole définit les conditions générales du développement et de la transmission du Registre Foncier Urbain de Cotonou, mis en place pour les besoins de l'amélioration des ressources fiscales de la Circonscription Urbaine de Cotonou.

### ARTICLE 2: LE CONTEXTE ET LES OBJECTIFS DU RFU

Le Registre Foncier Urbain (RFU) de Cotonou objet du présent protocole consiste, en la réalisation et la gestion d'un système simplifié de description et de repérage graphique des propriétés, et de fichiers informatiques de données physiques et fiscales.

Ce système simplifié d'informations foncières permet de développer des applications fiscales et foncières. Il a été conçu principalement pour être utilisable par les Services des Impôts, pour la mise en œuvre de procédures informatisées d'assiette et de recouvrement pour les quatre impôts sur rôle alimentant le Budget de la Circonscription Urbaine.

Depuis 1991 des protocoles d'accord ont été signés chaque année entre la Direction Générale des Impôts et des Domaines, et la Circonscription Urbaine de COTONOU pour la réalisation, la consolidation et enfin la transmission de l'outil RFU à la Circonscription Urbaine de COTONOU.

Il s'agissait plus précisément:

- sur le plan fiscal:
  - d'élargir l'assiette par une meilleure identification et un meilleur adressage des propriétés.
  - de mettre au point des procédures informatisées

- de mise à jour des fichiers fiscaux et de confectionner des rôles et avis d'imposition informatisés,
- de mettre au point les procédures informatisées de recouvrement (relance, identification des impayés, paiements par anticipation),
- d'améliorer les taux de recouvrement.
- sur le plan foncier:
  - de disposer d'un fichier parcellaire unique utilisable par les services des Impôts et par tout autre service public intéressé.

En effet parmi les diverses applications envisagées figurent:

- la réalisation d'un inventaire foncier en vue d'une gestion du patrimoine foncier urbain
- l'amélioration du fonctionnement des services des affaires domaniales (délivrance des permis d'habiter et suivi des mutations foncières)
- sur le plan cartographique:
  - de réaliser et mettre à jour un plan de repérage parcellaire simplifié à l'échelle 1/2000 permettant le repérage des quartiers, îlots et parcelles, conservé par l' I.G.N. et utilisable par l'ensemble des services techniques locaux.
- sur le plan institutionnel:
  - de développer des relations de partenariat entre la Circonscription Urbaine maître d'ouvrage de l'outil RFU et les services utilisateurs et en premier

lieu les services des Impôts en matière de fiscalité locale.

On trouvera en annexe 2 le bilan de la mise en place du Projet et l'analyse des résultats.

### ARTICLE 3: OBJECTIFS GÉNÉRAUX POUR 1994

L'année 1994 est avant tout l'année de la "transmission" du projet RFU: Cette phase du projet doit permettre l'appropriation et la maîtrise de l'outil RFU par la Circonscription Urbaine de Cotonou et la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique.

C'est aussi une année de préparation à l'importante réforme de la fiscalité locale prévue pour 1995, qui va entraîner dès cette année des modifications dans les procédures et dans l'organisation administrative.

Les objectifs arrêtés pour 1994 tiennent compte par ailleurs d'un contexte économique particulièrement difficile. La dévaluation du Franc CFA complexifie la problématique de la fiscalité locale: d'une part elle entraîne une augmentation sensible des charges des collectivités locales (inflation), et d'autre part elle rend plus difficile la nécessaire augmentation de la pression fiscale, alors même que les contribuables (ménages ou entreprises) ont vu leur capacité contributive réduite par l'inflation.

## 3.1 OBJECTIFS FISCAUX QUANTITATIFS DE L'EXERCICE FISCAL 1994

Compte tenu de la multiplicité des objectifs, les travaux d'assiette et de recouvrement pour 1994 seront réduits aux opérations essentielles dans le respect d'un échéancier particulièrement serré:

- Assiette:
  - En vue d'engager les actions de recouvrement pour 1994 le plus tôt possible, il s'agira d'émettre les rôles de 1994 avant la fin du premier semestre;
  - Les émissions se feront sur la base d'une actualisation des rôles de 1993 prenant en compte l'évolution de la situation des établissements, une extension de l'assiette limitée à un ou deux quartiers non enquêtés les années précédentes et une poursuite limitée de la correction des sous évaluations relatives les plus flagrantes.
- Recouvrement:
  - Outre la consolidation des opérations et des procédures de placement des avis d'imposition et de recouvrement, il s'agira d'inciter les contribuables les plus importants (notamment pour les patentes) à s'acquitter des acomptes provisionnels.

## 3.2 OBJECTIFS FISCAUX QUALITATIFS DE L'EXERCICE FISCAL 1994

Le respect et l'appropriation par les services des impôts des procédures de mise à jour des fichiers fiscaux.

En parallèle aux travaux de confection des rôles de 1994, les services d'assiette s'appliqueront à appliquer systématiquement l'ensemble des procédures concourant à la mise à jour des fichiers fiscaux:

- émissions des rôles supplémentaires,
- gestion des PPA et des acomptes provisionnels,
- gestion des fiches de mise à jour, des fiches de dégrèvement etc..
- gestion des fichiers de base: fichiers des contribuables, des établissements, des parcelles, des bâtiments, et des données fiscales.

Au niveau des recettes, il s'agira de généraliser l'informatisation de la gestion et de la comptabilité des Recettes des Impôts:

## 3.3 RÉALISATION DE L'INVENTAIRE FONCIER

Il s'agira de constituer les fichiers de base en vue du développement d'applications foncières:

- Réalisation du fichier "inventaire foncier": il s'agit de l'inventaire des parcelles à usage public ne

faisant pas l'objet d'une fiche parcelle (fichier fiscal)

- Etablissement d'un fichier des Titres Fonciers au niveau du Service des Domaines
- Démarrage des travaux de saisie des Permis d'Habiter (recueil des informations au niveau du SAD/Préfecture).

### 3.4 LA PRÉPARATION DE L'ASSIETTE 1995 ET DE L'APPLICATION DE LA RÉFORME FISCALE

Le projet de réforme fiscale probablement applicable dès le 1er Janvier 1995, va imposer des modifications importantes dans les procédures fiscales qui avaient été rationalisées dans le cadre du Projet RFU.

En effet, la réforme fiscale va entraîner:

- le remplacement des quatre impôts sur rôles traités par le RFU par deux nouveaux impôts (TPU et TFU);
- l'utilisation de nouvelles bases d'imposition basées sur les valeurs locatives réelles calculées automatiquement à partir des données physiques provenant du fichier RFU;
- la réorganisation administrative des services des impôts par la création des CDI.

Ainsi dès la fin des travaux d'assiette pour l'exercice 1994, la programmation de l'assiette 1995 devra inclure des travaux préparatoires de la mise en place de la réforme fiscale:

- Etudes et simulations fiscales sur la base des fichiers fiscaux de 1994;
- Modifications, corrections et mise à jour des fichiers de base;
- Réorganisation de procédures et adaptations de l'ensemble des programmes informatiques.

### 3.5 RENFORCEMENT DE LA CELLULE CENTRALE INFORMATIQUE DE LA DDIA ET DE LA CELLULE RFU DE LA CUC.

En parallèle au renforcement de la cellule centrale informatique, la C.U. de Cotonou doit assurer le renforcement de la Cellule RFU pour améliorer sa capacité de participation et d'appui aux opérations de mobilisation de ses ressources fiscales et à la maintenance de l'outil RFU.

Il lui faut en effet assurer

- la liaison entre ses différents services et la D.D.I.A (notamment le service financier);
- un appui aux services des Impôts pour l'amélioration continue de la qualité des fichiers d'assiette et la résolution des problèmes de logistique et technique dans les phases de traitement informatique des fichiers, d'édition, et de recouvrement,
- un appui aux services techniques de la CUC:

cellules techniques, voirie, service des affaires économiques pour l'exploitation et la maintenance du RFU en tant que système d'informations foncières.

## 3.6 LE PARTENARIAT

Pour la pérennité du Projet et son développement, la phase de transmission doit permettre la mise en place de procédures pour l'utilisation optimale:

- des ressources internes: formation du personnel des impôts et de la C.U., pour une utilisation optimale aux tâches spécifiques;
- des ressources externes:
  - > appel à la sous-traitance dans le domaine informatique, pour les travaux dits de "masse" (enquêtes foncières, placement des avis etc.), et pour la maintenance et l'entretien des matériels.
  - > appel à l'IGN: Une convention entre l'IGN et la C.U. de Cotonou sera élaborée pour la définition des procédures de mise à jour, de maintenance et de conservation des documents cartographiques et du système d'adressage.
  - > appel à du personnel extérieur occasionnels fournis par des sociétés de service, etc.

Le détail des objectifs techniques et le contenu des travaux d'assiette et de recouvrement sont précisés dans

l'annexe n° 1 du présent protocole

## ARTICLE 4: ORGANISATION GÉNÉRALE DU PROJET

Le Projet Registre Foncier Urbain de Cotonou, mis en oeuvre par la SERHAU-SEM est doté des organes externes ou internes suivants:

- un comité de suivi: organe de suivi et d'orientation,
- une direction centrale du projet,
- un comité permanent de supervision et de conception: organe interne de conception et d'élaboration de propositions,
- des cellules opérationnelles: Il sera procédé en parallèle au renforcement
  - de la cellule centrale informatique de la D.D.I.A
  - d'une cellule RFU à la C.U. Cotonou. Celle-ci aura pour mission: le suivi et l'appui aux opérations d'assiette et de recouvrement d'une part et à la gestion des ressources financières et humaines d'autre part.

Le financement du volet fiscal du Projet est assuré d'une part par le Budget de la Circonscription Urbaine de Cotonou et d'autre part par les Crédits de la Convention de Financement mis en oeuvre par la Mission de Coopération et d'Action Culturelle, suivant un programme financier indicatif joint en annexe.

### **a) Comité de suivi**

Identique à celui mis en place en 1992, il est présidé par le Chef de la Circonscription Urbaine de Cotonou, la vice-présidence est assurée par le Directeur Général des Impôts et des Domaines, le rapporteur est le Chef de Projet.

Sont membres:

- le Directeur de l'Administration Territoriale et des Collectivités
- le Directeur Général de la SERHAU-SEM
- le Directeur Général de l' I.G.N.
- le Directeur des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre.

Le Comité de suivi est un organe d'orientation générale du Projet. Il statue sur les rapports, comptes rendus et propositions présentés par la Direction du Projet.

Ce comité pourra inviter tout autre participant afin d'approfondir certaines questions.

La Mission de Coopération et d'Action Culturelle sera conviée à participer aux travaux de ce comité et sera ampliatrice des comptes rendus d'avancement de l'opération.

Ce comité se réunira au moins une fois par trimestre.

### **b) La Direction centrale du Projet**

Elle est collégalement assurée par le Chef de Projet assisté d'un cadre de la SERHAU-SEM, et par le Directeur Départemental des Impôts de l'Atlantique assisté d'un cadre de la Direction Générale des Impôts.

La Direction du Projet est responsable de la maîtrise d'oeuvre de l'ensemble du projet et notamment:

- des décisions concernant la réalisation des objectifs fiscaux assignés au RFU par le présent protocole et le Comité de suivi;
- de l'animation du Comité permanent de supervision et de conception au sein duquel sont étudiées et préparées les projets de décision;
- de l'organisation des tâches opérationnelles concernant la réalisation des travaux d'assiette et de recouvrement des quatre impôts sur rôle objet du RFU;
- des instructions, du suivi et du contrôle du travail des équipes de coordination chargées de l'encadrement des agents d'assiette et de recouvrement.

### **c) Le Comité permanent de supervision et de conception**

Chargé de participer à la conception des programmes d'actions et de l'étude des propositions techniques pour l'avancement du projet. Il comprend outre la Direction du Projet:

- Deux (2) cadres, Inspecteurs Divisionnaires d'Assiette et de Contrôle de Cotonou,
- Un (1) cadre d'une Recette Divisionnaire des Impôts,
- Deux (2) cadres de la SERHAU-SEM,
- Deux (2) cadres de la Circonscription Urbaine.

Des cadres d'autres administrations peuvent suivant les besoins être associés aux travaux de ce Comité: I.G.N., Affaires domaniales etc.

Le Comité se réunit à la demande de la Direction centrale du Projet pour donner un avis sur les décisions techniques nécessaires à l'avancement du Projet.

### d) Des cellules opérationnelles

En complément des structures existantes; Inspections d'Assiette et de Contrôle et Recettes des Impôts les deux cellules opérationnelles mises en place en 1993 seront renforcées dans cette phase de transmission:

- la cellule centrale informatique au sein de la Direction Départementale des impôts de l'Atlantique.

Cette cellule aura quatre missions principales:

- 1°) la gestion centralisée des fichiers fiscaux du RFU: (fichiers contribuables, données fiscales)
- 2°) la gestion du recouvrement
- 3°) la gestion du parc informatique
- 4°) l'exécution des dépenses de maintenance des opérations RFU sur budget de la CUC

L'annexe n° 3 au présent protocole précise les missions de la cellule centrale informatique.

- la cellule RFU de la CUC

Cette cellule doit permettre à la C.U. de Cotonou d'améliorer sa capacité de participation et d'appui aux opérations de mobilisation de ses ressources fiscales et d'assurer la maintenance de l'outil RFU.

Cette cellule aura quatre missions principales:

- assurer la liaison entre les services de la CUC (notamment le service financier) et la D.D.I.A;
- prendre en charge la maintenance du RFU en tant que système d'informations foncières:
- mise à jour de la cartographie
- maintenance du système d'adressage,
- mise à jour des fichiers fonciers (fichiers d'inventaire foncier),

- apporter un appui technique et logistique aux services des Impôts:
  - > l'amélioration continue de la qualité des fichiers d'assiette,
  - > la résolution des problèmes de logistique et techniques dans les phases de traitement informatique des fichiers, d'édition, et de recouvrement,
- être au service des départements techniques de la CUC: cellules techniques, voirie, service des affaires économiques, services financiers pour l'exploitation.

## ARTICLE 5 - CONTRIBUTIONS RESPECTIVES DES PARTIES

### 5.1 - LA CIRCONSCRIPTION URBAINE DE COTONOU

La maîtrise d'ouvrage de l'opération relève de la Circonscription Urbaine qui en est directement bénéficiaire, du fait de son impact sur ses ressources financières et à terme, sur la gestion foncière de son territoire.

