



MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES

DOCUMENTATION DES REGISTRES FONCIERS URBAINS DES COMMUNES DU BENIN

Sécurité des droits fonciers et de propriété pour tous

MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES

Documentation des registres fonciers
urbains des communes du Bénin

Copyright © Programme des Nations Unies pour les établissements humains.
(ONU-Habitat), 2012

HS Number: HS/054/12F

ISBN Number: (Volume) 978-92-1-132470-9

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 communiqué. 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.

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

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:	UNON, Publishing Services Section, Nairobi, ISO 14001: 2004-certified'



MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES

DOCUMENTATION DES REGISTRES FONCIERS
URBAINS DES COMMUNES DU BENIN





PRÉFACE



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.



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

SOMMAIRE

Préface, RFU	III
Résumé	1 - 8
Summary	9 - 15
Introduction	16 - 18
Rappel des objectifs de la mission	19
Démarche méthodologique	20 - 21
1. Cadre général et contexte	22 - 35
1.1 L'organisation administrative territoriale et la décentralisation au Bénin	23
1.1.1 L'organisation administrative déconcentrée	24
1.1.2 La décentralisation	24
1.2. L'organisation domaniale et foncière au Bénin	24
1.2.1 Les régimes fonciers au Bénin	25
1.2.2 Quelques outils de maîtrise foncière au Bénin	26
1.2.3 Les principales réformes et initiatives en milieu urbain	28
1.3. Les ressources locales à base foncière et les réformes fiscales	31
1.3.1 Les ressources locales à base ou à référence foncière	31
1.3.2 Les réformes fiscales	31
1.4. La genèse des RFU au Bénin	32
2. Qu'est-ce qu'un RFU aujourd'hui ?	36 - 58
2.1. Les finalités du système RFU	37
2.1.1 Les enjeux: le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale	37
2.1.2 Les objectifs opérationnels	38
2.2 Le système RFU: les éléments constitutifs	38
2.2.1 Les plans parcellaires et l'adressage	38
2.2.2 Les enquêtes foncières, fiscales et urbaines	42
2.2.3 La constitution des fichiers de base	48
2.2.4 La composante 'amélioration des ressources financières communales '	50
2.2.5 Les applications foncières:l'inventaire foncier	52
2.2.6 La composante 'gestion des données urbaines' et le Système d'information géographique (SIG)	53
2.3 La mise en œuvre du projet RFU	54
2.3.1 Les étapes	54
2.3.2 Le partenariat et les indispensables synergies avec les administrations	56
2.3.3 Les coûts de réalisation et de maintenance des RFU	56

3. Etat des lieux et diagnostic de la mise en œuvre des RFU au Bénin	59 - 73
3.1 Le panorama général	60
3.1.1 Le bilan global	60
3.1.2 Forces et faiblesses des RFU	62
3.2 Les réussites et les acquis	65
3.3 Les fragilités et les risques	66
3.3.1 Une mise en œuvre déficiente	67
3.3.2 Les RFU limités à la fiscalité locale	67
3.3.3 Les opérations dites de 'restauration' des RFU	68
3.4 Les évolutions récentes des RFU et leur adaptation au contexte	69
3.4.1 La question de la cohérence et de l'harmonisation entre les RFU au plan national	69
3.4.2 L'utilisation des logiciels SIG comme outil de mise à jour des plans	70
3.4.3 Le positionnement des services RFU au sein des communes	70
3.5 Revue des expériences africaines de RFU	72
4. Les pistes d'amélioration et de consolidation des performances des RFU au Bénin	74 - 89
4.1 L'appropriation par les communes de la maîtrise d'ouvrage des RFU	74
4.1.1 La prise en main de la maîtrise d'ouvrage et la démarche de «projet»	76
4.1.2 Le renforcement du service RFU de la commune	78
4.1.3 Des budgets de fonctionnement et d'investissement	79
4.1.4 L'intégration du projet RFU dans une stratégie de renforcement des capacités de gestion communale	80
4.1.5 La gestion des partenariats avec les administrations financières	80
4.2 La maintenance de la cartographie et des bases de données communes	81
4.2.1 La mise à jour permanente de la cartographie communale	81
4.2.2 La mise à jour de la base de données communes	83
4.3 La participation et l'adaptation des RFU aux réformes foncières	84
4.3.1 L'inventaire foncier et l'articulation avec la gestion foncière et domaniale communale	84
4.3.2 L'articulation entre RFU et PFR	85
4.4 La problématique de la consolidation et de la généralisation des RFU	87

Annexes	90 - 122
----------------	-----------------

RÉSUMÉ

Au Bénin, le contexte politique issu de la réforme de l'administration territoriale fait des communes le seul niveau de la décentralisation et le cadre institutionnel de l'expression de la démocratie à la base. Ces collectivités territoriales sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et possèdent des compétences qui incluent notamment: le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme; les infrastructures, l'équipement et les transports; l'environnement, l'hygiène et la salubrité; les services marchands et les investissements économiques, etc. Il importe cependant de noter que les unités de gestion territoriale ainsi créées ont des capacités limitées d'autofinancement et de gestion des collectivités urbaines et ne parviennent pas non plus à un bon recouvrement des taxes foncières.

Le RFU est en effet un outil de gestion municipale qui est mis en œuvre au Bénin depuis plus de vingt ans et qui permet (i) de disposer d'une carte parcellaire adressée d'une ville; (ii) de créer une base de données urbaines;

Mais déjà dans la période de préparation à la décentralisation (1991-2002)¹, il est apparu nécessaire de concevoir et de développer des outils modernes de production de bases d'informations urbaines fiables pour la gestion municipale. C'est au cours de cette période que les Registres Fonciers Urbains (RFU) ont été élaborés et mis en place, associés aux plans urbains de référence, avec pour objectif d'améliorer de façon substantielle la capacité de gestion des ressources domaniales des collectivités locales béninoises.

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 RFU est en effet un outil de gestion municipale qui est mis en œuvre au Bénin depuis plus de vingt ans et qui permet (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. Toutes choses qui contribuent à renforcer les capacités des communes qui sont dotées de RFU à faire face efficacement aux exigences de plus en plus croissantes du phénomène irréversible 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. Mais dans sa mise en exploitation actuelle, le RFU est d'abord perçu comme un outil d'amélioration des ressources fiscales locales pour le financement des actions de développement urbain. Il apparaît clairement donc que le RFU, connaît une utilisation largement en deçà de ses potentialités réelles.

C'est pourquoi, ONU-Habitat², le Réseau Mondial des Instruments Fonciers (GLTN), et autres Partenaires au Développement ont entrepris, avec l'appui du Gouvernement de la République du Bénin, l'initiative de documenter et de disséminer l'expérience béninoise de mise en œuvre des RFU en vue des propositions d'amélioration de leurs performances.

¹ Les Etats Généraux de l'Administration Territoriale qui ont défini les principes fondamentaux de la Décentralisation ont eu lieu en Janvier 1993 mais il faut pourtant attendre les élections municipales de Décembre 2002 et l'élection définitive des Maires et des Conseils Municipaux en Mars 2003 pour qu'entrent en vigueur les lois de Décentralisation.

² ONU-Habitat: Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains



Déterminer les dimensions des œuvres urbaines font partie de la collecte de données. Photo © ONU-Habitat/Malcolm Boorer, 2010

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 les pratiques et les 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).

Ces travaux se sont déroulés dans un contexte marqué par une insécurité foncière tant en milieu urbain (les acquéreurs de parcelles à usage d’habitation ne se

sentent pas en sécurité, démolitions d’habitation, mise en quarantaine de plusieurs parcelles etc.) qu’en milieu rural où les conflits domaniaux sont très nombreux et de diverses natures.³

Pendant longtemps en effet, très peu d’efforts ont été consacrés à la mise en place d’un véritable arsenal juridique sur le foncier en général et sur la politique d’occupation du sol en particulier, susceptible de constituer l’instrument privilégié de la politique foncière de l’Etat. Mais force est de constater qu’au cours des deux dernières décennies, les Autorités béninoises ont pris conscience de la situation d’insécurité foncière et de ses conséquences immédiates et ont pris l’initiative d’opérer des réformes foncières avec pour objectif d’instaurer la sécurité foncière. Ces réformes visent notamment à (i) donner la sécurité foncière au tenancier; (ii) sécuriser l’acheteur quant à ses droits exclusifs; (iii) réduire les coûts de transaction et de mutations; (iv) faciliter la gestion des terroirs par les collectivités locales; et (v) améliorer le taux de recouvrement des recettes fiscales.

³ Selon les données statistiques établies par les institutions judiciaires du Bénin (Service Statistiques MJCRI 2006), la plupart des conflits portés devant les juridictions sont dominés par les conflits fonciers. Par exemple au Tribunal de Première Instance de Lokossa en 2005, sur 1861 dossiers recensés, 1402 (soit 75%) sont relatifs au foncier.

Au nombre de ces réformes engagées en milieu urbain figure la mise en place des RFU (aujourd'hui dans 16 communes et en cours dans deux communes) qui sont perçus et reconnus comme des instruments pertinents et performants de mobilisation des ressources fiscales communales. En effet, des résultats positifs immédiats sur les recettes fiscales communales ont été enregistrés (très importantes augmentations des recettes fiscales). Dans certaines grandes villes comme Cotonou et Parakou, les recettes fiscales ont pu être plus que quintuplées. Même si dans d'autres villes les résultats ont été plus lents comme à Porto-Novo voire très faibles comme à Djougou, Savalou ou Savè.



Presentation by one of the break-out groups on GLTN achievements. Photo © ONU-Habitat

Par ailleurs, la mise en œuvre du RFU a eu des effets bénéfiques sur la maîtrise du foncier et sur les capacités de gestion communale. C'est ainsi que: (i) les réformes foncières en cours s'appuient sur les capacités du RFU à identifier et localiser les propriétés foncières et les présumés propriétaires; et (ii) le RFU peut répondre, aux besoins de recueil et de mise en

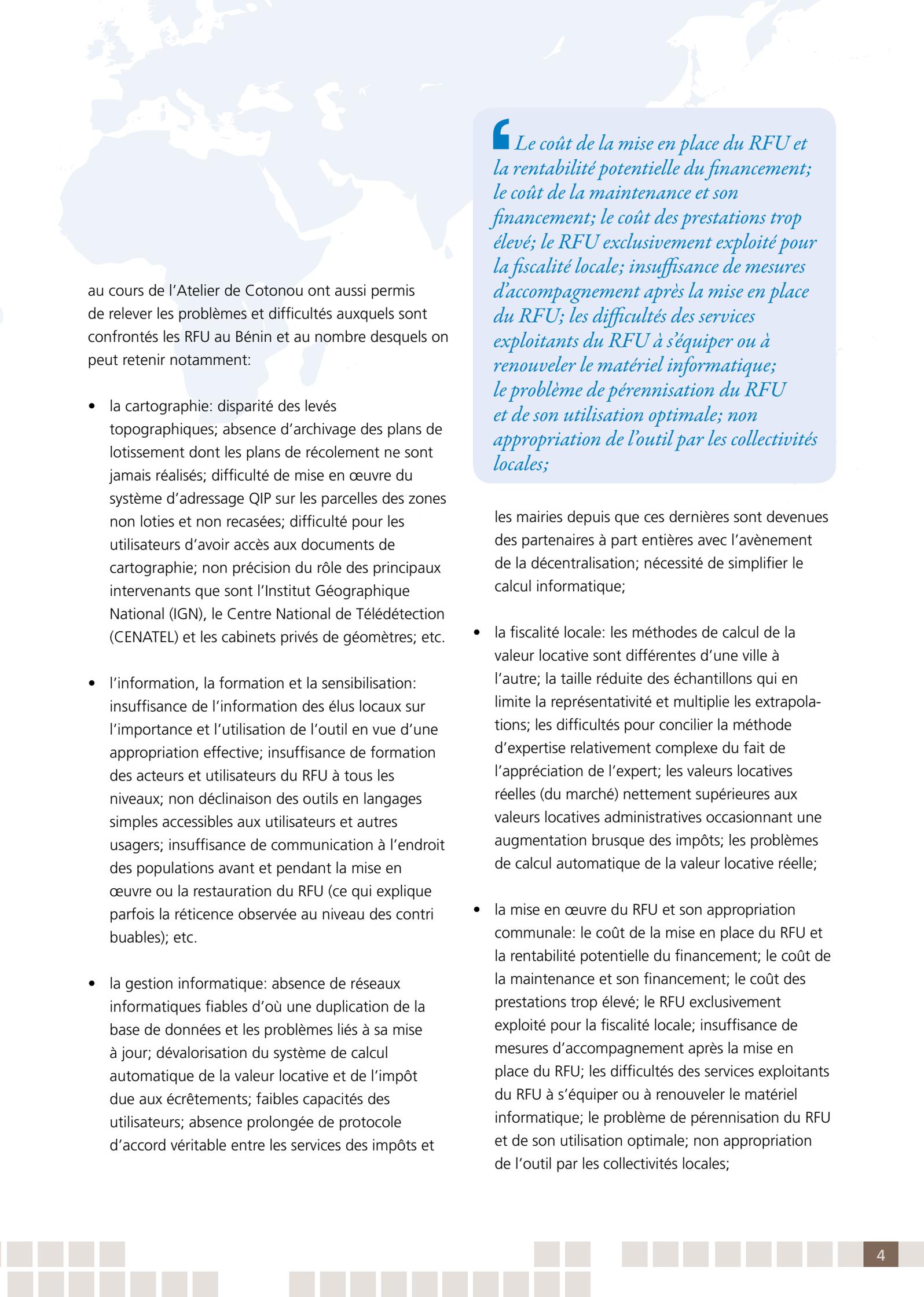
ordre des informations foncières, à travers l'inventaire foncier et son articulation avec le service des affaires domaniales, permettant ainsi aux communes de jouer leur rôle d'acteurs fonciers à part entière tel que consacrés par la loi.

La mise en œuvre du RFU a eu des effets bénéfiques sur la maîtrise du foncier et sur les capacités de gestion communale.

De même, les évolutions et les processus en cours en relation avec le RFU vont durablement renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des autorités locales. Il s'agit notamment: (i) du contexte de décentralisation effective qui entraîne de fortes attentes et de légitimes exigences de la part des responsables communaux; (ii) de l'utilisation systématique de la sous-traitance, ce qui a permis l'émergence de plusieurs bureaux d'études et de compétences spécialisées dans le domaine; (iii) du développement des compétences complété par ailleurs par les pertinentes mises en réseau et la mutualisation des compétences des services RFU des communes à travers le nouveau «réseau RFU SIF Bénin»; et (iv) de la généralisation de la numérisation des plans de repérage parcellaire et l'implantation de logiciels SIG pour la mise à jour de la cartographie et une facile exploitation des données urbaines.

Les évolutions et les processus en cours en relation avec le RFU vont durablement renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des autorités locales.

Les résultats des travaux de terrain, les observations et commentaires ainsi que les débats et échanges



au cours de l'Atelier de Cotonou ont aussi permis de relever les problèmes et difficultés auxquels sont confrontés les RFU au Bénin et au nombre desquels on peut retenir notamment:

- la cartographie: disparité des levés topographiques; absence d'archivage des plans de lotissement dont les plans de récolement ne sont jamais réalisés; difficulté de mise en œuvre du système d'adressage QIP sur les parcelles des zones non loties et non recasées; difficulté pour les utilisateurs d'avoir accès aux documents de cartographie; non précision du rôle des principaux intervenants que sont l'Institut Géographique National (IGN), le Centre National de Télédétection (CENATEL) et les cabinets privés de géomètres; etc.
- l'information, la formation et la sensibilisation: insuffisance de l'information des élus locaux sur l'importance et l'utilisation de l'outil en vue d'une appropriation effective; insuffisance de formation des acteurs et utilisateurs du RFU à tous les niveaux; non déclinaison des outils en langages simples accessibles aux utilisateurs et autres usagers; insuffisance de communication à l'endroit des populations avant et pendant la mise en œuvre ou la restauration du RFU (ce qui explique parfois la réticence observée au niveau des contribuables); etc.
- la gestion informatique: absence de réseaux informatiques fiables d'où une duplication de la base de données et les problèmes liés à sa mise à jour; dévalorisation du système de calcul automatique de la valeur locative et de l'impôt due aux écarternements; faibles capacités des utilisateurs; absence prolongée de protocole d'accord véritable entre les services des impôts et

■ *Le coût de la mise en place du RFU et la rentabilité potentielle du financement; le coût de la maintenance et son financement; le coût des prestations trop élevé; le RFU exclusivement exploité pour la fiscalité locale; insuffisance de mesures d'accompagnement après la mise en place du RFU; les difficultés des services exploitants du RFU à s'équiper ou à renouveler le matériel informatique; le problème de pérennisation du RFU et de son utilisation optimale; non appropriation de l'outil par les collectivités locales;*

les mairies depuis que ces dernières sont devenues des partenaires à part entières avec l'avènement de la décentralisation; nécessité de simplifier le calcul informatique;