En sa qualité de maître d'ouvrage, elle arrête, de commun accord avec la Direction Générale des Impôts et des Domaines, les objectifs à atteindre en 1994 à travers le Projet RFU.

Ces objectifs sont arrêtés d'une part en fonction du développement des besoins de dépenses d'investissement, et d'autre part des données suivantes:

- es résultats de l'année 1993 (couverture fiscale et taux de recouvrement);
- les données indicatives de la croissance économique et urbaine (évolution du cadre bâti, développement des activités économiques, croissance de la villes en matière de production de parcelles à bâtir).

#### a - Les tâches techniques

La Circonscription Urbaine de Cotonou confie à la SERHAU-SEM, la maîtrise d'oeuvre de l'opération.

La Circonscription Urbaine de Cotonou prendra toutes les dispositions utiles pour coordonner et faciliter la tâche des différents intervenants (I.D.A.C., R.I., Sous-traitants: Institut Géographique National, et consultants).

La Circonscription Urbaine de Cotonou mettra en place une Cellule RFU pour apporter un appui à la D.D.I.A.dans le domaine de la gestion des ressources humaines et financières et dans les domaines des travaux des différents services.

Elle mettra à la disposition des services des Impôts chargés de l'assiette et du recouvrement, dans le cadre

d'une programmation détaillée, les moyens nécessaires à une bonne exécution de leurs tâches.

La Circonscription Urbaine engagera toutes les actions nécessaires pour une information et une sensibilisation de la population lors des phases de placement des avis d'imposition et de recouvrement et autres opérations relatives à la mise en place du RFU.

### **b - moyens à mettre en oeuvre**

La Circonscription Urbaine mettra, comme chaque année, à la disposition des Inspections Divisionnaires d'Assiette et de Contrôle et des Recettes Divisionnaires des Impôts, les moyens matériels et de déplacement, les personnels occasionnels et le carburant, nécessaires aux opérations de recensement fiscal d'une part, et aux opérations de recouvrement d'autre part.

La décomposition de ces dépenses, dont le montant sera en relation avec les recettes à attendues, est contenue dans le planning de financement prévisionnel en annexe du présent protocole.

Les dépenses à prendre en charge comportent notamment:

#### **1 DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT:**

- la dotation en carburant nécessaire pour les opérations d'assiette et de recouvrement;
- les frais d'entretien des véhicules mis à disposition,
- les fournitures de bureau, les fournitures informatiques (dont listings) et les divers imprimés;
- les frais d'édition et de reliure des rôles et documents annexes,
- les coûts de location, pendant la durée de la phase (1 an), d'un local d'environ 150 m<sup>2</sup> destiné à accueillir l'équipe du Projet, le bureau de dessin, le matériel informatique, ainsi que les frais d'électricité et d'eau de ce local, dans les limites de 200.000 FCFA/mois;
- l'alimentation d'un Fonds pour l'amélioration des conditions de travail des agents des services des Impôts chargés des impôts locaux, dont le montant est calculé en fin d'année en fonction des résultats de travaux d'assiette et de recouvrement. Le pourcentage des recouvrements excédents les objectifs sera arrêté par le Chef de la Circonscription Urbaine en accord avec le Directeur Départemental des Impôts.

Une partie (50%) sera consacrée à la prime spéciale de rendement destinée directement au personnel (cf. ci-après: dépenses de personnel).

L'autre partie sera consacrée à des dépenses de fonctionnement ou de petit équipement des services

bénéficiaire directement aux agents: ventilation, climatisation, éclairage etc. Le décaissement se fera sur présentation par le D.D.I.A. du projet de dépenses dans la limite du fonds.

## 2 DÉPENSES DE MAINTENANCE DU SYSTÈME RFU

- les contrats de service de maintenance informatique des programmes, et d'assistance informatique;
- les contrats de maintenance et d'entretien des matériels informatiques;
- les travaux de mise à jour et de maintenance des documents cartographiques et du système d'adressage
- les contrats de sous-traitance de certains travaux d'assiette et de recouvrement (notamment les enquêtes complémentaires, les enquêtes sélectives, la distribution des avis d'imposition etc..)

## 3 DÉPENSES DE PERSONNEL

- la mise à disposition du personnel temporaire;
- le paiement de primes d'assiette et de recouvrement, dont le montant devra évoluer en fonction de l'amélioration des résultats;
- En complément de ces primes d'assiette et de recouvrement, habituellement prévues, une prime spéciale dite "de rendement" sera calculée en fin d'exercice en fonction des résultats obtenus.

Il s'agira de l'intéressement des agents participants directement aux travaux des services des Impôts, pour leurs apports, efforts et travaux supplémentaires concourant à l'amélioration des performances des travaux d'assiette et de recouvrement.

Le montant de cet intéressement tiendra compte au delà des résultats des calculs mathématiques, de l'esprit de cet avantage, qui cherche à promouvoir, dans la mesure des résultats tangibles, les comportements particulièrement positifs et productifs qui leurs sont liés.

## 4 DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

- l'aménagement et l'équipement des locaux devant accueillir la "Cellule RFU" de la Circonscription Urbaine et notamment les matériels informatiques.

## 5.2 LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS ET DES DOMAINES

Toutes les opérations d'assiette et de recouvrement des impôts locaux sont intégrées au Projet et restent sous l'entière responsabilité de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

Celle-ci participe en effet étroitement à toutes les actions du Projet:

- par ses services centraux, elle participe au comité de suivi et à la Direction centrale du Projet;
- par sa Direction Départementale, elle participe à la Direction centrale du Projet;
- par ses services déconcentrés (Inspections Divisionnaires et Recettes Divisionnaires), elle participe au comité de supervision et de conception du projet.

La Direction Générale des Impôts et des Domaines a l'obligation d'atteindre les objectifs arrêtés de commun accord avec la Circonscription Urbaine.

### **a - Tâches techniques:**

a1 - Tâches de conception et de programmation des actions du volet fiscal:

La Direction Centrale du Projet assure la responsabilité sous le contrôle du Comité de suivi, de la conception et de la programmation des actions.

Les propositions sont préparées ou étudiées par le Comité permanent de supervision et de conception.

Le Projet pourra faire appel à toute compétence extérieure: consultants, Bureaux d'études etc.

Pour les opérations complexes, des groupes de travail spécifiques pourront être créés, et notamment pour

élaborer des propositions d'amélioration des procédures.

### **a2 - Exécution des différents éléments du Projet**

Pour les opérations de mise à jour et d'enquêtes complémentaires de 1994, les I.D.A.C. auront en charge, la responsabilité des opérations d'assiette (l'organisation, la réalisation et le suivi) et notamment du recensement fiscal.

Les cadres de la SERHAU-Sem, coordinateurs R.F.U. apporteront un appui technique. Les I.D.A.C intégreront dans les équipes les cadres de la Circonscription Urbaine mis à la disposition du Projet et des jeunes diplômés sans emploi. Les premiers assureront la mission de supervision et les seconds le secrétariat et les enquêtes complémentaires.

La Direction Générale des Impôts et des Domaines mettra à la disposition du Projet toutes les informations nécessaires pour une mise en cohérence des actions du Projet avec les réformes opérées, notamment en matière de procédures.

Elle veillera à la formalisation des nouvelles procédures (mise à jour, établissement des P.P.A., élaboration des rôles supplémentaires, etc..), à l'étude diligente des documents (différentes fiches élaborées dans le cadre du Projet) et à donner toute instruction nécessaire au bon déroulement du Projet en général et pour une application stricte des

nouvelles procédures.

## **b - moyens à mettre en oeuvre**

b1 - Les missions du Directeur Départemental des Impôts:

- Au delà de la simple coordination, il sera amené à jouer le rôle de responsable opérationnel des six I.D.A.C..
- Il a la responsabilité du fonctionnement de la Cellule centrale informatique, pour la gestion du fichier unique des contribuables, la liaison entre les fichiers d'assiette et de recouvrement etc.

b2 - L'expérience menée en 1992 et 1993, de création d'un centre d'information du public dans chacune des Recettes Divisionnaires de Cotonou, s'est révélée positive. Elle devra être reconduite et améliorée pour la mise en place de la réforme fiscale.

b3 - La Direction Générale des Impôts et des Domaines veillera à ce que les services d'assiette et ainsi que les Recettes des Impôts disposent en permanence des moyens matériels nécessaires pour la réalisation des impôts locaux.

## **UTILISATION DES RESSOURCES HUMAINES**

b4 - La Direction Générale des Impôts et des Domaines

veillera à ce que les Inspections Divisionnaires et les Recettes Divisionnaires des Impôts de Cotonou disposent pendant toute la durée des travaux, du personnel d'encadrement et technique minimum.

b5 - Compte tenu de la spécificité de certaines opérations, la Direction Départementale des Impôts aura recours comme les années passées à des ressources humaines et techniques extérieures prises en charge sur le plan financier par la Circonscription Urbaine de Cotonou.

## **5.3 - LA SERHAU-SEM**

La SERHAU-Sem est chargée de la mise en oeuvre du Projet. Le Projet est domicilié à la SERHAU-Sem qui assure la gestion financière et technique des crédits de la convention de financement Franco-Bénoises n°0091/C/BEN/91.

### **a - Tâches techniques**

En étroite collaboration avec la Direction Générale des Impôts et des Domaines et la Circonscription Urbaine de Cotonou, la SERHAU-Sem assure la coordination technique entre les différents volets du Projet R.F.U., et est chargée de la mise en oeuvre financière et technique du Projet dans le cadre de la convention de financement Franco-Bénoise.

### **b - Moyens à mettre en oeuvre**

Elle met à la disposition du Projet un chef de projet et trois cadres supérieurs.

Elle facilitera l'exécution du Projet par la mise à disposition de ses moyens techniques et humains: Fonds cartographiques, atelier de dessin, logiciels informatiques, atelier de reprographie etc.

Dans le cadre des crédits de Fonds d'Aide et de Coopération qui sont à la disposition du Projet, la SERHAU-Sem mettra en oeuvre directement ou par la Mission de Coopération et d'Action Culturelle:

- l'acquisition et l'installation du matériel informatique dans les services des Impôts, ainsi que des moyens de transport complémentaires aux moyens acquis par la Circonscription Urbaine, les équipements de bureau et les fournitures et moyens de fonctionnement liés à l'opération.
- l'intervention de différents sous-traitants, consultants et personnels occasionnels pour:
  - la conception des programmes informatiques;
  - la réalisation d'études particulières;
  - le suivi de la mise à jour des documents cartographiques de base;
  - la production des documents de repérage des parcelles et des activités;

- la réalisation des enquêtes foncières;
- le suivi de la distribution et des opérations de recouvrement

### ARTICLE 6: DURÉE DU PROTOCOLE

Conformément au planning prévisionnel (cf. planning prévisionnel en annexe 1 au présent protocole) le présent protocole prend effet à partir de sa signature et expire à l'issue de l'année fiscale 1994.

### ARTICLE 7: GESTION DU PROGRAMME PRÉVISIONNEL DE FINANCEMENT

Le programme prévisionnel de financement sera arrêté conjointement entre le Chef de la Circonscription Urbaine de COTONOU, le Directeur Départemental des Impôts et le Receveur Percepteur de COTONOU. Il est accompagné d'un guide des procédures d'exécution des dépenses.

Ce plan de financement prévoit la mise à disposition des services des Impôts, de certains moyens de fonctionnement courant (fournitures, carburant et entretien des matériels informatiques et des matériels roulants).

La mise à disposition de ces moyens sera accélérée par l'utilisation de la Régie d'Avance créée à la Circonscription Urbaine de Cotonou, dont l'arrêté de

création sera amendé pour tenir compte du volume et de la programmation des dépenses nécessaires au fonctionnement des services chargés de la fiscalité locale. Le Directeur Départemental des Impôts établit une proposition de programmation des dépenses distinguant les dépenses à engager sur la Régie d'avance et les dépenses à engager dans le cadre des procédures ordinaires d'exécution budgétaires, sur la base de la programmation indicative des travaux d'assiette et de recouvrement annexée au présent protocole.

## ARTICLE 8: CONTESTATION

Si un différend survient dans l'exécution du présent protocole, les parties s'efforceront de le régler à l'amiable.

Si celui-ci subsiste néanmoins, il sera soumis à un arbitre désigné d'accord partie.

Cotonou, le

Lu et approuvé		Présenté par
Le Chef de la Circonscription Urbaine de Cotonou		Le Directeur Général de la SERHAU-SEM
Visa du		Lu et approuvé
Ministre de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale		Le Directeur Général des Impôts et des Domaines

## ANNEXE 4-2: EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD EN 2009

(Exemple de protocole issu des expériences de Systèmes d'informations foncières (SIF) réalisés récemment dans plusieurs villes du Bénin sur la base des expériences des Registres fonciers urbains.)

### PROTOCOLE D'ACCORD POUR LA RATIONALISATION DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES DE LA COMMUNE DE.....

PERIODE 2009- 2010

#### PREAMBULE

L'amélioration des conditions de vie des populations et la contribution aux financements des projets de développement de la Commune de, repose essentiellement sur l'amélioration du niveau des ressources financières, de la capacité de programmation et d'exécution des activités et des dépenses. L'amélioration du niveau des ressources financières passe essentiellement par l'amélioration des ressources fiscales.

Dans cette perspective, la Commune de..... ayant bénéficié de 2005 à 2008 d'un appui technique et financier rapproché et efficient pour la mise en place et la gestion de l'outil SIF (Système de l'Information Foncière)

à travers le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC), un outil qu'elle a l'obligation de mieux gérer en vue de l'amélioration des ressources fiscales et ceci en collaboration avec la Direction Générale des Impôts et des Domaines à travers ses services déconcentrés:

la Direction Départementale des Impôts, le Service de l'Assiette et le Service de Recouvrement de.....

#### ENTRE

► La Commune de....., représentée par Monsieur ....., Maire de la Commune de.....;

d'une part et,

► La Direction Générale des Impôts et des Domaines, représentée par Madame ....., Directrice Générale des Impôts et des Domaines;

d'autre part;

il a été convenu ce qui suit:

#### **Article 1<sup>er</sup>: CONTEXTE DU PROTOCOLE D'ACCORD**

Dans le cadre de sa gestion décentralisée, la Commune de..... ne peut assurer ses missions de fourniture

de services que lui a défini la loi que si elle peut effectivement mobiliser des ressources financières suffisantes et de façon continue. Le niveau du produit de cette mobilisation est forcément fonction de l'importance du gisement fiscal de cette commune.