- la fiscalité locale: les méthodes de calcul de la valeur locative sont différentes d'une ville à l'autre; la taille réduite des échantillons qui en limite la représentativité et multiplie les extrapolations; les difficultés pour concilier la méthode d'expertise relativement complexe du fait de l'appréciation de l'expert; les valeurs locatives réelles (du marché) nettement supérieures aux valeurs locatives administratives occasionnant une augmentation brusque des impôts; les problèmes de calcul automatique de la valeur locative réelle;
- la mise en œuvre du RFU et son appropriation communale: le coût de la mise en place du RFU et la rentabilité potentielle du financement; le coût de la maintenance et son financement; le coût des prestations trop élevé; le RFU exclusivement exploité pour la fiscalité locale; insuffisance de mesures d'accompagnement après la mise en place du RFU; les difficultés des services exploitants du RFU à s'équiper ou à renouveler le matériel informatique; le problème de pérennisation du RFU et de son utilisation optimale; non appropriation de l'outil par les collectivités locales;

- les relations entre les services des impôts et les communes: collaboration insuffisante entre les services des impôts et les services des Mairies impliqués dans la mise en œuvre du RFU; non affectation ou affectation insuffisante des ressources de qualité par les communes aux services des impôts pour couvrir les charges liées aux opérations d'assiette et de recouvrement; difficulté à coordonner les activités de mise à jour des données; collaboration insuffisante entre les différents acteurs notamment entre l'administration fiscale, les communes et la SERHAU-SA principal opérateur technique; très grande mobilité des agents des impôts lors des affectations et des personnels des Mairies (problème d'appropriation du RFU au niveau des Centres des impôts surtout); problème de répartition du coût administratif; difficulté liée au choix du lieu pour abriter la base de données; etc.

Collaboration insuffisante entre les services des impôts et les services des Mairies impliqués dans la mise en œuvre du RFU

Face à ce tableau de la situation des RFU au Bénin, les participants à l'Atelier de Cotonou ont estimé qu'il s'avère indispensable:

• AU GOUVERNEMENT:

1. d'achever la réforme foncière afin de préciser davantage les rôles de chaque acteur (faire appliquer et faire respecter les textes de lois en matière foncière);
2. de mettre en place une législation foncière adaptée à la problématique urbaine;

3. de renforcer les capacités des collectivités locales en matière d'aménagement et de gestion foncière (transfert effectif des compétences et des moyens);
4. de renforcer les capacités matérielles et humaines de l'Institut Géographique National afin que celui-ci puisse assurer réellement son rôle de leadership en matière de cartographie au Bénin (seule structure garante de la fiabilité de la cartographie nationale de base -échelle: 1/200 000);
5. de faire définir et appliquer les limites communales.

• AUX MUNICIPALITÉS BÉNÉFICIAIRES DE L'OUTIL RFU:

1. d'organiser des séances de formation et d'information des autorités locales sur l'importance et l'utilité du RFU afin d'assurer l'appropriation effective de l'outil dans son intégralité;
2. de communiquer suffisamment à l'endroit des populations avant et pendant la mise en œuvre ou la restauration des RFU (développement du civisme fiscal);
3. d'assurer la pérennisation du RFU (mieux définir les objectifs assignés à l'outil et aux utilisateurs);
4. d'intégrer le RFU dans l'action municipale (les questions touchant au RFU feront l'objet de débats et de délibérations au cours des sessions);
5. de donner des moyens matériels, financiers et humains (renforcer les compétences des personnels et mettre les cadres ayant les compétences adéquates) au RFU pour son bon fonctionnement;

D'assurer la pérennisation du RFU (mieux définir les objectifs assignés à l'outil et aux utilisateurs)



Le trafic autour du port de Cotonou est une supplémenteaire de revenue à la commune. Photo © ONU-Habitat/Malcolm Boorer, 2010

6. de mobiliser des ressources financières pour les formations des utilisateurs et la mise à jour des données;
7. de développer et utiliser toutes les autres applications du RFU, par exemple celle concernant les ressources propres non fiscales développée à Cotonou et celle sur les permis d'habiter à Porto-Novo;
8. de faire établir les protocoles d'accord avec les services des impôts et les respecter;
9. d'utiliser le RFU pour coordonner les interventions sur la voirie et les équipements et assurer l'ouverture et la consultation de l'outil aux principaux acteurs du développement local afin qu'il soit une interface de coordination;
10. de mettre en place un cadre de concertation formalisé (partenaires et contribuables) pour harmoniser les interventions

• A L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL (IGN):

1. de contrôler les documents établis dans le cadre des RFU pour s'assurer de leur fiabilité;
2. de jouer efficacement son rôle dans le leadership de la cartographie nationale de base au Bénin;

3. d'appuyer les communes bénéficiaires du RF pour la mise à jour régulière (intégration des nouvelles modifications survenues) de la cartographie pour éviter qu'elle devienne obsolète au fil des années;
4. d'appuyer les communes bénéficiaires du RFU à produire des documents cartographiques pour alimenter le système géodésique;

Mobiliser des ressources financières pour les formations des services des impôts utilisateurs du RFU et la mise à jour des données et des valeurs;

• AUX SERVICES DES IMPÔTS:

1. de mettre à jour les valeurs locatives qui datent de 1998 et de simplifier les méthodes de calculs des valeurs locatives (séparer le calcul de la valeur locative du RFU);
2. de mobiliser des ressources financières pour les formations des services des impôts utilisateurs du RFU et la mise à jour des données et des valeurs;

3. d'harmoniser les approches de calcul et de détermination des valeurs qui sont en cours dans les différentes villes et communes;
4. de sortir du débat purement fiscaliste pour populariser l'outil RFU;
5. de faciliter et de contribuer à unifier la domiciliation de la base de données et à limiter la mobilité des agents.

F *Faciliter et de contribuer à unifier la domiciliation de la base de données et à limiter la mobilité des agents.*

- **A LA SOCIÉTÉ D'ETUDES RÉGIONALES D'HABITAT ET D'AMÉNAGEMENT URBAIN (SERHAU-SA):**

1. d'appuyer les communes bénéficiaires pour le suivi permanent dans la mise en œuvre du RFU;
2. de faciliter la collaboration avec les services techniques des Mairies en général et avec les cellules RFU en particulier;
3. de contribuer à la formation des acteurs du RFU à tous les niveaux (le personnel des mairies, le personnel des services des impôts, le personnel occasionnel souvent sollicité pour la collecte des données ou pour la distribution des avis d'imposition, les opérateurs géomètres chargés de l'établissement ou de la mise à jour des plans parcellaires et de l'adressage);
4. de contribuer à la capitalisation des acquis des RFU par exemple lors de l'élaboration et/ou l'évaluation des projets urbains.

- **AUX PRESTATAIRES DE SERVICES:**

1. de mettre en place des réseaux informatiques solides et de doter le RFU de dispositifs de sécurité fiables à grande capacité;
2. de fournir aux Mairies des plans définitifs en version numérique (aménagement, lotissement etc.)
3. de fournir suffisamment de précisions sur les dimensions des équipements contenus dans la base de données;

- **AUX PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS:**

1. de mettre en place des mesures d'accompagnement après l'installation du RFU;
2. d'appuyer la capitalisation de l'expertise béninoise en Afrique;
3. d'associer les communes bénéficiaires dès l'étape d'initiation du projet;
4. de renforcer et d'appuyer le Réseau RFU/SIF Bénin pour disséminer les résultats ainsi que les bonnes pratiques.

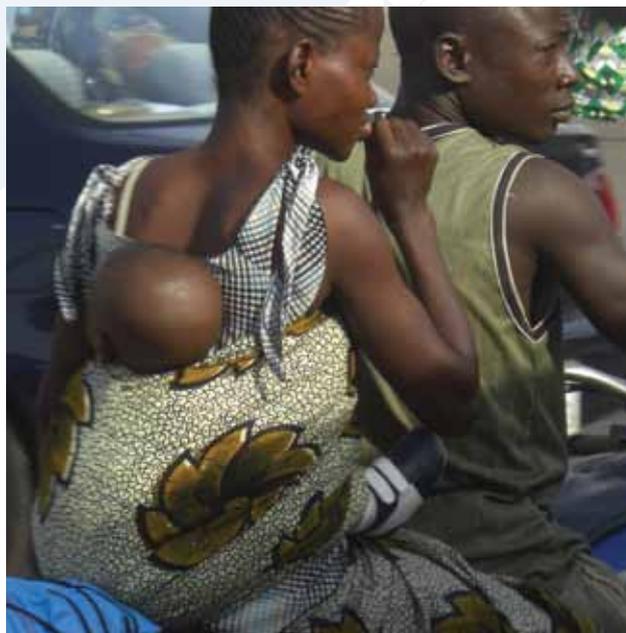
Par ailleurs, les communes sont appelées à devenir le lieu par excellence de centralisation et de mise en cohérence de l'information foncière alors qu'elles ne disposent pas encore des moyens et des compétences nécessaires; de plus les autres applications du RFU à défaut d'être effectivement mises en œuvre, semblent aujourd'hui fortement attendues par les autorités communales pour une amélioration du fonctionnement des services des affaires domaniales par exemple.

IL IMPORTE DONC DE LANCER, AU PLAN NATIONAL, UNE RÉFLEXION NOTAMMENT SUR:

- (i) les évolutions souhaitables des procédures de mise en œuvre et de mise à jour des RFU, intégrant des modalités de couplage avec les Plans Fonciers Ruraux (PFR) et des modalités techniques et financières adaptées aux ressources des communes,
- (ii) les mesures d'achèvement progressif et de consolidation de l'ensemble des RFU aujourd'hui réalisés pour l'atteinte de leurs principaux objectifs originels (en particulier par la mise en place des composantes foncière et gestion des données urbaines), et
- (iii) les conditions formelles d'installation de nouveaux RFU (étude de faisabilité, etc.).

Enfin, l'analyse et l'évaluation critique de la performance du RFU (sur la base des objectifs opérationnels initialement assignés) ont permis de mettre en exergue que le RFU souffre de deux principaux maux qui menacent sa pérennité et ses performances à savoir: (i) l'inachèvement du RFU (non respect de l'intégrité du système qui est partiellement installé et d'application uniquement fiscale), et (ii) l'insuffisante prise en compte, par les communes maîtres d'ouvrages, des incontournables contraintes d'entretien des éléments du système RFU.

Les échanges, commentaires et autres recommandations de l'Atelier ont permis de finaliser le Guide de Maître d'Ouvrage à l'usage des Autorités Communales engagées dans un processus de RFU.



La mobilité à Cotonou. Photo © ONU-Habitat/Remy Sietchiping 2010

Ce document, précise leur rôle de Maître d'Ouvrage du «Projet RFU», rappelle notamment les enjeux et les objectifs opérationnels du RFU, et met ensuite en exergue les conditions de réussite, de consolidation et de pérennité du système.

Les communes sont appelées à devenir le lieu par excellence de centralisation et de mise en cohérence de l'information foncière alors qu'elles ne disposent pas encore des moyens et des compétences nécessaires; de plus les autres applications du RFU à défaut d'être effectivement mises en œuvre, semblent aujourd'hui fortement attendues par les autorités communales pour une amélioration du fonctionnement des services des affaires domaniales par exemple.

SUMMARY

The political context that followed the reform of territorial administration carried out in Benin, resulted in two outcomes: the institutionalisation of municipalities as the only level of decentralised government and, the development of a formal framework for the expression of democracy at the grassroots level.

Municipal governments are endowed with legal personality and financial autonomy. They also have a level of competence in, among other areas, local development, spatial planning, housing and urban development, infrastructure, equipment and transport, environment, hygiene and sanitation, commercial services and economic investments. However, it is important to note, however, that the recently created territorial management units have limited capacity to safeguard the municipalities' capital base and manage their urban communities considering, for instance, that they are not permitted to collect land and property taxes.

The RFU is increasingly implemented under the ownership of local municipalities in Benin

During the preparation phase of decentralisation (1991-2002)¹, it therefore became necessary to design and develop tools that would facilitate the production of reliable urban information databases for municipal management. In order to substantially improve the land management capacity of local governments in Benin, the Urban Land Registries (RFU - Registre Foncier Urbain) were developed and implemented, in conjunction with urban master plans.

The Urban Land Registries (RFU) is a municipal management tool that has been implemented in Benin for over 20 years. Its applications include:

- The provision cities with cadastre parcels including addressing
- The establishment of a database including all urban data, and
- The development of tax, land and urban applications.

It is hoped that these mechanisms will strengthen the capacity of municipalities equipped with Urban Land Registries (RFU) to effectively deal with the increasing requirements associated with land rights and security of tenure in countries like Benin that are experiencing irreversible and rapid urbanisation.

Today, the RFU is increasingly implemented under the ownership of local municipalities in Benin. In its current phase of utilisation, the tool operates as one specifically designed to improve local tax resources with a view to finance urban development initiatives. It is also important to note that there have been other benefits particularly the acquisition of valuable land administration skills by municipalities and local engineering firms currently piloting the RFU.

It is for this reason that the UN-Habitat², the Global Land Tool Network (GLTN) and other development partners, with the support from the Government of the Republic of Benin, have undertaken to document and disseminate the Beninese experience of implementing the Urban Land Registries with the view of proposing ways and means of improving their performance and as a way of providing knowledge and lessons from which others can benefit.

¹The 1993 Territorial Administration Conference defined the key principles of decentralization. However, the decentralization laws started to be implemented only after the municipal elections of December 2002 and the final election of Mayors and Municipal Councils in March 2003.

²UN-Habitat: United Nations Human Settlements Programme



Saisie des données de collecte de terrain dans le système d'information foncière.
Photo © ONU-Habitat/ Malcolm Boorer, 2010

TO DOCUMENT BENIN'S RFU IMPLEMENTATION PROCESS, THREE METHODS WERE EMPLOYED:

- 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 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 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.

It should be noted that the work undertaken to establish the RFU and the subsequent documentation process was done in a context marked by tenure insecurity in both urban and rural areas. Land buyers for residential purposes are particularly confronted with several problems including insecurity of tenure, evictions, quarantine measures on several plots of land, among others³.

For a long time indeed, very little effort has been devoted to Benin in the establishment of genuine land laws and regulations in general, and land tenure

policies in particular, that could generate a basic instrument of the government policy on land. Over the past two decades, however, the government of Benin has become aware of the tenure insecurity prevailing in the country and its related immediate consequences that have led to the introduction of land reforms.

These include:

- I. Providing security of tenure to the tenant
- II. Securing the exclusive rights of the buyer
- III. Reducing the transaction and transfer costs
- IV. Facilitating the land management procedures by local authorities, and
- V. Improving the levels of revenue collection.

Reforms carried out in the urban areas resulted in the implementation of RFU (currently operational in 16 municipalities and in progress in two others) are considered and recognised as powerful and relevant for the mobilisation of municipal tax revenue collection. Indeed, immediate positive results on municipal tax revenue collection have been recorded highlighting very significant increases with few variations between municipalities. In some large cities such as Cotonou and Parakou, tax revenues have increased more than fivefold, other cities however, displayed slower results as was the case in Porto Novo, Djougou, Savalou or Save. In each of these areas, mobilisation of tax revenue was very low.

³ According to statistics compiled by the judicial institutions in Benin (MJCRI Statistics Service 2006), most of the disputes brought before the courts were mainly land-related. For example, in 2005, the local court of Lokossa recorded about 1,861 cases of which 1,402 (75 per cent) were related to land.

THE IMPLEMENTATION OF THE RFU SYSTEM HAS POSITIVELY AFFECTED THE OWNERSHIP OF LAND AND IMPROVED THE CAPABILITIES OF MUNICIPAL MANAGEMENT. AS A RESULT:

- I. Land reforms under implementation are now based on the RFU's capacities to identify and locate properties and alleged property users; and
- II. Urban Land Registries allow municipalities to play the role of a fully-fledged land stakeholder as established by law by becoming a properly furnished and information inventory connected to the government Land Department.

SIMILARLY, ON-GOING DEVELOPMENTS AND PROCESSES IN CONNECTION WITH THE URBAN LAND REGISTRIES MECHANISM WILL PERMANENTLY STRENGTHEN THE CAPACITY OF LOCAL GOVERNMENTS' OWNERSHIP OF THE TOOL. THESE INCLUDE:

- I. The context of effective decentralisation, which leads to high expectations and legitimate demands from municipal officials,
- II. The systematic use of subcontractors, which facilitated the emergence of several local consulting firms and expertise in the field,
- III. The opportunity for skills development supported by networking and skill sharing within municipal RFU services via the new 'RFU / GIS Benin Network', and
- IV. The widespread use of digitised land use plans and implementation of GIS software for updating the mapping and easy operation of urban data.

The results of the field work, observations and comments, as well as discussions and exchanges during the Cotonou Workshop highlighted the several problems and challenges faced during the implementation of RFU in Benin.