Pour améliorer la mobilisation de ces ressources, il sera procédé à des opérations de rationalisation de la gestion de l'assiette et du recouvrement.

La mise en œuvre de ces opérations se fera dans le cadre d'une étroite collaboration et d'une concertation permanente entre les autorités de la Commune de..... et la Direction Générale des Impôts et des Domaines à travers ses services déconcentrés, notamment la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral.

Le présent protocole d'accord pour la période de 2009-2010 intervient dans le cadre de la mise en œuvre du Système d'Informations Foncières (SIF).

### **Article 2: OBJET DE L'ACCORD**

Le présent protocole définit:

- les conditions générales de développement de l'exploitation fiscale du Système d'Informations Foncières de la Commune de....., pour la période allant de 2009 à 2010;

- les conditions générales de la mise en œuvre des opérations de rationalisation des travaux d'assiette et de recouvrement à partir des données du SIF;
- les obligations et responsabilités de chacun des partenaires.

### **Article 3: CONTENU DE L'ACCORD**

La période allant de 2009 à 2010, sera consacrée à la mise à jour de la base de données du Système d'Informations Foncières (SIF) de la Commune de..... et à l'exploitation fiscale des données pour la réalisation des travaux d'assiette et de recouvrement des exercices 2009 et 2010.

Les travaux d'assiette et de recouvrement sont réalisés conformément aux dispositions modernes mises en œuvre par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

La performance attendue, essentiellement au niveau de la mobilisation des ressources financières grâce à la rationalisation des procédures d'assiette et de recouvrement en vue de la mobilisation des ressources fiscales locales, sera la pièce maîtresse de l'accompagnement de la mise en œuvre du Plan de Développement de la Commune (PDC) et du financement non seulement de la mise en place des nouveaux

services de la commune décentralisée, mais aussi de la contrepartie des investissements en équipements marchands et de voirie.

La Commune s'engage à mettre à disposition les moyens nécessaires et à prendre toutes les mesures susceptibles de permettre la mise en œuvre des opérations de rationalisation.

La Direction Générale des Impôts et des Domaines s'engage à mettre en œuvre tous les moyens techniques et humains nécessaires pour permettre la rationalisation de l'assiette et du recouvrement telle que prévue dans le présent protocole d'accord.

Les objectifs à atteindre au titre de la période 2009-2010 sont:

- ▶ une amélioration de la performance des travaux d'assiette;
- ▶ une amélioration de la performance des opérations de recouvrement.

### L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DES TRAVAUX D'ASSIETTE

Elle sera recherchée par:

- une meilleure identification de la matière imposable et une détermination plus précise des contribuables;

- la rationalisation des tâches d'assiette (amélioration de la détermination des bases d'imposition et du calcul de l'impôt);
- un élargissement maximal de l'assiette pour accroître le niveau du produit de l'impôt.

Tous ces travaux permettront de mettre en place une bonne exploitation de la base de données réalisée, de mener une rationalisation globale de la gestion des impôts locaux à....., améliorer les ressources de la commune sans réellement mettre trop d'impôt à la charge d'un contribuable.

### L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DES OPÉRATIONS DE RECOUVREMENT

Elle sera recherchée par:

- la distribution efficace des avis d'imposition transmis par le service d'assiette;
- le développement des méthodes performantes des opérations de recouvrement;
- la mise en œuvre des opérations de poursuite pour le recouvrement des arriérés d'impôts.

A cet effet, on procédera à une évaluation du montant des arriérés et un plan de recouvrement sera mis en place accompagné des mesures incitatives pour atteindre rapidement les objectifs fixés.

## Article 4: ORGANISATION GENERALE

Le développement de l'application fiscale sera réalisé sous la supervision d'un cadre technique de concertation composé d'un comité de suivi et d'évaluation des résultats et d'un comité technique de supervision pour la mise en œuvre des opérations.

### LE COMITÉ DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES RÉSULTATS

Il se réunit deux fois par an sous la présidence du Maire et comprend:

- le Maire de la commune;
- le Représentant de la Directrice Générale des Impôts et des Domaines;
- la Directrice Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral;
- l'Inspecteur des Impôts de.....;
- le Receveur des Impôts de.....;
- les Chefs d'arrondissements;
- le Président de la Commission des Affaires Financières;
- le Chef Service Développement Local et Prospective;
- la Responsable de la gestion de la base de données du SIF de la Commune de.....

Le secrétariat de ce comité est assuré par la Responsable de la gestion du SIF.

Sa mission est d'évaluer les résultats atteints par rapport aux objectifs convenus à l'article 3. Il apprécie le rapport d'évaluation et confirme les indicateurs de performance atteints dans la mise en œuvre et les contributions effectives des parties au regard de l'article 3.

### LE COMITÉ TECHNIQUE DE SUPERVISION

Le comité technique de supervision se réunit sous la présidence de la Directrice Départementale des Impôts de l'Atlantique. En sont membres:

- la Directrice Départementale des Impôts de l'Atlantique, Présidente;
- le Président de la Commission des Affaires Financières;
- le Chef Service Développement Local et Prospective;
- la Responsable de la gestion de la base de données du SIF de la Commune de....., Secrétaire;
- l'Inspecteur des Impôts;
- le Receveur des Impôts;
- le Chef Division des Affaires Domaniales et environnementales;
- les Chefs d'arrondissements.

Ce comité qui se réunit chaque fois que cela est nécessaire, étudie les rapports d'avancement technique

réalisés par la Responsable de la gestion du SIF de la commune en concertation avec l'Inspecteur et le Receveur. Les rapports doivent être transmis cinq (05) jours ouvrables avant la date de la réunion du comité technique de supervision. Le comité peut inviter toute personne qualifiée pour des questions spécifiques.

Pour la bonne marche de l'exécution des tâches prévues par ce protocole, le comité de supervision peut se réunir aussi souvent que nécessaire.

### **Article 5: OBLIGATIONS DES PARTIES**

La Commune de.....

La Commune de..... assure la maîtrise d'ouvrage des opérations d'élaboration de la base de données du SIF et facilite à tous les partenaires et autres intervenants impliqués la réussite de leurs missions. De façon particulière, elle doit:

- fournir les moyens matériels et financiers nécessaires pour la réalisation des travaux;
- assurer le bon fonctionnement du bureau chargé de la gestion de la base de données et de la conservation du SIF;
- apporter un appui constant à la DGID dans toutes les opérations fiscales et notamment en matière de recouvrement;

- garantir la pérennité et l'intégrité de la base de données;
- couvrir les charges de fonctionnement des coûts de mobilisation des ressources fiscales.

### **LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS**

#### **RESPONSABILITÉS ET TÂCHES TECHNIQUES**

La Direction Générale des Impôts et des Domaines, avec ses services déconcentrés, la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique, le Service d'Assiette et le Service de Recouvrement, assure la réalisation des opérations fiscales annuelles de 2009 et 2010 en concertation avec la commune.

Elle mettra notamment en œuvre, en concertation avec la cellule du SIF, toute la réflexion et la technique dans le cadre des travaux de simulations permettant de fixer les bases d'imposition des matières imposables identifiées et repérées au cours des enquêtes (foncier et établissements) et en vue d'aider les autorités communales à retenir un niveau de prélèvement fiscal pertinent.

Elle doit mettre à la disposition de la commune tous les fichiers fiscaux dès l'arrêt de la base et tous les éléments d'analyse résultant des travaux de simulation des impôts.

Elle doit mettre tout en œuvre pour améliorer la qualité de l'assiette et le niveau de recouvrement pour atteindre les objectifs fixés.

### MOYENS À METTRE EN ŒUVRE

La Direction Générale des Impôts et des Domaines met à la disposition de la Direction Départementale des Impôts au niveau du Service de l'Assiette et du Service de la Recette des Impôts de....., un personnel suffisant en qualité pour assurer les tâches nécessaires à la réalisation des objectifs prévus dans le cadre du présent protocole d'accord.

### Article 6: FINANCEMENT

Le financement des coûts de réalisation des opérations d'assiette et de recouvrement est à la charge de la Commune de..... qui devra le budgétiser. Le montant prévisionnel relatif au coût administratif de l'impôt sera établi d'accord partie et fera l'objet:

- d'un budget prévisionnel;
- et également d'un bilan en fin d'exercice.

### Article 7: DUREE DU PROTOCOLE

Le présent protocole d'accord est conclu pour la période de 2009-2010. Des objectifs annuels seront établis chaque année, à partir de 2009 afin de faciliter la

programmation, l'exécution et l'évaluation des opérations en matière de mobilisation de recettes fiscales.

### Article 8: EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS

L'évaluation des travaux fait partie du bilan d'exécution du protocole d'accord. Elle comprend:

1. un point relatif à l'exécution des tâches prévues à l'article 3 du présent protocole;
2. un point relatif aux objectifs d'assiette;
3. un point relatif aux objectifs de recouvrement;
4. un point relatif à la gestion de la base de données et au fonctionnement du cadre institutionnel.

## Article 9: CONTESTATION

Si un différent survenait dans l'exécution du présent protocole, les parties s'efforceront de le régler à l'amiable. Si celui-ci subsiste néanmoins, il sera soumis à l'arbitrage de la Chambre Administrative de la Cour Suprême.

Fait en quatre exemplaires originaux, à..... le .....

Lu et approuvé

Le Maire de la Commune de.....,

Lu et approuvé

La Direction Générale des Impôts et  
des Domaines,



# ANNEXE 5: COÛTS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DU RFU DE COTONOU EN 1993

NATURE DES DÉPENSES	MISE EN ŒUVRE 1993	PRÉVISION DÉPENSES RFU	FINANCEMENTS À RECHERCHER	* RÉF. BUDGET CHAP. - ART.	BUDGET COTONOU 1993
<b>I. Dépenses de fonctionnement</b>					
<b>Travaux d'assiette</b>					
recrutement d'occasionnels	Serhau	2.880.000		IV - 2.1	2.880.000
tirage ds plans de repérage	Serhau	300.000		V - 2.51	300.000
reliure des rôles	Serhau	600.000		V - 2.4	600.000
imprimés fiscaux	Serhau	750.000		V - 2.52	750.000
fournitures de bureau	CUC	3.600.000	1.200.000	V - 2.2	2.400.000
achat et entretien mobilier	CUC	600.000		V - 2.3	600.000
entretien des véhicules	CUC	2.760.000	1.960.000	X - 9	800.000
achat de carburant	CUC	2.880.000		V - 2.1	2.880.000
indemnités et primes diverses	CUC	4.800.000		IV - 7.2	4.800.000
<i>sous-total:</i>		<i>19.170.000</i>	<i>3.160.000</i>		<i>16.010.000</i>
<b>Cartographie et adressage</b>					
mise à jour des plans de masse	IGN	6.000.000	4.050.000	V - 2.53	1.950.000
numéros de rue	IGN	2.613.600		L.III - 2.53	2.613.600
<i>sous-total:</i>		<i>8.613.600</i>	<i>4.050.000</i>		<i>4.563.600</i>
<b>Traitement informatique</b>					
fournitures informatiques	Serhau	2.000.000	1.000.000	V - 2.54	1.000.000
maintenance logicielle	Serhau	5.700.000	4.700.000	V - 2.55	1.000.000
maintenance matériel informatique	Serhau	3.750.000	2.750.000	V - 2.56	1.000.000
<i>sous-total:</i>		<i>11.450.000</i>	<i>8.450.000</i>		<i>3.000.000</i>
<b>Travaux de recouvrement</b>					
recrutement d'occasionnels	Serhau	2.880.000		IV - 2,2	2.880.000
indemnités et primes diverses	CUC	3.000.000		IV - 7.3	3.000.000
entretien des véhicules	CUC	2.760.000	2.160.000	X - 9	600.000
carburant véhicules (RI)	CUC	2.160.000		V - 3.2	2.160.000
carburant (placement des avis	CUC	2.160.000		V 9- 3.3	2.160.000
fonctionnement du bureau	CUC	2.880.000	480.000	V - 3.2	2.400.000
<i>sous-total:</i>		<i>15.840.000</i>	<i>2.640.000</i>		<i>13.200.000</i>

<b>Autres dépenses</b>					
traitement personnels aux impôts	CUC	21.232.335		IV - 2.1	21.323.335
location d'immeubles (IDAC et RI)	CUC	6.900.000		III - 9	6.900.000
location bureau RFU	Serhau	1.800.000		III - 9.14	1.800.000
prime de rendement	CUC	5.000.000		IV - 7.6	5.000.000
<i>sous-total:</i>		<i>34.932.335</i>			<i>35.023.335</i>
<b>II. Dépenses d'investissement</b>					
moyens de transport (IDAC)	CUC	3.360.000	-2.160.000	LIV - 3.9	5.520.000
moyens de transport (RI)	CUC	3.360.000	-2.160.000	LIV - 3.10	5.520.000
matériel informatique (IDAC+RI)	Serhau	3.500.000	3.500.000	Coll 93	0
aménagement entretien des locaux	Serhau	5.000.000	5.000.000	Coll 93	0
panneautage des rues	Serhau	25.000.000		LIII - 3.2	25.000.000
<i>sous-total:</i>		<i>40.220.000</i>	<i>4.180.000</i>		<i>36.040.000</i>
<b>Total dépenses:</b>		<b>130.225.935</b>	<b>22.480.000</b>		<b>107.836.935</b>
Emission 1993 (Estimation) en Md CFA:	1.950				
Recouvrement 1993 (estimation):	1.200				
Ratio dépenses RFU / Emission 1993		6,7%			5,5%
<b>Ratio dépenses RFU / Recouvrement 1993</b>		<b>10,9%</b>			<b>9,0%</b>
Coût par article		2.894			2.394

## ANNEXE 6: ESTIMATION DES COÛTS DE RÉALISATION DES RFU DU BÉNIN

Villes	Années	Population	Nb de parcelles	Coût (en F.CFA) d'investissement	Coût/habitant (en F.CFA)	Coût/ha ou/ parcelle (en F.CFA)
Parakou	1996			96.000.000	1.054	24 000 /ha
Cotonou	1996	614.500		632.400.000	1.029	85 500 /ha
Djougou	1996			60.000.000	1.512	95 000 /ha
Porto-Novo	1996	193.044		301.880.000	1.564	75 500 /ha
Dassa, Savalou, Savè	1997			132.500.000	1.740	-
Bohicon	2005	65.974	10.417	74.570.000	1.130	7158 /parc.
Natitingou	2005	35.029	11.908	80.175.000	2.289	6 732 /parc.
Kandi	2005	27.227	5.276	68.020.000	2.498	12 892 /parc.
source: Serhau-sa						

# ANNEXE 7: QUESTIONNAIRE D'ENQUETE RFU POINTE-NOIRE

<p>MAIRIE DE POINTE - NOIRE</p>  <p>Registre Foncier Urbain</p>	<p>Quartier (Nom connu des habitants ; en toutes lettres): ..... .....</p> <p>Nom de la Rue: - Nom connu des riverains: ..... - Nom officiel: ..... (sur une plaque ou sur le plan)</p>	<p>Indications du plan de repérage:</p> <p>Quartier: _ _ _ Section: _ _ _ Ilot / Bloc: _ _ _ Parcelle: _ _ _</p>
	<p>Plaque de N° de parcelle &gt; OUI      NON</p> <p>si Oui, N° sur la plaque: _ _ _ si Non , N° de porte proposé: _ _ _</p>	<p>Rue n°: _ _ _ _</p>

Code Quartier: \_ \_ \_ Section / îlot: \_ \_ / \_ \_ \_ Parcelle: \_ \_ \_ Rue: \_ \_ \_ \_ /EP: \_ \_ \_  
à remplir au bureau

Propriétaire: .....  
.....

## CROQUIS D'IMPLANTATION

	A	annexe	H + Act	Mixte Act. + log.	
		H	habitation	Chantier	chantier non habité
		activité			

## RECAPITULATIF / PARCELLE

Nombre de bâtiments: \_\_  
 Nombre de résidents permanents: \_\_

Nombre d'activités  
 - dans les bâtiments: \_\_  
 - dans la parcelle (hors bâtiments): \_\_  
 - hors de la parcelle (dans la rue): \_\_  
 Nombre total d'activités: \_\_

Dépôt d'une fiche foncière: date: - - / - - / - - à qui?: ..... si non, pourquoi?: .....

Enquête sur le terrain	date: - - / - - / - -	code: _ _ _	Reprise	date: - - / - - / - -	code: _ _ _
Codification et Contrôle	date: - - / - - / - -	code: _ _ _	Vérification	date: - - / - - / - -	code: _ _ _
Saisie	date: - - / - - / - -	code: _ _ _			

## FICHE N° 1

## PARCELLE

### T01 Statut du terrain >

- 1: Etat
- 2: Mairie
- 3: Entreprise publique
- 4: Privé
- 5: Autre: .....

### T02 Régime du terrain (si 4 ou 5)

- 1: Personne physique ou morale
- 2: Parcelle indivise
- 3: Copropriété
- 4: Collectivité familiale
- 5: Autre .....

### T03 Type de la parcelle

- 1: Non bâtie                      2: Bâtie

### T04 > Nombre de bâtiments: \_ \_ \_

### T05 Statut de l'usage de la parcelle

- 1: Privé                              2: Public

### T06 Usage de la parcelle

T06 Code: \_ \_

### ♦ Si parcelle NON-BATIE, usage actuel:

- 1: Friche non entretenue
- 2: Culture/entretenu
- 3: Entrepôt non couvert
- 4: Chantier non habité (gardé)
- 5: Terrain de sport
- 6: Autres: .....

### ♦ Si parcelle BATIE, USAGE PRINCIPAL de la parcelle:

- 11: Habitation
- 12: Bureau /administration
- 13: Bureau/commerce
- 14: Mixte habit/commerce/bureau)
- 15: Atelier/usine/entrepôt couvert
- 16: Activité Industrielle
- 17: Santé      18: Ecole      19: Culture/art
- 20: Culte      21: Sport      22: Autre .

Précisez: .....

### T07 Autre usage de la parcelle

lequel: .....

Précisez: .....

T07 Code: \_ \_

## DESCRIPTION PHYSIQUE DU TERRAIN

**T08** Surface de la parcelle: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>

### **T09** Accès

1: Sans 2: Non carrossable 3: Carrossable 4: Goudronné / pavé

### **T10** Electricité

1: Oui, dans la parcelle  
2: Oui à moins de 100m  
3: Non et à plus de 100m

**T11** Piscine 1: Oui 2: Non

### **T12** Eau

1: Oui dans la parcelle  
2: Oui, à moins de 100 m 3: Non

### **T13** Eau de boisson

1: Eau de la SNDE 2: Puits  
3: Autre: .....

### **T14** Clôture

1: Non  
2: Récupération / légère / dégradée  
3: Dur / brique / ciment

### **T15** WC

1: Sans  
2: Latrine sommaire  
3: Latrine maçonnée sur fosse étanche  
4: WC intérieur

### **T16** Inondation

1: non  
2: faible /rare  
3: forte/fréquente

## SI CHANTIER NON HABITE

### **T17** Chantier en cours

1: Oui 2: Arrêté 3: Abandonné

### **T18** Type de construction en cours:

1: Villa/maison individuelle  
2: immeuble collectif  
3: Immeuble de bureau/commerce  
4: Atelier/industrie

## SI ETABLISSEMENT SCOLAIRE:

**T19** Nom de l'établissement: .....

**T20** Type d'établissement: .....



T21 Nb de salles de classe: \_ \_

T22 Bloc sanitaire >

1: Oui            2: Non

T23 Bloc administratif>

1: Oui            2: Non

**Si ETABLISSEMENT SANITAIRE:**

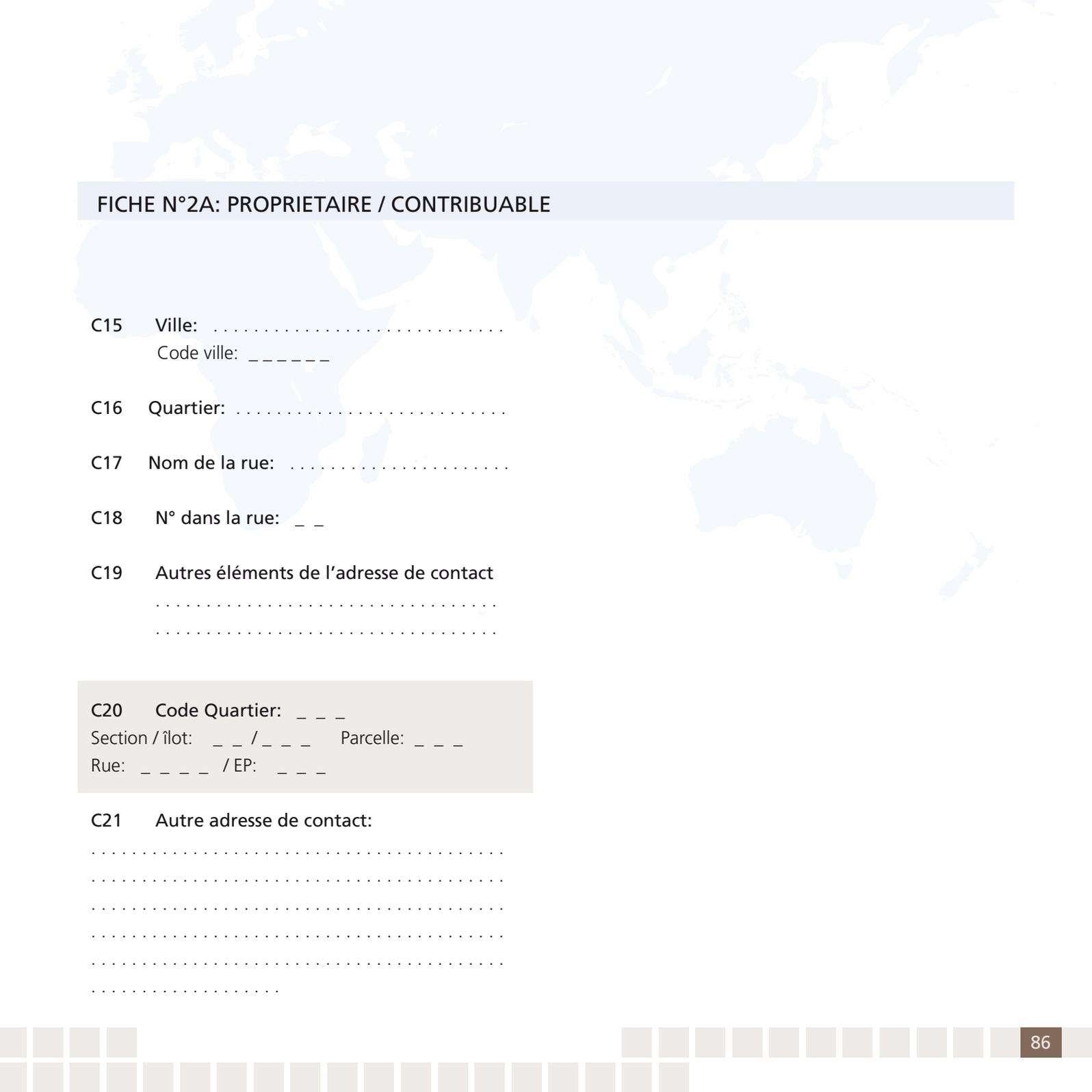
T24 Nom de l'établissement: .....

T25 Type d'établissement: .....

**Si LIEU DE CULTE**

T26 Désignation: .....





**FICHE N°2A: PROPRIETAIRE / CONTRIBUABLE**

C15 Ville: .....  
Code ville: \_ \_ \_ \_ \_

C16 Quartier: .....

C17 Nom de la rue: .....

C18 N° dans la rue: \_ \_

C19 Autres éléments de l'adresse de contact  
.....  
.....

C20 Code Quartier: \_ \_ \_  
Section / îlot: \_ \_ / \_ \_ \_ Parcelle: \_ \_ \_  
Rue: \_ \_ \_ \_ / EP: \_ \_ \_

C21 Autre adresse de contact:  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## FICHE N°2b: EXPLOITANT / CONTRIBUABLE

n° d'ordre: \_ \_

Identification de l'exploitant de  
l'établissement

N° de contribuable: \_ \_ \_ \_ \_

### C01 Type de contribuable

- A: Individu ou Entreprise individuelle
- B: Société
- C: Copropriétaire
- D: Indivis

C02 Nom ou Raison sociale: .....

C03 Titre: .....

C04 Prénoms: .....

C05 Surnom ou Sigle: .....

C06 Autres éléments d'identification (profession,  
employeur etc): .....

Contact

C07 BP du propriétaire s'il en a une > BP \_ \_ \_

### C08 Mode de contact

- 1: Direct
  - 2: Par S/C
- Si par S/C ,

C09 Nom ou raison sociale: .....

C10 > Titre: .....

C11 Prénom: .....

C12 BP du s/c > BP \_ \_ \_ \_  
Adresse de Contact (direct ou par s/c)

### C 13 S'agit-il de l'adresse:

- 1: Du domicile
- 2: Du lieu de travail
- 3: Autre: . . . . .

C14 L'adresse de contact est-elle l'adresse de  
la parcelle?

- 1: Oui
  - 2: Non
- Si OUI, aller à C21, Si NON, aller à C15



**FICHE N°2b: EXPLOITANT / CONTRIBUABLE**

C15 Ville: .....  
Code ville: \_ \_ \_ \_ \_

C16 Quartier: .....

C17 Nom de la rue: .....

C18 N° dans la rue: \_ \_

C19 Autres éléments de l'adresse de contact  
.....  
.....

C20 Code Quartier: \_ \_ \_  
Section / îlot: \_ \_ / \_ \_ \_ Parcelle: \_ \_ \_  
Rue: \_ \_ \_ \_ / EP: \_ \_ \_

C21 Autre adresse de contact:  
.....  
.....  
.....

## FICHE N° 3: BATIMENTS

CODE QUARTIER: \_\_\_ SECTION / ÎLOT: \_\_\_ / \_\_\_ PARCELLE: \_\_\_ RUE \_ \_ \_ \_

**B01** Bâtiment N°: \_\_\_

Obs: .....

**B02** Surface au sol: \_ \_ \_ \_ m<sup>2</sup>

**B03** Nbre d'étages: \_\_\_

**B04** Fondations maçonnées

1: Oui 2: Non

**B05** Electricité

1: Oui

2: Oui, avec climatisation 3: Non

**B06** Eau

1: Oui

2: Oui, avec douche interne 3: Non

**B07** Murs

1: Végétal / récupération

2: Dur

3: Dur fini (crépi, peint)

**B08** Toit

1: Récupération / végétal

2: Tôle non plafonnée

3: Tôle plafonnée 4: Tuile / bac alu / dalle.

**B09** WC intérieur

1: non

2: sur fosse étanche

3: avec chasse d'eau (fosse septique)

**B10** Nb. de logements ou d'unités: \_ \_

**B11** Nb. de pièces: \_ \_

**B12** Nb. d'activités: \_ \_

**B13** Nb. de résidents: \_ \_

**B14** Autres caractéristiques physiques: . . . . .

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

## FICHE N° 3: BATIMENTS

CODE QUARTIER: \_\_\_ SECTION / ÎLOT: \_\_\_ / \_\_\_ PARCELLE: \_\_\_ RUE \_\_\_

**B01** Bâtiment N°: \_\_\_

Obs: .....  
.....  
.....

**B02** Surface au sol: \_\_\_ m<sup>2</sup>

**B03** Nbre d'étages: \_\_\_

**B04** Fondations maçonnées

1: Oui            2: Non

**B05** Electricité

1: Oui  
2: Oui, avec climatisation    3: Non

**B06** Eau

1: Oui  
2: Oui, avec douche interne    3: Non

**B07** Murs

1: végétal / récupération  
2: dur            3: dur fini (crépi, peint)

**B08** Toit

1: Récupération / végétal  
2: Tôle non plafonnée  
3: Tôle plafonnée  
4: Tuile / bac alu / dalle.

**B09** WC intérieur

1: Non  
2: sur fosse étanche  
3: avec chasse d'eau (fosse septique)

**B10** Nb. de logements ou d'unités: \_\_

**B11** Nb. de pièces: \_\_

**B12** Nb. d'activités: \_\_

**B13** Nb. de résidents: \_\_

**B14** Autres caractéristiques physiques: .....

.....  
.....