They are:

- Mapping: Topographic Survey disparity, lack of archived land use plans whose drawing reconstructions are never realised, difficulty in implementing the QIP system of addressing on plots in 'not-allotted' and 'not-resettled areas', users experiencing difficulty in gaining access mapping materials; lack of clarity as concerns the role of major stakeholders such as the National Geographic Institute (Institut Géographique National), the National Centre for Remote Sensing (CENATEL/Centre National de Télédétection) and surveyors' private firms.
- Information, training and awareness: local elected officials are not sufficiently informed on the importance and use of the tool for the effective ownership of the RFU, stakeholders and users of the RFU at all levels are not sufficiently trained, working tools are not formulated in plain language that is easily accessible to all users and external users; lack of communication with the affected local communities before and during the implementation or restoration of the RFU (which explains the reluctance sometimes showed by taxpayers to participate) etc;
- IT management: lack of a reliable computer network resulting in a duplication of the



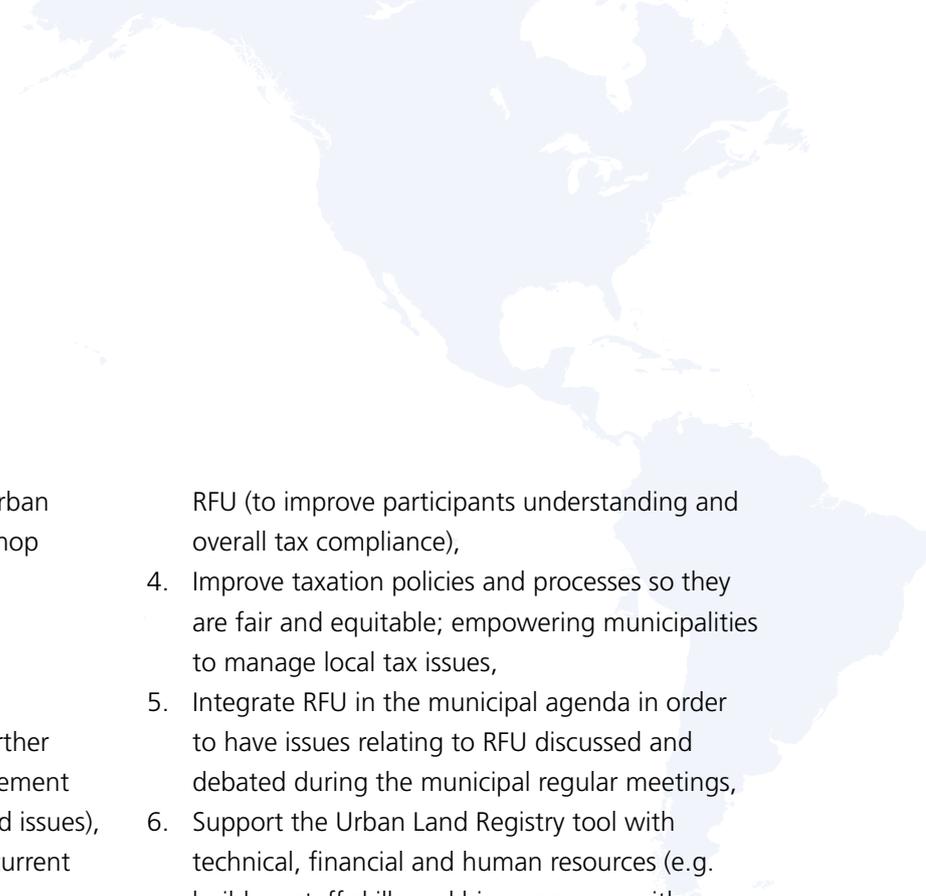
Le RFU requiert des investissements en matériel roulant pour mieux mener l'opération. Photo © UN-Habitat/Malcolm Boorer, 2010

database and its related problems of data updating, downgrading of the automatic system of calculating the rental value and the tax; low capabilities of users; prolonged absence of an effective Memorandum of Understanding between the tax departments and municipalities since the latter have become full partners of the project with the advent of decentralisation of the municipal administration, and the need to simplify the computation method;

- Local taxation methodology: methods of calculating the rental value are different from one city to another one, the small size of the selected samples limits their representativeness and multiplies extrapolations, there are difficulties in reconciling the relatively complex surveying method depending on the appreciation of the surveyor; different rental values such that the actual market rental values are significantly above the administrative rental values causing

a sudden increase in taxes; and problems of automatic calculation of the actual rental value;

- Implementation of the Urban Land Registries and its ownership by municipalities: the implementing cost of RFU and the potential profitability of its financing; the start-up, operational and maintenance cost of the tool; the utilisation of the RFU exclusively for local taxation; the lack of accompanying measures following the implementation of the RFU; the difficulties faced by RFU operators in terms of purchasing or renewing the computer hardware; the problem of sustainability and optimal use of the RFU; and the non-participation of local governments in the ownership of the tool;
- Relations between tax departments and municipalities: a lack of effective collaboration between tax departments and local government services involved in the implementation of the RFU, a lack of allocation / inadequate allocation of qualitative resources by local governments to tax departments to cover expenses related to the calculation of the tax base and tax collection; the difficulty faced in coordinating the operation of updating data records; an insufficient collaboration between different stakeholders, including between the tax authorities, municipalities and SERHAU-SA (a major technical operator); a very high staff turnover among tax officials during job assignments and among staff from local governments (problem of ownership of the RFU at the level of the tax authorities in particular); problems of distribution of administrative cost, the difficulty related to the choice of where to host the database.



In order to maximise on the benefits of the Urban Land, the participants of the Cotonou Workshop recommended that:

- **THE GOVERNMENT:**

1. Completes the land reform in order to further clarify the roles of each stakeholder (implement and enforce the legislation relating to land issues),
2. Implements land legislation that reflects current urban challenges and future urban planning needs,
3. Strengthens the capacities of local communities and governments in planning and land management (effective transfer of skills and resources),
4. Strengthens the physical and human capacities of the National Geographic Institute (Institut Géographique National) in order to effectively play its leadership role as the mapping authority in Benin (the only agency responsible for the reliability of the country basic mapping scale: 1 / 200,000),
5. Demarcates and implements the municipal boundaries.

- **THE PARTICIPATING MUNICIPALITIES:**

1. Ensure the sustainability of the RFU by further defining the objectives of the tool and its users to all current and prospective stakeholders,
2. Organise training and information sessions for local authorities on the significance and usefulness of the RFU to ensure the effective and full ownership of the tool,
3. Regularly interact with local communities before and during the implementation or restoration of

RFU (to improve participants understanding and overall tax compliance),

4. Improve taxation policies and processes so they are fair and equitable; empowering municipalities to manage local tax issues,
5. Integrate RFU in the municipal agenda in order to have issues relating to RFU discussed and debated during the municipal regular meetings,
6. Support the Urban Land Registry tool with technical, financial and human resources (e.g. build on staff skills and hire managers with appropriate skills) for its operations,
7. Mobilise financial resources for user trainings as well as software and data updates,
8. Develop and use all the other applications of the Urban Land Registry tool such as the one on local municipal finances developed in Cotonou and another on the occupancy license in Porto-Novo,
9. Establish Memorandum of Understanding with the Tax Department and respect its provisions,
10. Use the RFU tool as an interface for coordination of activities to coordinate interventions in the roads and equipment used in land management and ensure the openness and accessibility of the tool to key local development actors.,
11. Establish a formal forum for consultation between partners and taxpayers to harmonise interventions.

- **THE NATIONAL GEOGRAPHIC INSTITUTE (INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL):**

1. Effectively plays its role as the leading mapping agency in Benin,
2. Checks the quality of the materials and documents prepared under the RFU tool to ensure their reliability,
3. Supports the pilot municipalities benefiting from the RFU tool by regularly updating and integrating



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

changes) into mapping outputs to prevent them from becoming obsolete over the years,

4. Supports the pilot municipalities using the RFU tool to produce documents/materials to feed the geodesic database.

- **THE TAX DEPARTMENT:**

1. Harmonises the approaches to calculating and determining the land and property values adopted in various cities and towns,
2. Updates the rental values dating back to 1998 and simplifies the computation methods of rental values (separate the calculation of the rental value from the RFU tool),
3. Mobilises financial resources for the training of tax officials appointed as RFU operators and for the updating of data and land and property values,
4. Expands the debate that currently essentially focuses on tax issues to one which promotes and popularises the RFU tool,
5. Facilitates and contributes to the unified hosting of the database and reduces staff turnover.

- **THE SERHAU-SA (SOCIÉTÉ D'ETUDES RÉGIONALES D'HABITAT ET D'AMÉNAGEMENT URBAIN):**

1. Supports the pilot municipalities utilising the RFU tool and monitor the on-going implementation of the Urban Land Registry scheme,

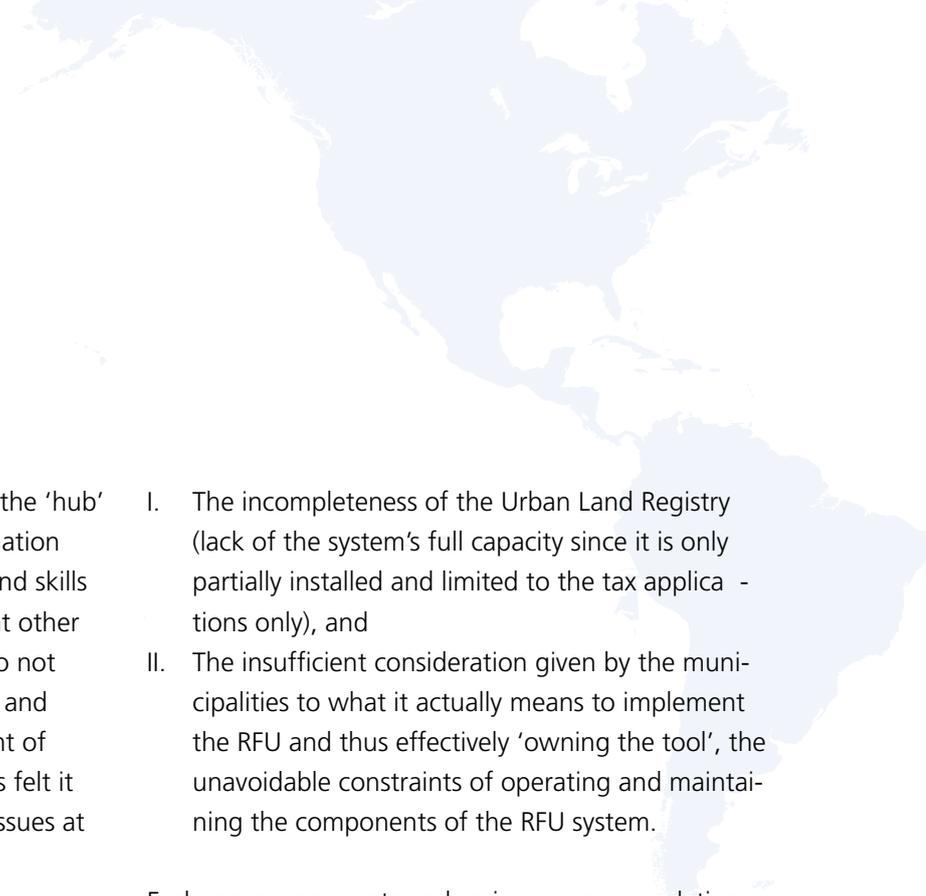
2. Facilitates the collaboration between the technical service departments of the local governments in general, and the RFU units in particular,
3. Contributes to the training of the RFU stake holders at all levels (municipal staff, tax department officials, casual staff often hired for the data collection or distribution of the tax receipts, surveyors in charge of establishing or updating parcel/ survey maps and addressing projects),
4. Promotes the benefits of the RFU, for instance, in the development and / or evaluation of urban projects.

- **SERVICE PROVIDERS:**

1. Establish strong IT networks and provide the RFU tool with a reliable safety device offering an important storage capacity,
2. Provide town councils with final digital land use plans (including layout and subdivision),
3. Provide relevant details on the dimensions of the equipment contained in the database.

- **TECHNICAL AND FINANCIAL PARTNERS:**

1. Ensure there are accompanying measures to support the RFU scheme after its installation,
2. Support the promotion of Benin's experience and expertise in designing and implementing the RFU in Sub-Sahara Africa,
3. Involve the pilot municipalities in the subsequent development,
4. Strengthen and support the RFU / Benin LIS Network to disseminate findings and best practices.



While municipalities are expected to become the 'hub' of centralisation and harmonisation of information on land, they do not yet have the resources and skills required. They are also expected to implement other RFU applications, despite the fact that they do not have the required infrastructure or workforce and these tools are not yet up and running. In light of these expectations, the workshop participants felt it necessary to generate ideas to resolve these issues at the national level. Their observations include:

- I. The desirable changes in procedures relating to the implementation and updating of the Urban Land Registry that will result in improved operations, incorporating the terms of coupling with the Rural Land Use Plans (PFR – Plan Foncier Rural) and the technical and financial terms along with the resources for municipalities;
- II. The measures put in place for a gradual completion and consolidation of all Urban Land Registries achieved so far towards the attainment of their main original objectives (especially by implementing the land components and the urban data-management); and
- III. The formal procedures required for implementing the new Urban Land Registry (e.g. feasibility study, etc.).

Finally, the analysis and critical evaluation of the performance of the Urban Land Registries scheme (based on the operational objectives originally assigned to the tool) helped to highlight the fact that the RFU suffers from the following two major ills that constitute a threat to its survival and overall performance:

- I. The incompleteness of the Urban Land Registry (lack of the system's full capacity since it is only partially installed and limited to the tax applications only), and
- II. The insufficient consideration given by the municipalities to what it actually means to implement the RFU and thus effectively 'owning the tool', the unavoidable constraints of operating and maintaining the components of the RFU system.

Exchanges, comments and various recommendations of the Workshop participants were used to finalise the Operation Guidelines to be used by the municipal officials involved in a RFU process. This report specifies the role of the RFU Project operator, 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.

INTRODUCTION

Le Bénin connaît depuis la Conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990 une évolution rapide de ses institutions politiques. La Constitution du 11 Décembre 1990 prévoit la création et la libre administration des collectivités territoriales. La réforme de l'administration territoriale entamée au lendemain des Etats Généraux de Janvier 1993 a permis au pays de s'engager sur la voie de la décentralisation qui confère aux collectivités locales le rôle d'animateur principal du développement local.

Les lois de 1999⁴ qui organisent les collectivités locales et réglementent leur régime financier font de celles-ci des entités dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrées par un Maire assisté d'un conseil communal élu au suffrage universel. Pour faire face aux exigences de plus en plus croissantes de la gestion urbaine, les communes, qui bénéficient d'un large éventail de ressources fiscales et non fiscales mobilisables dans le cadre du budget local, doivent améliorer leurs ressources financières.

Il s'est donc avéré urgent de remédier à la faible capacité d'autofinancement et de gestion des collectivités, et en particulier au mauvais recouvrement des taxes foncières par la conception d'outils modernes d'informations urbaines. Les Registres Fonciers Urbains (RFU) ont alors été élaborés et mis en place, associés aux plans urbains de référence, avec pour objectifs d'améliorer de façon substantielle la capacité de gestion des ressources domaniales des collectivités locales béninoises. En effet, de par ses objectifs, le RFU est apparu comme une solution appropriée au développement rapide des ressources locales pour le financement de la gestion urbaine des communes.

Il importe cependant de noter que la situation de la sécurité du foncier au Bénin n'est pas un facteur à priori favorable à la mise en place et à l'exploitation efficiente du système RFU.

Il importe cependant de noter que la situation de la sécurité du foncier au Bénin n'est pas un facteur à priori favorable à la mise en place et à l'exploitation efficiente du système RFU. En effet, l'insécurité foncière est telle qu'en milieu urbain le développement marque les pas à cause des difficultés d'accès en toute sécurité à la terre aussi bien aux acquéreurs de parcelles à usage d'habitation que pour le pouvoir public. De même, en milieu rural les conflits fonciers sont fréquents (partage des successions et transactions foncières de diverses natures) et la pénurie de terres arables est l'une des principales causes de la pauvreté.

L'insécurité foncière est ainsi devenue une préoccupation majeure aussi bien pour les populations que pour les autorités politico-administratives et apparaît donc comme un élément capital à prendre en compte dans les actions visant la réduction de la pauvreté.

La situation foncière est en effet notamment caractérisée par la coexistence de deux types de régimes fonciers que sont le régime foncier coutumier et le régime foncier de droit écrit. Ces régimes se superposent entraînant une série de pratiques porteuses de conflits fonciers avec pour conséquences immédiates la stérilisation de l'épargne privée et le blocage des initiatives privées.

⁴Loi n°97-028 du 15/01/99 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin

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

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

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

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

INTRODUCTION

Pour faire face à cette situation, l'établissement des RFU est également perçu comme pouvant contribuer à améliorer le fonctionnement des services des affaires domaniales en ce sens que tel qu'il a été conçu et mis en œuvre au Bénin depuis plus de vingt ans, le RFU est un Système d'Information Foncière (SIF) devant permettre (i) d'élaborer 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.