## FICHE N°4: ETABLISSEMENT

CODE QUARTIER: \_\_\_ SECTION / ÎLOT: \_\_\_ / \_\_\_ PARCELLE: \_\_\_ RUE \_ \_ \_ \_

### IDENTIFICATION DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE

N° d'ordre dans la parcelle: \_ \_

**A01 Raison sociale / Enseigne commerciale / (Activité):** .....  
 .....  
 .....

**A02 Sigle:** .....  
 .....

### A03 Type de l'activité

A: Entreprise individuelle,  
 B: Société:

### A04 Forme juridique >

1: SARL                      2: SA  
 3: Coopérative            4: Autre laquelle . . . . .

**A05 Numéro de registre de commerce:** \_ \_ \_

**A06 Boîte Postale: BP** \_ \_ \_ \_

**A07 Tél:** \_ \_ / \_ \_ / \_ \_

### DESCRIPTION DE L'ACTIVITÉ

**A08 Code activité:** \_ \_ \_ \_  
**Nature d'activité:** . . . . .

**A09 Nombre d'employés:** \_ \_ \_

**A10 Nombre d'apprentis:** \_ \_

**A11 Dont apprentis de plus de 18 ans:** \_ \_

**A12 Si HOTEL**  
 Nombre de chambres: \_ \_ \_  
 Si Vente de boissons:

### A13 > Degré d'alcool

(1) < 7°  
 (2) > 7 ° et < 13°  
 (3) > 13°

### A14 > type de vente

1: à Consommer            2: à emporter

### A15 > Avec dancing

1: Oui                            2: Non

**FICHE N°4:            E T A B L I S S E M E N T**

**CODE QUARTIER:** \_\_\_ **SECTION / ÎLOT:** \_\_\_ / \_\_\_ **PARCELLE:** \_\_\_ **RUE** \_ \_ \_ \_

**A16**    **Nombre de véhicules:** \_ \_  
(pour les transporteurs)

**A17**    **Nombre de machines:** \_ \_  
(pour les artisans)  
précisez: .....

**A18**    **Comptabilité>**  
1: Non  
2: Oui (Plan comptable OCAM)

**A19**    **Chiffre d'Affaires:** \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_  
\_ \_ \_ \_ \_ \_

**A20** **Classe Patente:** \_ \_

**A21**    **Droit fixe:** \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ **FCFA**

**A22**    **Droit variable:** \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ **FCFA**  
**Réservé aux Services des Impôts**

**A23** **Classe Licence:** \_ \_

**A24** **Montant:** \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_ \_

**Local professionnel**

**A25**    **Localisation >**

- 1: Dans bâtiment dans parcelle,
- 2: Hors bâtiment dans la parcelle
- 3: Devant parcelle sur domaine public (rue, place etc.)

**A26**    **Si dans un ou plusieurs bâtiments de la parcelle, numéros des bâtiments:** \_ \_ \_ \_

**A27**    **Nombre de pièces occupées:** \_ \_

**A28**    **Estimation de la surface utilisée:** \_ \_ \_ \_ m<sup>2</sup>

**A29**    **Type de local>:**

- 1: Bureau
- 2: Commerce
- 3: Artisanat / Petit service
- 4: Industrie / Entrepôt

**A30**    **SI Activité hors parcelle >**

- 1: Installation légère
- 2: installation fixe sur domaine public (maçonnée)

## FICHE N°4:            E T A B L I S S E M E N T

CODE QUARTIER: \_\_\_ SECTION / ÎLOT: \_\_\_ / \_\_\_ PARCELLE: \_\_\_ RUE \_ \_ \_ \_

A 31 Occupation du domaine public:

A32 L'exploitant est-il propriétaire du local?

1: Oui (passer à A35)            2: Non  
    ♦ si non,

A33 > L'exploitant paie-t-il un loyer?

1: Oui            2: Non

A34 > si oui

Montant du loyer déclaré: \_ . . . . .  
FCFA/mois

A35 Valeur locative mensuelle estimée,

(ou loyer estimé): \_ . . . . .  
FCFA/ mois

A36 Enseigne commerciale:

1: Pas d'enseigne  
2: Enseigne Non lumineuse  
3: Enseigne Lumineuse

Dépôt de la déclaration « contribution patentes et licences »:

1: Oui date: . . / . . /97 et à qui: . . . . .

2: Non            pourquoi: . . . . .  
Code enquêteur: \_ \_ \_

ANNEXE 8:  
EXEMPLE DE MANUEL DE L'ENQUÊTEUR



MAIRIE DE POINTE-NOIRE  
REGISTRE FONCIER URBAIN DE POINTE-NOIRE

# MANUEL DE L'ENQUÊTEUR

CE MANUEL EST SUSCEPTIBLE D'ÉVOLUTION. VOUS  
ÊTES INVITÉS À FAIRE PART DE TOUTE OBSERVATION  
POUVANT EN AMÉLIORER LA COMPRÉHENSION.

## INTRODUCTION

### A. LE CONTEXTE:

La décentralisation en cours impose aux “communes” la gestion d’un patrimoine foncier et immobilier, la prise en charge d’un certain nombre d’équipements publics et enfin de trouver par elles même les ressources financières nécessaires à leurs besoins, sans avoir recours aux subventions de l’Etat.

#### 1. OBJECTIFS

L’objectif principal du projet d’appui au développement urbain et municipal de Pointe-Noire est le renforcement institutionnel de la Commune de Pointe-Noire en appui au processus de décentralisation et notamment le renforcement des services techniques et financiers de la mairie.

Deux types d’actions concourent à cet objectif:

- la mise en place d’un registre foncier urbain (RFU)
- l’élaboration d’un programme pluriannuel de développement et d’investissement (PPDI)

Le Registre Foncier urbain (RFU) est à la fois une base de données foncière et un plan de repérage des parcelles et des activités économiques. Il doit servir:

- 1 à réaliser l’inventaire foncier, c’est à dire l’inventaire des propriétés.
- 2 aux services techniques de la mairie pour la conception et la réalisation des travaux d’aménagement urbains.
- 3 à améliorer aussi le service de recouvrement des impôts locaux c’est à dire les impôts au profit de la municipalité, nécessaire à la réalisation des travaux d’aménagement urbains.

#### 2. LE PROJET RFU:

consiste à la fois à:

1. réaliser un plan de la ville sur lequel toutes les parcelles sont repérées.
2. mettre en place un nouveau système d’adressage consistant en:
  - a) la généralisation du système de repérage cadastral; la ville étant découpée en sections cadastrales dans lesquelles chaque parcelle a un numéro.
  - b) l’achèvement de la numérotation des portes et de la dénomination des rues; chaque parcelle aura un numéro de porte et chaque rue un numéro et un nom.

Le RFU de Pointe-Noire a aussi comme objectif l’accroissement rapide des ressources de la Mairie de Pointe-Noire afin de permettre l’amélioration des services

urbains. Cette amélioration est obtenue essentiellement grâce à l'élargissement de l'assiette par la réalisation d'un recensement fiscal exhaustif, une amélioration de l'identification et de l'adressage des contribuables et une meilleure évaluation de la matière imposable.

Il s'agit donc de collecter tous les éléments d'information d'un terrain ou d'un bâti permettant de cerner avec le plus de précision possible les bases d'impositions, particulièrement la valeur locative ou cadastrale, d'identifier et de décrire toutes les activités permanentes et non-foraines soumises ou non à la patente et de décrire avec le plus de précision possible l'identité et l'adresse du propriétaire. Pour son extension à d'autres applications, il faudra identifier le statut foncier du terrain et collecter autant que possible des informations sur les logements et les ménages afin d'actualiser certaines informations socio-urbaines.

## B. METHODE ET APPROCHE

Ce document est le document de référence de l'enquêteur. Il est le complément indispensable de la formation dont il reprend les grandes lignes. Il présente de façon générale la méthode à suivre et précise le contenu de certains termes utilisés dans le questionnaire qui peuvent porter à confusion.

## Le contact avec les populations

Chaque fois qu'un problème apparaît sur tel ou tel aspect du questionnaire, il est nécessaire de se rapprocher du centre de supervision des enquêtes. Des circulaires ou des instructions provenant de la Direction du Projet compléteront ce manuel.

L'enquêteur doit aborder l'occupant avec la plus grande courtoisie en évitant de lui poser inutilement des questions auxquelles lui-même peut répondre. La déclaration de l'occupant n'est pas une obligation. De même, l'enquêteur n'a pas d'autorité pour pénétrer ou visiter les habitations sans autorisation de l'habitant. Un autre aspect de l'enquête est la distinction à faire avec une enquête fiscale autoritaire où le contribuable est tenu de faire des déclarations et de donner les informations requises. En ce sens l'enquête RFU n'est pas une enquête fiscale même si les informations recueillies permettront une meilleure maîtrise de l'assiette fiscale.

Les annonces prévues à la radio, la mise en place d'un badge RFU individuel, la distribution à chaque équipe d'une courte fiche reprenant le communiqué radio et précisant les objectifs de cette enquête pour la population ainsi que la présence d'un "guide" du quartier devront contribuer à améliorer l'approche et la collecte des informations.

### C. LE SYSTEME D'ADRESSAGE

L'adressage est l'opération permettant de localiser une parcelle, une activité ou un élément d'un réseau technique:

Deux systèmes d'adressage complémentaires sont mis en place:

- L'adressage Q.S.I.P (Quartier, section, îlot, Parcelle)  
Il est basé sur le découpage administratif et cadastral existant. Dans ce découpage, une parcelle est identifiée par: son numéro, le numéro de l'îlot dans lequel il se trouve, et son numéro de quartier.
- l'adressage R.E.P (Rue. Entrée de parcelle)  
C'est le système de repérage des entrées de parcelles (portails) dans la rue.

Chaque rue dénommée ou non a été numérotée selon 4 zones de numérotation prédéfinie (A B C et D). Les grands axes, ainsi que les voies traversant plusieurs zones, sont numérotés de 1 à 100.

### D. COMMENT REMPLIR LE QUESTIONNAIRE

Chaque parcelle a un numéro cadastral et/ ou un nouveau numéro RFU.

Hormis les questions liées à l'identification du propriétaire ou de l'exploitant et à son adresse de contact, le nombre d'interrogations et de questions à poser à l'enquêté doit être réduit au minimum. Une grande partie des questions peut en effet être traitée par simple observation ou déduction.

Les zones encadrées qui sont réservées aux agents de la Direction Régionale des Impôts ne doivent pas être remplies sur le terrain ainsi que les zones encadrées et grisées.

Pour chaque question, il faut retenir un critère et un seul; une même question ne doit pas en principe avoir deux réponses.

Le choix d'une réponse est matérialisé par un cercle qui entoure son numéro.

Il est formellement interdit d'écrire au crayon. En cas d'erreur il faut barrer la réponse erronée et mettre une autre réponse.

Si pour une question donnée l'enquêteur n'a rien à mettre, il met un tiret " / " pour signifier qu'il n'a pas oublié la question.

En cas d'hésitation entre deux réponses, il faut choisir la réponse minimum.

Ne jamais mettre zéro devant les chiffres (01) mais (1, 2, ... ) quand il s'agit d'indiquer le nombre de bâtiments ou d'activités par exemple.

## 1 LA PAGE DE GARDE

### 1.1 IDENTIFICATION D'UNE PARCELLE

- une parcelle est une portion de terrain constituant un seul ensemble limité ou non par des clôtures.
- Dans un regroupement de parcelles ou un morcellement d'une parcelle, deux cas contraires peuvent se présenter:
  - 1 une parcelle a été scindée en deux.
  - 2 un propriétaire a constitué un ensemble à partir de plusieurs parcelles

Dans ces deux cas le principe est d'anticiper l'évolution probable de la situation.

Si le morcellement est caractérisé par un mur de clôture et que chaque partie est bâtie et utilisée par des personnes différentes, on peut penser que par le jeu des successions futures deux parcelles seront créées, dans ce cas on crée une nouvelle parcelle. Cette décision de création d'une nouvelle parcelle doit être confirmée par le centre d'enquête.

Inversement un seul bâtiment à cheval sur deux parcelles qui n'ont qu'une seule entrée confirme le regroupement de deux parcelles.

### 1.2 PROBLEMES DE LOCALISATION

En cas de doute sur l'identification d'une parcelle, il est nécessaire de faire appel à l'équipe mobile chargée de corriger les plans de repérage au fur et mesure de l'avancement des enquêtes.

Si la parcelle a plusieurs entrées sur plusieurs rues. Le choix se porte sur l'entrée considérée comme principale qui correspond non pas obligatoirement à l'entrée la plus large mais celle où entrerait un facteur devant déposer le courrier.

Mettre un point sur le plan devant la parcelle concernée pour indiquer la présence d'une plaque numérotée et indiquer le numéro.

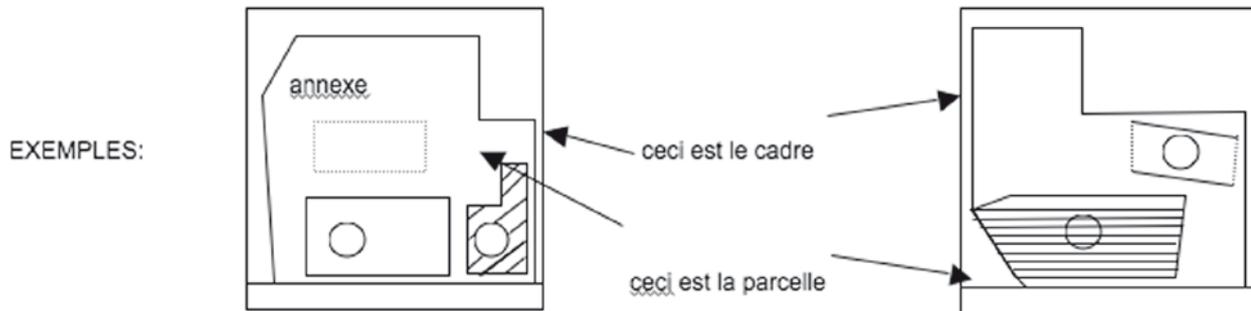
Si la parcelle a plusieurs entrées principales. Le cas peut se produire pour des habitations collectives à étage où le bâtiment a plusieurs entrées (ou "escaliers"). Dans ce cas si les entrées ne sont pas dans la même rue, on notera ces informations sur le croquis et on retiendra une entrée sur une voie principale.

## ANNEXE 8: SUITE

Il existe un certain nombre de parcelles indiquées sur les plans mais vides ou inaccessibles. Il est nécessaire de différencier les deux cas. Pour les parcelles vides pour lesquelles très peu d'informations peuvent être collectées sur le terrain, une fiche doit être remplie en indiquant la donnée incomplète en première page (propriétaire inconnu par exemple). Pour les parcelles inaccessibles ou inexistantes de fait (inondées en permanence), aucune fiche n'est remplie, et l'indication sera donnée au centre d'enquête.

### Croquis d'implantation:

Dessinez à main levée la forme générale de la parcelle, et sa position par rapport à la rue (mettre la rue en bas), puis indiquez l'implantation du ou des bâtiments et leur donner un numéro. Le croquis de la parcelle doit faire ressortir tout ce qu'il y a comme construction sur la parcelle même les chantiers (bâtiment sans toit dont les murs sont simplement élevés) simplement à main levée par des rectangles ou des carrés suivant les signes conventionnels indiqués sur le questionnaire



### On ne numérote pas les annexes

Une légende est prévue pour identifier l'usage des bâtiments. Il faut comprendre par annexe une construction rattachée à un bâtiment principal ou non mais qui n'est utilisée ni pour l'habitation ni pour une activité (par exemple un garage servant de magasin est identifié en activité et non en annexe).

Dessinez la parcelle par rapport à la rue et indiquez l'entrée ; ce dessin doit faire apparaître la forme géométrique de la parcelle (carré, rectangle, trapèze ou triangle); s'il s'agit d'un multipropriétaire qui a clôturé deux ou plusieurs parcelles ensemble, le croquis doit faire ressortir cette multipropriété.

Après le recensement des bâtiments, une fois le questionnaire complètement rempli, il faut revenir à la page de garde préciser le nombre de logements qu'ils contiennent. Le nombre d'activités dans les bâtiments; dans la parcelle mais hors bâtiments et le nombre d'activités dans la rue mais en face de la parcelle doivent être signalés. Ceci nous permettra d'avoir le nombre total d'activités.

A la fin de l'enquête, l'enquêteur dépose la fiche foncière en portant la date et surtout le Q.S.I.P tout en précisant le nom de celui qui l'a réceptionnée.

## 2. FICHE PARCELLE

### T01 Statut du terrain

Le terrain peut être la propriété:

- De l'Etat (c'est le cas des dépendances du domaine privé de l'Etat par opposition au domaine public, il peut être affecté à l'administration ou à usage privatif)

- D'une collectivité locale (Mairie)
- D'une entreprise publique ou parapublique (c'est le cas du CFCO, du Port, etc.)
- D'un privé (particulier, société, association...)
- D'autres (à utiliser en cas de doute)

Un doute peut subsister si un terrain public est utilisé par un privé. Il faut dans ce cas considérer le terrain comme public, l'occupant (Fiche N°2b, zone CO2) étant privé.

### T02 Régime du terrain (si 4 ou 5)

- parcelle indivise: c'est une parcelle qui appartient indistinctement à plusieurs personnes. C'est le cas d'un terrain faisant partie d'une succession. L'indivision est destinée à être levée, c'est à dire qu'à terme la parcelle devra être soit morcelée soit attribuée à une seule personne.
- Copropriété (propriétaire en copropriété c'est à dire deux ou plusieurs personnes qui ont un droit de propriété sur un appartement ou un immeuble)

### T03 Type de parcelle:

Une parcelle est bâtie quand elle est habitable ou habitée, elle est non bâtie quand il n'y a pas de construction a usage d'habitation ou d'activité.

### T04 Nombre de bâtiments:

Il faut indiquer le nombre de bâtiments à usage d'habitation ou d'activité (les annexes ne sont pas comptées).

### T05: Statut de l'usage de la parcelle:

Privé (particulier, société, association...)

Public (Etat, mairie...)

### T06: Usage de la parcelle:

La distinction bâti ou non bâti n'a aucune relation avec la définition fiscale du foncier bâti ou non bâti. Une parcelle est non bâtie si elle n'est pas habitable (friche non entretenue, culture entretenue, entrepôt non couvert, chantier non habité, terrain de sport...), quelle que soit la nature de la construction, ou son état de finition. La seule exception est le gardiennage d'un chantier non habité considéré comme non bâti et précisé en T06 (valeur 04).

### Noter les définitions suivantes:

- Entrepôt: endroit qui sert de dépôt ou de stockage de produit. L'entrepôt est généralement couvert: Exemple: Magasin de stockage de marchandises. Il peut toutefois être non couvert: c'est le cas des parkings ou des dépôts de matériels ou de matériaux.

- mixte privé: une parcelle est à usage mixte si elle sert à l'habitation et abrite à la fois un bureau ou un commerce

### T07: Autre usage de la parcelle

La réponse est facultative. Ne remplir que si un deuxième usage mérite d'être signalé.

## DESCRIPTION PHYSIQUE DU TERRAIN

### T08: Surface de la parcelle

Il s'agit d'une évaluation approximative de la superficie du terrain. Cette superficie s'obtient en prenant la longueur et la largeur en comptant les pas ; au besoin, prenez conseil auprès des agents du RFU qui supervisent l'opération sur le terrain. La surface est en effet le plus souvent mesurable graphiquement. Eviter de poser la question au résident.

### T09: Accès

Sans = accès aux piétons seulement ;

Non carrossable = voie accessible uniquement en deux roues ;

Carrossable = non bitumé accessible par des véhicules à quatre roues.

Goudronné voie bitumée ou bétonnée

**T10: Electricité (RAS)**

**T 11: Piscine**

Ne pas confondre un bassin avec une piscine

**T12: Eau**

Il s'agit de l'eau de la SNDE.

**T13: Eau de boisson:**

Il s'agit de savoir si l'eau de boisson est issue de la SNDE ou d'une autre source (puits ou autre).

**T14: Clôture**

Apprécier la clôture si elle existe et indiquez son état actuel. Une parcelle est clôturée lorsqu'elle est clairement délimitée. Il s'agit de distinguer:

- l'absence totale de clôture
- une délimitation de la parcelle matérialisée par une clôture légère correspondant à un investissement.
- les clôtures qui correspondent à un réel investissement (dur, brique, ciment).

**T15: W-C**

Il s'agit de distinguer:

- les latrines sommaires qui sont caractérisées par une structure légère sur un puits perdu (en général des fûts de 200l).
- les latrines maçonnées sur fosse étanche (c'est à dire qui est vidangée)
- le W-C intérieur qui en général est équipé d'une fosse septique.

**T16: Inondabilité**

il y a inondation quand la parcelle reçoit de l'eau en provenance de l'extérieur et qu'une quantité importante stagne un certain temps et perturbe l'utilisation de la parcelle.

**T17: chantier en cours (RAS)**

**T18: type de construction en cours (RAS)**

**SI ETABLISSEMENT SCOLAIRE:**

**T19: Nom de l'établissement**

il faut noter le nom officiel .

### T20: Type de l'établissement

- Ecole maternelle
- Ecole primaire
- Collège d'enseignement général
- Collège d'enseignement technique
- Lycée d'enseignement général
- Lycée d'enseignement technique
- Institut technique. etc.

### T21: Nombre de salles de classe

### T22: Bloc sanitaire:

le bloc sanitaire est défini par la présence de toilettes, de latrines, et/ou de lavabos.

### T23: Bloc administratif:

Il s'agit des bureaux de l'école ou de tout autre local destiné à d'autre usage que la salle de classe.

### SI ETABLISSEMENT SOCIO-SANITAIRE

### T24: Nom de l'établissement:

Il faut donner le nom officiel de l'établissement

### T25: Type d'établissement

- S.M.I
- Dispensaire
- Centre d'hygiène scolaire
- Centre d'hygiène
- Centre d'éveil ( garderie ou crèche )
- Hôpital de base (HB)
- Hôpital général (HG)
- Centre hospitalier universitaire (CHU)
- Clinique et polyclinique
- Laboratoire d'analyse médical

### SI LIEU DE CULTE:

### T26: Désignation:

Indiquer le nom du lieu et le nom du culte.

### 3. FICHE: BATIMENT

#### REPLISSAGE DES ZONES

Tous les bâtiments permanents avec fondations maçonnées ou non qui sont sur la parcelle doivent être décrits, y compris les bâtiments en matériaux végétaux (bois, bambou, paille ...) pour autant qu'ils soient suffisamment permanents (fondations en dur). Le bâtiment en chantier dès qu'il est habitable ou habité doit

être décrit. Le garage (s'il ne sert pas à d'autres usages), les latrines, les toilettes lorsqu'ils sont séparés sont des annexes de bâtiments ou les bâtiments légers.

#### **B01: Numéro de bâtiment**

Le numéro doit correspondre à celui indiqué sur le croquis

#### **B02: Surface au sol**

Elle doit être évaluée par les enquêteurs approximativement. La surface du bâtiment est déterminée par le résultat produit de la longueur par la largeur. La précision doit être d'environ 10m<sup>2</sup> carré.

#### **B03: Nombre d'étages**

Rien si rez-de-chaussée seul, mettre pour 1 étage sur rez-de-chaussée. Cette information permettra notamment de calculer la surface totale.

#### **B04 Fondations maçonnées:**

Précisez oui si le bâtiment est fait en ciment. Il s'agit du socle de la construction, il y a fondation quand les murs ou les poteaux reposent sur une maçonnerie.

#### **B05: Electricité (RAS)**

#### **B06: Eau (RAS)**

#### **B07: Mur**

On peut considérer des murs crépis mais fortement abîmés comme simplement "en dur" au lieu de "finis" (code 4 au lieu de 5).

#### **B08: Toit**

- Les tuiles en Fibrociment sont à classer dans 4: tuile/ bac alu/ dalle.

#### **B09: W-C**

En général les W-C intérieurs qui sont dans des constructions avec eau et équipés de chasses d'eau, sont dotés d'une fosse septique.

#### **B10: Nombre de logements ou d'unités**

Il faut totaliser le nombre de logements plus le nombre d'activités dans le même bâtiment que l'on retrouve dans une parcelle. Un logement est une unité autonome d'habitation ayant une entrée.

#### **B11: Nombre de pièces**

- pièce: salon et chambre à coucher sont des pièces. Le couloir, la douche, la cuisine, lorsqu'ils sont dans le bâtiment ne sont pas des pièces.

Le nombre de pièces peut dans certains cas être directement évalué par les enquêteurs sans questionner le résident. En cas d'empêchement, une estimation peut suffire. Si le nombre de pièces ou de bureaux est difficile à évaluer dans des bâtis importants, essayer de compter de l'extérieur par le nombre de fenêtres par exemple.

### **B12: Nombre d'activités**

Un bâtiment peut contenir plusieurs activités. L'enquêteur devra les recenser et déterminer leur nombre.

### **B13: Nombre de résidents**

Il s'agit des personnes qui habitent généralement dans le bâtiment.

### **B14: Autres caractéristiques physiques**

Indiquer tout ce qui ne peut pas être codifié ou permettant de mieux apprécier la nature et la qualité des bâtiments.

## **4. FICHE PROPRIETAIRE**

Les informations concernant le propriétaire (propriétaire apparent ou propriétaire présumé) sont essentielles et devront être recueillies auprès des personnes rencontrées sur le terrain.

L'équipe d'enquête doit rechercher les informations qui permettront d'identifier le type de propriétaire (individu ou entreprise individuelle, société, copropriétaire, indivis).

### **C01: Type de contribuable**

Dans le cas où il existe plusieurs propriétaires sur la même parcelle (héritiers pas exemple) sans que l'on puisse déterminer une délimitation physique, on identifiera les propriétaires dits "indivis" (membre de la famille nucléaire ou élargie), chacun d'eux sur une fiche dite "propriétaire indivis". Un numéro de 01 à 99 sera donné à chaque propriétaire indivis alors qu'un propriétaire unique aura le numéro 01.

Si les héritiers ont divisé physiquement la parcelle, il faut attribuer un nouveau numéro de parcelle par propriétaire. S'il y a indivision on prendra le nom et l'adresse du représentant des héritiers. Si plusieurs résidents revendiquent cette représentation ou veulent être recensés comme propriétaire indivise il faut remplir une fiche 2a (l'enquêteur déposera des copies).

### **C02: Nom ou raison sociale**

C'est une information essentielle. Il faut soigner l'orthographe des noms propres.

### C03: Titre

Il s'agit d'un préfixe du nom quand il est indissociable du nom qu'il faut indiquer; celui-ci permettra de retrouver facilement un contribuable sur le fichier informatique.

Exemple: Colonel (Col); Veuve(Veu), El hadj etc.

### C04 à C05:

- Ecrire le nom en majuscule (pour le cas d'une personne physique).
- S'il s'agit d'une entreprise préciser sa dénomination complète.

Exemple: S.N.D.E a pour raison sociale, Société Nationale de Distribution d'eau

### C06: Autre identifiant (profession, employeur etc.)

Identification de la personne à partir de son activité ou de son employeur

### CONTACT

L'adresse de contact est celle à laquelle on peut joindre le propriétaire de la parcelle.

### C07: B.P.:

Donnez si elle existe la boîte postale du propriétaire contribuable (qu'il habite dans la parcelle ou non).

### C08: Mode de contact.

Indiquer ici comment il faudra faire pour contacter le propriétaire. Il n'y a que deux façons: soit directement, quand le courrier est destiné au propriétaire, soit par l'intermédiaire d'un "sous couvert" qui est une autre personne une société, ou un employeur.

### C21: Autre adresse de contact

Il s'agit de noter, quand elle existe, une seconde adresse, c'est à dire une seconde manière de contacter le contribuable.

## 5. FICHE ETABLISSEMENT

Il faut toujours indiquer le Q.S.I.P avant l'identification de l'activité.

### Identification de l'activité économique

Cette rubrique concerne uniquement les informations liées à l'activité économique.

## ANNEXE 8: SUITE

### A01: Raison sociale / Enseigne commerciale (Activité)

Il faut donner le nom de l'établissement, il est en général indiqué sur l'enseigne.