L'établissement des RFU est également perçu comme pouvant contribuer à améliorer le fonctionnement des services des affaires domaniales

Dans sa forme de mise en œuvre en cours, notamment en son objectif fiscal, le RFU est d'abord perçu comme un outil d'amélioration des ressources fiscales locales pour le financement des actions de développement urbain. Force est donc de constater que les RFU au Bénin connaissent une utilisation largement en deçà de leurs potentialités réelles.

L'initiative du Global Land Tool Network (GLTN)⁵ de documenter et de disséminer l'expérience béninoise de mise en œuvre des RFU et de développer un guide générique vise à contribuer aux débats et autres actions tendant à l'amélioration de la performance des RFU (achèvement du système pour l'atteinte de ses principaux objectifs originels).

Outre la phase d'étude documentaire qui a été sanctionnée par la présentation d'un rapport préliminaire approuvé par les commanditaires, les travaux proprement dits sont constitués: (i) des

déplacements effectués dans plusieurs régions du Bénin qui ont permis d'échanger avec les principaux acteurs du RFU au niveau des communes initialement sélectionnées (échantillonnage); (ii) de la collecte des données et de la consignation des résultats des entretiens, des visites de sites et des avis des acteurs sur les opérations; (iii) de l'analyse des données et de l'évaluation critique de la performance des RFU.

A l'issue de cet exercice, un rapport diagnostic a été élaboré assorti de propositions de mesures de pérennité et d'amélioration de la performance des RFU au Bénin. Ce rapport diagnostic et le projet de guide générique reformulé et simplifié en un «Guide du Maître d'Ouvrage RFU» ont servi de documents de travail aux participants à l'Atelier de Cotonou des 25 et 26 Février 2010 (validation des résultats du diagnostic, capitalisation et enrichissement, discussion et consolidation des pistes d'amélioration etc.)

Il importe de faire remarquer que les travaux de la mission n'ont porté que sur huit(8) soit 50% des seize (16) communes qui ont développé et mis en exploitation le RFU au Bénin. Ceci a eu pour conséquence de réduire l'éventail des données disponibles et qui auraient pu être collectées, et analysées pour une lecture de la situation plus proche de la réalité. Les données collectées pourraient en effet cacher des disparités plus prononcées surtout au niveau des huit autres communes qui sont toutes des centres urbains relativement petits. Par ailleurs le temps accordé aux travaux et particulièrement le temps imparti aux déplacements dans les communes (dix jours de travail avec huit collectivités territoriales dont les trois à statut particulier) se sont révélés insuffisants au regard des objectifs et des attentes.

⁵ GLTN: Réseau Mondial des Instruments Fonciers



Le RFU est d'abord perçu comme un outil d'amélioration des ressources fiscales locales pour le financement des actions de développement urbain. Force est donc de constater que les RFU au Bénin connaissent une utilisation largement en deçà de leurs potentialités réelles.

Enfin, si l'on prend en compte les résultats de l'exercice, l'on peut dire que l'activité gagnerait à accorder une place de choix et plus d'importance aux contribuables dans les différentes communes RFU.

Le présent rapport qui a pris en compte les commentaires d'amélioration et les recommandations issus de l'Atelier de Cotonou est structuré de la manière suivante:

1. Résumé. Il présente le rapport dans une forme de résumé analytique qui met en exergue: le contexte d'insécurité foncière du pays, les acquis, les points forts, les faiblesses et les maux qui menacent les RFU ainsi que les propositions de mesures d'amélioration et de pérennité de l'outil au Bénin.
2. Introduction. Cette partie rappelle les objectifs et présente brièvement le contexte et la justification de l'activité, ses limites ainsi qu'une vue synoptique de la manière dont l'exercice a été conduit.
3. Cadre général et contexte. Ce chapitre présente brièvement aussi bien le contexte institutionnel de l'étude (déconcentration et décentralisation au Bénin), les réformes foncières engagées et leurs impacts sur les ressources locales que la genèse des RFU.
4. Le Registre Foncier Urbain. Il a été présenté dans ce chapitre les enjeux et les objectifs opérationnels du RFU, les éléments constitutifs de l'outil de même les conditions indispensables à sa mise en œuvre.
5. Etat des lieux et diagnostic de la mise en œuvre des RFU au Bénin. Cette partie du rapport présente les résultats des travaux de terrain en termes de données et informations collectées et analysées, d'évaluation critique des performances des RFU, de forces et faiblesses des RFU, de réussites et d'acquis, de fragilités et de risques et d'évolutions récentes des RFU.
6. Les pistes d'amélioration et de consolidation des performances des RFU du Bénin. Ce chapitre suggère des pistes d'amélioration, de consolidation des performances et de généralisation des RFU de même que leurs articulations avec le contexte institutionnel et les réformes foncières engagées.
7. Conclusion. Il constitue le dernier chapitre de ce rapport et donne une vue synthétique sur les conclusions découlant de l'analyse des différents résultats de l'étude.

RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION

L'objectif principal de la mission a été de documenter le processus de développement et de mise en œuvre des RFU au Bénin et de produire un guide pratique et les faire enrichir et valider par les acteurs impliqués dans les RFU. Il s'agit plus précisément:

- (i) de faire une brève présentation du contexte foncier au Bénin et documenter le processus de mise en œuvre et de l'exploitation du Registre Foncier Urbain dans les villes du Bénin;
- (ii) d'évaluer de manière critique, et sur la base de leurs objectifs initiaux, la performance des registres fonciers urbains tels que conçus et expérimentés dans les villes du Bénin;
- (iii) de suggérer des pistes de pérennité, d'amélioration et de consolidation de la performance des RFU ainsi que leurs articulations avec le contexte institutionnel et les réformes foncières engagées.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Réalisée dans le cadre d'une initiative du GLTN visant à documenter les RFU du Bénin, cette mission s'est déroulée sur une période de six (6) mois et conduite selon une démarche méthodologique comprenant trois phases principales à savoir:

- i. une phase consacrée à un travail de recherche pour appréhender les questions foncières au Bénin et pour documenter les cas et expériences en dehors du Bénin, etc.;
- ii. une 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 et de rédaction des rapports et de présentation lors d'un atelier pour enrichissement et capitalisation.

La phase d'étude documentaire a permis d'exploiter, d'analyser et de faire une synthèse de la documentation disponible sur le foncier et sa gestion au Bénin. Elle a aussi permis de prendre connaissance des diagnostics antérieurs sur le sujet et de mettre en exergue les réformes foncières à l'ordre du jour et qui sont susceptibles d'avoir des impacts sur la mise en œuvre des RFU afin de mieux situer la problématique.

Les informations collectées au cours de cette phase ont permis de faire (i) une très brève description des régimes fonciers en cours et des réformes foncières en cours ou envisagées et visant la sécurisation foncière tant en milieu rural qu'en milieu urbain, (ii) une revue des études existantes sur les expériences du RFU au Bénin pour tenter de répondre à la préoccupation de savoir pourquoi éprouve-t-on le besoin ou pourquoi juge-t-on opportun de faire à nouveau des études et un atelier de validation sur les expériences des RFU, et (iv) une revue des cas et expériences de RFU ou programmes similaires hors du Bénin.

Les travaux de cette première phase ont pris fin par la présentation d'un rapport préliminaire (avec un résumé en Anglais) approuvé par ONU-Habitat⁶ /GLTN après observations et commentaires. Ce rapport comporte notamment le plan de travail, la bibliographie préliminaire, la méthodologie et le cadre de travail, une série de questions guide pour les interviews ainsi que l'échantillonnage des communes retenues pour faire l'objet de déplacements et de collecte de données.

La phase d'étude documentaire a permis d'exploiter, d'analyser et de faire une synthèse de la documentation disponible sur le foncier et sa gestion au Bénin. Elle a aussi permis de prendre connaissance des diagnostics antérieurs sur le sujet et de mettre en exergue les réformes foncières à l'ordre du jour et qui sont susceptibles d'avoir des impacts sur la mise en œuvre des RFU afin de mieux situer la problématique.