### A02: Sigle

Exemple: SNDE, SITRAD, SCAB, ONPT, etc.

### A03: Type de l'activité

Indiquez ici tous les éléments non prévus et qui doivent être pris en compte dans l'appréciation de la valeur de l'activité.

### A04: Forme juridique

Indiquez la nature juridique de l'activité économique (en général indiquée sur l'enseigne ou dans le nom). S'agit-il?

- d'une SARL (société à responsabilité limitée): Ici la Direction de la société est assurée par un ou plusieurs gérants; la responsabilité de l'associé est limitée au montant de l'apport (part sociale)
- d'une SA (Société anonyme). Ici la gestion de l'entreprise est assurée par un Conseil d'administration; la responsabilité de l'associé est limitée au montant de l'apport (généralement des actions).

- Coopérative: Ensemble d'individus regroupés en association et travaillant à des fins de production.
- Autres: établissement de commerce par exemple

### Description de l'activité

Il s'agit de décrire ce qui caractérise l'activité et l'ensemble de son système de fonctionnement (opérationnel) à partir des indicateurs prévus dans le questionnaire (d'A09 à A18). Les enquêteurs devront indiquer s'il est tenu une comptabilité pour l'activité en précisant qu'on utilise le plan comptable ou non. Pour le cas A17, il faut préciser le type de machine utilisé (électrique, à moteur, manuelle).

### A19 à A24: données fiscales

Réservé aux agents des Impôts

### Local professionnel

### A25: Localisation

Indiquer si l'établissement est à l'intérieur, devant ou sur le domaine public. Certains établissements sont en partie à l'intérieur, en partie devant la parcelle (buvette avec terrasse). Ils sont considérés comme "dans" la parcelle, car ils occupent une ou plusieurs pièces (A27).

### A26: N° du bâtiment

Si l'activité est dans la parcelle, il faut indiquer dans quel bâtiment (Numéro). Si l'activité est répartie dans plusieurs bâtiments.

### A27: Nombre de pièces occupées

Indiquer le nombre de pièces du bâtiment qui sont occupées par l'activité, qu'elle soit située totalement ou partiellement à l'intérieur de la parcelle.

#### A28: surface utilisée

Donner la surface approximative totale de l'activité. Cette donnée est évaluée par les enquêteurs sans avoir besoin de questionner le résident. On pourrait même évaluer cette surface à partir du nombre de bâtiments qu'occupe l'activité.

### A29: Type de local

Préciser si le local est prévu pour installer un bureau, pour le commerce, pour services ou pour industrie.

### A30: Activité hors parcelle

Si l'établissement est devant la parcelle ou sur le domaine public, indiquer le type de local (léger mais fixe, c'est à dire sans fondations).

- Installation légère: c'est l'installation qui l'est, et non l'établissement (il serait alors forain). Il s'agit de relever les établissements fixes et permanents dont le contribuable sera facilement accessible à la distribution.

### A31: Occupation du Domaine public

Si l'activité s'exerce sur le Domaine public, il est nécessaire d'indiquer la surface occupée par l'activité.

### A32: L'exploitant

C'est le responsable de l'activité.

### A33 à A35: loyer

La réponse est indicative (inutile de harceler le commerçant). Il appartiendra aux inspecteurs des impôts d'apprécier la valeur locative des locaux. L'enquête RFU a pour objectif prioritaire d'identifier toutes les activités. Dans tous les cas essayez d'évaluer sa valeur locative.

L'évaluation doit être fondée sur la connaissance que vous avez des loyers pratiqués à Pointe-Noire. En d'autres termes, le montant du loyer est le montant que vous pourriez obtenir si vous étiez propriétaire et si vous cherchiez à mettre le bâtiment en location. Ou bien le montant du loyer que vous pourriez accepter de payer pour louer le bâtiment concerné.

### 6. FICHE EXPLOITANT

Cette fiche ne doit être remplie que si l'exploitant n'est pas le propriétaire des locaux. C'est à dire le propriétaire identifié sur la fiche 2a.

La fiche est identique à la fiche propriétaire.

### 7. LA FICHE FONCIERE

Elle est à laissée aux bons soins de l'enquêté pour le remplir et le faire parvenir à la direction du projet ou à la Mairie. Mais si le propriétaire est présent, l'enquêteur peut lui proposer de l'aider à remplir cette fiche.



MAIRIE DE POINTE-NOIRE  
REGISTRE FONCIER URBAIN DE POINTE-NOIRE

# ORGANISATION DES ENQUÊTES: LE MANUEL

CE MANUEL EST SUSCEPTIBLE D'ÉVOLUTION. VOUS  
ÊTES INVITÉS À FAIRE PART DE TOUTE OBSERVATION  
POUVANT EN AMÉLIORER LA COMPRÉHENSION.

## INTRODUCTION

Ce document présente l'organisation des travaux d'enquêtes foncières, fiscales et urbaines du registre foncier urbain de Pointe-Noire.

## A - L'ORGANISATION GENERALE

A L'organisation générale des enquêtes est structurée de:

- d'une direction des enquêtes
- d'un secrétariat du centre
- des équipes d'enquêteurs
- des équipes de codificateurs/contrôleurs
- des vérificateurs
- d'une équipe de supervision

### A1 - LA DIRECTION DES ENQUÊTES

Assurée par le chef de projet secondé par un ou deux assistants, elle est responsable de:

- l'organisation générale du travail:  
Elle donne des instructions nécessaires à la réalisation des objectifs assignés au RFU
- l'organisation des tâches opérationnelles, le suivi et contrôle du centre par l'intermédiaire des superviseurs.
- l'élaboration et le contrôle de l'application effective des circulaires ou notes aux différentes équipes de terrain ou de bureau.

- de la bonne marche du projet devant le comité de pilotage
- de l'organisation de formations ou de réunion d'information.

### A2 - LA SUPERVISION DES ENQUÊTES

Une équipe de supervision est chargée du suivi de l'avancement des opérations et de vérifier les travaux de chaque équipe, et notamment:

- de veiller à la mise en route des équipes sur le terrain et à la logistique (véhicule, mobylettes...).
- de suivre leur progression et de programmer l'évolution des équipes par quartier.
- de décider la solution à apporter à tous problèmes sur le terrain ou tous problèmes humains, matériels ou techniques propres au centre.
- des sondages qui seront systématiquement organisés sur l'ensemble de la ville de Pointe-Noire pour veiller à l'uniformité des méthodes d'enquêtes, et évaluer les équipes de terrain.

### A3 - LE SECRÉTARIAT DU CENTRE

Il est chargé de:

- préparer à l'avance les fournitures et documents d'enquête nécessaires (fiches vierges en nombre suffisant, bics, planchettes, plan du quartier de la zone à enquêter, etc.).

- de réceptionner les fiches d'enquêtes à la fin de la journée et de remplir les fiches de productions permettant de suivre l'évolution de chaque équipe.
- de suivre l'avancement des équipes d'enquêtes avec le chef d'enquête et de noter sur le plan les îlots enquêtés (marquage sur feutre stabilo colorié).
- de suivre le travail de codification et de contrôle.

#### A4 - LES ÉQUIPES D'ENQUÊTE

Les équipes d'enquête sont composées de deux personnes dont un enquêteur et un guide de quartier proposé par le chef de quartier. Elles sont responsables du bon remplissage du questionnaire, conformément au contenu du manuel de l'enquêteur et à toute instruction provenant de la direction du centre.

#### A5 - LES CODIFICATEURS/ CONTRÔLEURS

Cette équipe est chargée de la codification et du contrôle des fiches d'enquêtes.

Les tâches sont détaillées dans la deuxième partie. Entre autres, ils doivent:

- Vérifier l'ensemble des informations avant codification et identifier les fiches incomplètes
- Codifier selon les indications des enquêteurs
- Traiter les fiches erronées ou incomplètes

#### A6 - LES VÉRIFICATEURS

Ils interviennent après les codificateurs / contrôleurs pour une dernière vérification. Ils travaillent sur la chemise îlot complète.

#### A7 - LA CARTOGRAPHIE

Une équipe composée de dessinateurs ayant réalisé les PPC et de topographes municipaux est chargée:

- de fournir au Secrétariat les documents de base pour la préparation des enquêtes
- au retour des enquêteurs, de proposer un numéro de parcelles pour celles qui n'en ont pas
- d'assister les équipes d'enquête et la supervision dans l'identification des parcelles
- à la fin de la chaîne de traitement des fiches d'enquêtes et avant la saisie informatique de vérifier le QSIP/REP

#### A8 - LES EQUIPES MOBILES

Il s'agit d'équipes d'enquêteurs qui interviennent d'une manière ponctuelle, à la demande de l'équipe de supervision ou des vérificateurs.

Elles sont composées suivant les cas d'enquêteurs SITRAD, d'agents municipaux ayant réalisé le recensement des activités économiques ou de topographes/dessinateurs.

### B - DESCRIPTION DES TÂCHES

#### B1 - SECRÉTARIAT

Le Secrétariat a un poste clé dans la bonne marche d'un centre. Il est responsable du suivi de l'avancement. Un cahier journal sera ouvert pour noter toutes les observations, corrections et vérifications faites par le Secrétariat les codificateurs et les vérificateurs. Son rôle est de noter toutes les indications inscrites sur les stickers apposés par les codificateurs / contrôleurs sur les questionnaires ainsi que les corrections apportées (provenant de l'équipe de terrain, de l'équipe mobile du Centre, ou des codificateurs / vérificateurs).

#### A - PRÉPARATION DES FICHES AVANT ENQUÊTE DE TERRAIN

Avant le départ des enquêteurs sur le terrain et de préférence la veille, les superviseurs préparent avec les chefs d'équipes les fournitures et documents de la journée. Les travaux de chaque équipe se déroulent, par quartier, suivant un schéma affiché.

- les fiches d'enquête vierges en nombre suffisant;
- les fournitures de bureau nécessaires ( bics, agrafeuses, etc.)
- les documents cartographiques de la zone qui doivent accompagner les fiches d'enquête.

Pour des raisons techniques (plan non déterminé, nécessité de planning) la supervision peut décider de mettre plusieurs équipes sur un même quartier. Dans ce cas, chaque équipe travaille sur une zone préalablement délimitée par le plan du quartier et recopiée sur le plan d'ensemble affiché au centre.

#### B - RETOUR DES FICHES AU CENTRE

A la fin de la journée les questionnaires sont ramenés et réceptionnés par le secrétariat du centre.

#### B1 - LES FICHES SONT COMPTÉES (NOMBRE DE PARCELLES, NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS) ET REPORTÉES DANS UN REGISTRE OUVERT À CET EFFET.

Le registre contient l'indication du nombre de fiches, le numéro du quartier enquêté et le code de l'équipe de terrain.

C'est un recueil des fiches de production permettant de suivre le rythme d'évolution de chaque équipe; ces fiches.

**B2 - LES QUESTIONNAIRES SONT CLASSÉS PAR NUMÉRO DE PARCELLE DANS UNE CHEMISE D'ÎLOT CARTONNÉE INDIQUANT LES CODES QUARTIER/SECTION/ÎLOT (QSI).**

La chemise d'îlot est rangée sur les étagères à la case « retour d'enquête »

**B3 - LORSQU'UN ÎLOT A ÉTÉ ENTIÈREMENT COUVERT PAR L'ÉQUIPE DE TERRAIN, LA CHEMISE CARTONNÉE DE L'ÎLOT AVANCE SUR L'ÉTAGÈRE "A CODIFIER"**

L'équipe de carto vérifie l'adressage et propose les numéros d'entrée de parcelle après éventuellement une descente sur le terrain.

**B4 - A CE MOMENT LÀ, LE PLAN DE SUIVI EST MIS À JOUR** (coloriage au stabilo ,du numéro et du pourtour de l'îlot achevé, et pointage au stabilo de l'îlot qui sera enquêté le lendemain). Le stabilo aura une couleur différente par équipe.

Quand un quartier est terminé, l'équipe de terrain demande à la supervision le quartier planifié suivant. En cas de difficultés (plan non encore terminé, problème divers) un changement de planning peut être décidé par la supervision qui corrige aussitôt le planning prévisionnel de l'enquête.

**B5 - LE SECRÉTARIAT, APPUYÉ PAR L'ÉQUIPE DE CARTO, ÉTABLIT LA FICHE ÎLOT (PAGE AVEC FENÊTRE) EN INDIQUANT LES CODES QSI, AINSI QUE LE NUMÉRO DE L'ÉQUIPE EN CHARGE DE L'ÎLOT.** Il entoure au feutre l'îlot concerné visible dans la fenêtre. Il compte le nombre total de parcelles et l'indique au bas de la page. Cette page récapitulative est classée dans la chemise "à codifier/contrôler".

**C - APRÈS CODIFICATION /CONTRÔLE**

- Le Secrétariat récupère les chemises d'îlot contrôlées (remisent par les codificateurs/contrôleurs)
- Le Secrétariat prend les questionnaires un par un et copie sur son Cahier journal tous les problèmes cités sur les stickers et leur solution éventuelle. Dès que la copie des problèmes est terminée, le sticker est enlevé si une solution a été apportée, sinon il est conservé ("à compléter").

Dans tous les cas, il vérifie qu'aucune correction n'a été apportée dans les données d'enquête sans indication sur un sticker. Le cas échéant, il pose la question au codificateur ou à l'équipe d'enquête.

Les questionnaires sont répartis dans deux chemises d'îlot:

- 1) la chemise des questionnaires complets; conservée sur l'étagère "retour du terrain"
- 2) la chemise des questionnaires à compléter; déposée sur l'étagère "à enquêter / à compléter"

Après intervention de l'équipe d'enquête ou de l'équipe mobile, quand l'îlot est complètement traité, la chemise d'îlot est déposée sur l'étagère "à vérifier". Cette chemise contient la fiche îlot, les questionnaires complets et une chemise contenant les fiches incomplètes pour lesquelles aucune solution n'a pu être trouvée (pour le moment).

**Après vérification: Dossiers "bon à saisir"**

### LE VÉRIFICATEUR

Lorsqu'une chemise est terminée en vérification, le vérificateur remplit la page récapitulative de l'îlot en indiquant le nombre de fiches complètes, et énumère les numéros de parcelles manquantes.

Si le formulaire de la parcelle manquante est dans la chemise "à compléter", il l'indique en notant un résumé de la cause de non-remplissage. Pour les parcelles dont aucune fiche n'est remplie, il informe la supervision du Centre afin d'interroger l'équipe d'enquête chargée de l'îlot ou d'envoyer l'équipe mobile du Centre sur le terrain.

En cas d'explication (parcelle inexistante ou inaccessible ou sans aucune information) confirmée, le problème est noté sur la fiche d'îlot.

### APRÈS VÉRIFICATION

- Le Secrétariat prend les fiches une à une et copie sur son Cahier tous les problèmes cités sur les stickers et leur solution éventuelle. Dès que la copie des problèmes est terminée, le sticker est enlevé si la fiche est complète, il est conservé si "à compléter".

Les fiches incomplètes ne seront pas envoyées en saisie. La chemise d'îlot est une dernière fois vérifiée par l'équipe carto qui contrôle la conformité avec les plans PPC mis à jour.

### L'équipe carto vise la chemise îlot.

Le Secrétariat subdivise une nouvelle fois les questionnaires en deux chemises:

- 1 la chemise "bon à saisir": cette chemise ne contient que les fiches complètes; elle est déposée sur l'étagère "bon à saisir" avec sur la couverture un visa du Secrétariat.
- 2 la chemise des questionnaires à compléter qui est conservée par le secrétariat qui établit un fichier informatiques des parcelles incomplètes.

L'équipe de Supervision assure un ultime contrôle de l'îlot avant transmission à la saisie.

## B2 - CODIFICATION

### Contrôle préalable

Afin d'éviter un long travail de codification pour une fiche d'enquête qui s'avère incomplète, le codifieur fait d'abord une vérification d'ensemble de la fiche. Il s'assure en particulier des points suivants:

- toutes les cases ont une réponse.
- le QSIP (Quartier, Section, îlot, Parcelle ) porté à la page de garde est bien le QSIP du plan ; le plan de quartier doit être à la disposition du codifieur.
- l'adresse du propriétaire et du contribuable sont complètes.
- aucune partie n'a été oubliée.

### Transcription des codes

Après les différentes vérifications pour s'assurer du bon remplissage des fiches, le codifieur procède à la transcription des codes retenus par l'enquêteur dans la partie réservée à la codification. Pour ce faire, la démarche suivante est conseillée:

- \* mettre sur la fiche "ETABLISSEMENT", en A01, le code activité;
- \* pour l'écriture du nom ou de la raison sociale des patentables:

- si au début de la dénomination d'une société, il apparaît des termes comme Société, Etablissement ou des articles, les mettre à la fin de la raison sociale en vue de rendre plus aisée la recherche par ordre alphabétique.

**EXEMPLE: LES ARTS BOBO. >> RAISON SOCIALE: ARTS BOBO ( LES )**

Pour les abréviations qui peuvent être effectuées, se reporter au code des abréviations suivant:

AFRICAIN(E)	AF
COMMERCIAL(E)	COM
COMPAGNIE	CIE
COMPTOIR	COMPT
COOPERATIVE	COOP
CONGOLAIS(E)	CONG
DEVELOPPEMENT	DEVT
EL HADJ	ELH
EQUIPEMENT	EQUIPT
ETABLISSEMENT	ETS
EXPORTATION	EXPORT
HERITIER	HER
IMPORTATION	IMPORT
INDUSTRIEL(LE)	IND
INTERNATIONAL(E)	INT
NATIONAL(E)	NAT
SOCIETE	STE
VEUVE	VVE

- écrire toujours les noms en majuscules,  
A la fin de la codification, l'agent met la date de codification et son code enquête.

En aucun cas, le codifieur ne peut corriger les informations au correcteur blanc, mais doit barrer proprement la donnée erronée sur la fiche d'enquête et copier à coté la nouvelle valeur.

Toutes ces corrections doivent être transcrites sur un sticker collé sur le formulaire d'enquête, même si le formulaire est considéré comme valide et classé dans la chemise à cet effet.

Le Secrétariat est ainsi informé de toutes les erreurs constatées et corrections effectuées, ce qui permettra d'améliorer les travaux d'enquête.

A l'issue de toutes ces vérifications, les fiches erronées portant les observations de la codification sont dégagées et rangées sur l'étagère "à compléter". Il est recommandé dans la majorité des cas, lorsque l'équipe de terrain est encore dans la même zone et pour des erreurs simples à corriger, de corriger au bureau sur la base d'informations complémentaires apportées par le chef de l'équipe concernée.

### B3 - VÉRIFICATION

La vérification est une relecture attentive de toutes les informations codifiées et déjà contrôlées. Cette phase est nécessaire pour éviter des rejets trop nombreux au moment de la saisie ou au moment du traitement des fichiers informatiques. Cela conduirait à des corrections plus difficiles à réaliser longtemps après l'enquête de terrain.

- Le vérifieur prend les chemises classées sur l'étagère "à vérifier". Après son travail de vérification, toute fiche considérée comme erronée ou incomplète est classée dans la chemise "à compléter" de l'îlot.
- une fois tous les questionnaires vérifiés, y compris les questionnaires incomplets, le contrôleur appose son visa "bon à saisir" sur la chemise cartonnée de l'îlot. La chemise est transmise au Secrétariat.

### VERIFICATION

- le nom est exact (ne pas confondre le nom de l'établissement ou l'enseigne commerciale avec le nom du contribuable)
- veiller à la qualité de l'adresse de distribution. Il faut particulièrement vérifier la cohérence: adresse claire du contribuable permettant la distribution.



De même le vérifieur doit être particulièrement attentif à la cohérence entre les différentes informations: nombre d'activités, de locations, d'unités, de bâtiments. Il devra vérifier que la page d'en tête servant de sommaire est correctement remplie.

#### **B4 - VÉRIFICATION SUR LE TERRAIN**

Lorsque la correction d'une fiche erronée exige une vérification sur le terrain, celle-ci est assurée soit par l'équipe d'enquête si le lieu d'enquête n'est pas très éloigné, soit par l'équipe mobile du bureau. Au départ et au retour, ils informent le Secrétariat afin de noter la parcelle, le problème posé et la solution apportée.

Si aucune solution simple et rapide ne peut être apportée (propriétaire absent, non identifié), la fiche reste classée "à compléter".

Les enquêteurs devront éviter de se déplacer pour des problèmes simples pouvant être résolus au bureau ou par le chef d'équipe de terrain. Les codificateurs/vérificateurs devront surtout s'attacher à la bonne évaluation de la matière imposable (description des activités, nouveaux bâtis conduisant à la mise à jour des valeurs locatives, identification complète du contribuable ou de son s/c).

Dans tous les cas, les stickers indiquant l'erreur ne doivent pas être enlevés, même si l'erreur a été corrigée. La correction apportée doit être clairement résumée sur le sticker. Seul le Secrétariat est habilité à enlever les stickers. Les erreurs notées doivent être numérotées (1, 2, 3...) sur le sticker et les corrections apportées doivent faire clairement apparaître le numéro d'erreur concerné.

# ANNEXE 10: EXEMPLE DE FICHE D'ENQUÊTE FONCIÈRE

Commune de	Projet R.F.U.
<b>INVENTAIRE FONCIER</b>	Q: ___ S/I: ___ / ___ P: ___
Fiche remise le: .. / . / ..	<p>ne rien inscrire dans cette colonne réservée à la codification</p> <p>REP: ___ / ___</p> <p>&lt; F01 &lt; F02 F03 &gt; ___ / ___ / ___ F04 &gt; code ville: ___ &lt; F05 &lt; F06 &lt; F07  F08 &gt; code ville: ___ F09 &gt; code quart.: ___  F10 &gt; REP: ___ / ___ F11 &gt; BP: ___  F12 &gt; _  &lt; F13  &lt; F14</p>
Cette fiche doit être remise au propriétaire présumé ou à son représentant légal	
<p>Références cadastrales de la parcelle dont vous êtes propriétaire:</p> <p>Section: ___ Numéro de bloc: ___</p> <p>Numéro de la parcelle: ___</p> <p>Adresse de la parcelle:</p> <p>Nom de la rue: .....</p> <p>Numéro de porte (numéro de la plaque si elle existe) = ___</p>	
<p style="text-align: center;">Identification du propriétaire</p> <p>Nom: .....</p> <p>Prénoms: .....</p> <p>Date de naissance: .. / . / ..</p> <p>Lieu de naissance: .....</p> <p>N° de carte d'identité nationale: .....</p> <p>Filiation: père: ..... mère: .....</p>	
<p style="text-align: center;">Adresse du propriétaire (S'il ne reside pas sur la parcelle):</p> <p>Ville: .....</p> <p>Quartier: .....</p> <p>Nom de la rue: ..... Numéro de porte: ___</p> <p>BP: _____</p>	
<p style="text-align: center;">Vous avez acquis cette parcelle par:</p> <p>1: achat direct auprès d'un propriétaire coutumier (nouvelle parcelle),                  2: achat auprès d'un revendeur (nouvelle parcelle),                  3: achat à un particulier (ancienne parcelle)                  Nom du précédent propriétaire: .....</p> <p>4: achat auprès de l'administration,                  Quelle administration?: .....</p> <p>5: héritage en indivision 6: héritage, succession réglée / jugement</p>	

Commune de

## INVENTAIRE FONCIER

Q: \_\_\_ S/I: \_\_\_ / \_\_\_ P: \_\_\_

Avez vous un "titre" de propriété? (ou plusieurs)

- 1: un titre foncier n° du T.F.: \_\_\_\_\_ date: .. /.. /..
  - 2: un permis d'occuper n° du PH: \_\_\_\_\_ date: .. /.. /..
  - 3: un acte ou attestation de vente (enregistré) date: .. /.. /..
  - 4: une attestation de vente entre particuliers, ni légalisée ni enregistrée
  - 5: un reçu date: .. /.. /..
  - 6: un accord verbal
  - 7: un jugement date: .. /.. /..
  - 8: un autre document, lequel?: .....
- Réf: \_\_\_\_\_ date: .. /.. /..

F15 > \_  
< F16 < F17  
< F18 < F19  
< F20  
  
< F21  
  
< F22  
  
< F23 > F24

Etes-vous passé par un professionnel de l'immobilier?

- 1: un notaire
  - 2: un expert immobilier: avocat, géomètre, agent immobilier..)
  - 3: un intermédiaire non officiel (un démarcheur)
  - 4: un service administratif
- lequel: \_\_\_\_\_

F25 > \_

Date:

Signature:

Une fois remplie, cette fiche doit être remise:

- soit à la Cellule des affaires domaniales et foncières de la Mairie
- soit aux enquêteurs du projet Registre Foncier Urbain présents dans votre quartier
- soit directement au Projet Registre Foncier Urbain

Registre Foncier Urbain

## C'EST QUOI GLTN

Le Réseau mondial des instruments fonciers (GLTN) a pour objectif principal de faciliter la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire et la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire; il s'agit d'améliorer l'administration et le régime fonciers au moyen d'outils qui contribuent à lutter contre la pauvreté et améliorer les conditions de vie de ceux qui en sont victimes. Le GLTN a pour valeurs fondamentales la défense des intérêts des pauvres, la bonne gouvernance, l'équité, la subsidiarité, la durabilité, la modicité des coûts et l'approche systématique à grande échelle, ainsi que la sensibilité à la dimension du genre.

Le Réseau s'est donné sept grands objectifs: déployer toute une gamme graduée de droits fonciers, plutôt que de se concentrer exclusivement sur le titre foncier individuel; améliorer et développer la gestion foncière favorable aux pauvres, ainsi que les instruments de tenure foncière ; éliminer les obstacles aux initiatives en cours; aider au renforcement des réseaux fonciers existants; améliorer la coordination d'ensemble des questions foncières; aider à la mise au point d'instruments fonciers sensibles à la dimension du genre, abordables et utiles aux catégories défavorisées. Le Réseau comprend plus de 50 partenaires globaux représentant les partenaires au développement, les institutions de recherche, la société civile. Les membres individuels sont au-delà de 1800 et viennent de tous les continents.

Le GLTN est financé par plusieurs institutions y compris, le gouvernement de Norvège l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (SIDA), Cities Alliance, IFAD, UN-Habitat, et par la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies à travers l'Initiative conjointe sur les politiques foncières en Afrique.

Pour plus d'information, visitez [www.gltn.net](http://www.gltn.net)

Mairie de Cotonou

La Ville travaille

**POUR NOUS**



## A PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Cette publication, *Guide du maître d'ouvrage les registres fonciers urbains (RFU)* propose des suggestions concrètes pour développer et mettre en œuvre un système d'information foncière urbaine. Basées sur des leçons apprises dans le contexte des communes du Bénin, le Guide démontre comment les autorités communales peuvent mobiliser les recettes fiscales à travers le foncier. Le Guide présente comment les autres composantes du système RFU, encore moins exploitées dans le cas du Bénin, peuvent être mieux mises en œuvre afin de mettre à la disposition des municipalités un système d'information foncière qui contribue au renforcement de la sécurité des droits fonciers des populations urbaines.

Vous y trouverez des outils qui vous permettront de mettre en place un système d'information foncière. Le Guide contient également des cas pratiques d'adaptation et d'exploitation de systèmes d'information foncières existants dans les conditions particulières à chaque milieu urbain. Ce Guide de maîtrise d'ouvrage détaille les modalités pratiques de mise en place de régimes fonciers urbains.

Les maires et autres administrateurs urbains trouveront dans ce Guide les informations, étapes et procédures nécessaires pour développer et mettre en œuvre un système d'information foncière qui servirait plusieurs causes y compris l'amélioration des recettes fiscales, la sécurisation foncière et la gestion urbaine.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LES  
ÉTABLISSEMENTS HUMAINS: ONU-Habitat  
Branche de la Législation, Foncier et Gouvernance  
Urbaine,  
Unité Foncier et GLTN  
BP 30030, Nairobi 00100, Kenya  
Téléphone: 254 20 7623 120  
Télécopie: 254 20 7624 266  
Site web: [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

Pour plus d'information, contactez-nous:  
Secrétariat de GLTN  
Facilité par ONU-Habitat  
BP 30030, Nairobi 00100, Kenya  
Tel: +254 20 76 5199  
Fax: +254 20 7624256  
Courriel: [gltn@unhabitat.org](mailto:gltn@unhabitat.org)  
Site Web: [www.gltn.net](http://www.gltn.net)

**ONU HABITAT**  
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