Les communes de l'échantillonnage ont été sélectionnées sur la base de leur expérience des RFU, du type d'outil mis en place (RFU ou 'RFU simplifié'), de la source de financement, des performances enregistrées, de l'utilisation qui en est faite, de l'opérateur, de l'état actuel de l'outil, etc. Ainsi sur un total de seize (16) communes concernées (si l'on ne prend pas en compte les communes d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Kpodji qui sont en phase d'installation), huit (8) communes ont ainsi retenues pour la collecte des données et les interviews dont: les trois (3) communes à statuts particuliers qui ont toutes bénéficié de la première génération de RFU (Cotonou, Parakou et Porto-Novo); deux (2) communes ordinaires parmi celles ayant enregistré une bonne performance

⁶ Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains



du RFU(Abomey et Ouidah); deux (2) communes parmi celles ayant bénéficié de RFU dit simplifié (Savalou et Savè); et une (1) parmi les communes ordinaires dans lesquelles le RFU n'a pas permis une augmentation substantielle des recettes fiscales locales (Djougou).

La phase de travail de terrain a permis à l'occasion de déplacements dans plusieurs régions, de rencontrer et de discuter avec les responsables des cellules RFU des communes de Abomey, Djougou, Ouidah, Parakou, Porto-Novo, Savalou et Savé. Le travail à Cotonou a permis de rencontrer outre plusieurs responsables de la Mairie concernés par les RFU, de nombreuses personnes ressources ainsi que plusieurs représentants des administrations centrales, des PTF et des institutions impliquées dans les projets de RFU.

D'une manière systématique la mission a utilisé une grille dénommée «cadre d'entretien et d'analyse⁷», pour les entretiens et les visites des différents sites. Cela a permis de faire une analyse des parties prenantes et d'avoir une perception des acteurs impliqués dans la mise en œuvre et le fonctionnement du RFU.

Par ailleurs, deux questionnaires ont été remis aux Chefs/Responsables de RFU rencontrés en vue d'être complétés puis transmis à la mission. Le premier questionnaire avait pour vocation de recueillir les avis des interlocuteurs et acteurs sur les opérations réalisées dans leur commune tandis que le second avait pour objectif de constituer une base de données descriptives de ces opérations.

A l'issue de la collecte, une analyse des données a été effectuée et a permis d'élaborer le rapport diagnostic assorti de propositions d'amélioration de la performance des RFU.

Le rapport à mi-parcours ou rapport diagnostic, une esquisse du projet de rapport final comportant des recommandations pour l'amélioration des performances des RFU ainsi qu'une trame du projet de guide générique (reformulé et simplifié pour devenir un «guide du maître d'ouvrage») ont été soumis aux commanditaires pour observations et commentaires.

Un atelier de présentation des résultats de la mission a été ensuite organisé à Cotonou les 25 et 26 février 2010 avec pour objectifs:

- de valider les résultats du diagnostic, en particulier en ce qui concerne les principales causes des faiblesses du RFU; et
- de capitaliser et enrichir le rapport diagnostic pour ensuite partager et discuter des pistes d'amélioration et de consolidation de la performance des RFU.

Les conclusions et recommandations de l'atelier et des commanditaires de la mission ont été ensuite prises en compte pour améliorer la deuxième mouture du rapport provisoire et pour élaborer la version finale du rapport et du «guide du maître d'ouvrage».

⁷ cf. en annexe 10

CADRE GÉNÉRAL ET CONTEXTE

1.1 L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE ET LA DÉCENTRALISATION AU BÉNIN

L'organisation administrative territoriale est caractérisée par la mise en place effective en 2003 de la décentralisation avec l'installation des conseils communaux.

La décentralisation administrative au Bénin prévoit un dispositif déconcentré et en parallèle, un dispositif décentralisé, ce que met en évidence le tableau synthétique suivant, illustrant l'article 1 de la loi n° 97-028.

Tableau 1: l'organisation administrative issue de la décentralisation au Bénin – (source: Rohegude/Plançon, 2009)

ENTITÉS	CIRONCRIPTIONS ADMINISTRATIVES	COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	PERSONNALITÉ MORALE	AUTONOMIE FINANCIÈRE	INSTANCE DÉLIBÉRANTE	EXÉCUTIF
Départements	Oui		Non	Non	Non	Préfet nommé par l'Etat
Communes rurales		Oui	Oui	Oui	Conseil communal	Maires et adjoints élus par Conseil
Communes urbaines		Oui	Oui	Oui	Conseil communal	Maires et adjoints élus par Conseil
Communes à statut particulier		Oui	Oui	Oui	Conseil municipal	Maire élu par Conseil
Arrondissement	Oui	Non	Non	Non	Conseil d'arrondissement élu	Chef d'arrondissement élu
Quartiers de ville	Oui	Non	Non	Non	Conseil élu	Chef de quartier élu
Village (Communes rurales)	Oui	Non	Non	Non	Conseil élu	Chef de village élu

1.1.1 L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DÉCONCENTRÉE

En application des lois de décentralisation et conformément aux décisions des Etats généraux de l'Administration territoriale de 1994, le dispositif de déconcentration se limite aux préfectures. Celles-ci, précédemment au nombre de six, ont vu leur nombre porté à douze.

Le département est une circonscription administrative et n'a donc ni personnalité juridique, ni autonomie financière. Il est placé sous l'autorité d'un préfet qui est le représentant de l'Etat au niveau du département, et qui, à ce titre, a autorité sur tous les services déconcentrés de l'Etat.

Le préfet assure la tutelle sur les collectivités décentralisées ainsi que le contrôle de légalité sur leurs actes et délibérations.

1.1.2 LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation est à un seul niveau: celui des communes.

« La commune constitue le cadre institutionnel de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales. »

(Art. 2 Loi n° 97-029)

La commune, de droit commun ou à statut particulier, est divisée en arrondissements, subdivisés en

quartiers de ville (communes urbaines) ou en villages (communes rurales).

Les collectivités territoriales disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (art. 22 Loi n° 98-005), au contraire de leurs démembrements (arrondissements, quartiers de ville ou villages) qui sont donc des circonscriptions administratives déconcentrées des communes.

La loi énumère les compétences des communes qui incluent notamment: le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme; les infrastructures, l'équipement et les transports; l'environnement, l'hygiène et la salubrité; l'enseignement primaire et maternel; l'alphabétisation et l'éducation des adultes; la santé et l'action sociale et culturelle; les services marchands et les investissements économiques.

Les communes à statut particulier, en fait les trois plus grandes villes: Cotonou, Porto-Novo et Parakou, disposent de compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et de circulation, de sécurité et en matière de communication.

1.2. L'ORGANISATION DOMANIALE ET FONCIÈRE AU BÉNIN

Cette partie du rapport se propose d'aborder uniquement les régimes fonciers, quelques outils de maîtrise foncière ainsi que les réformes et autres initiatives engagées ou envisagées en milieu urbain, autres que le RFU, et susceptibles d'avoir des impacts sur la mise en œuvre des RFU au Bénin.

1.2.1 LES RÉGIMES FONCIERS AU BÉNIN

Considéré comme l'ensemble des dispositions légales qui régissent la propriété foncière, le régime foncier se définit comme l'ensemble des règles et pratiques formelles et informelles par lesquelles les individus accèdent à la terre de façon temporaire ou définitive (Rapport de synthèse: étude d'impacts des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale au Bénin, PNUD/Banque Mondiale/OCS, Décembre 2006, p.247).

A l'instar de nombreux pays africains, le Bénin continue d'être confronté à la coexistence de deux régimes fonciers qui se superposent; il s'agit du régime foncier coutumier et du régime foncier de droit écrit (régime moderne). Cette situation entraîne une série de pratiques courantes à cheval sur les deux régimes.



Les communes comme Ouidah trouvent le RFU comme un levier important de la gestion urbaine. Photo © ONU-Habitat/ Malcolm Boorer, 2010.

1.2.1.1 LE RÉGIME FONCIER COUTUMIER

Essentiellement basé sur la tradition orale, le régime foncier coutumier est composé de règles et pratiques séculaires qui s'adaptent aux mutations nouvelles. Il faut noter que même si le régime coutumier reste

toujours à dominance verbale, des éléments écrits accompagnent de plus en plus la vente et la location des terres et bâtiments, notamment des conventions définies dans le décret de 1906.

« Les collectivités familiales peuvent, par leur chef, après autorisation du conseil de famille, vendre les droits qu'elles peuvent avoir sur les immeubles. »

Avec la CIRCULAIRE N°128 AP DU 19 MARS 1931 l'autorité coloniale a consigné par écrit les coutumes locales dont celles concernant la propriété, les successions, les testaments et donations, les contrats, la prescription en précisant que « Les collectivités familiales peuvent, par leur chef, après autorisation du conseil de famille, vendre les droits qu'elles peuvent avoir sur les immeubles ».

Le constat est que, en milieux périurbain et urbain, la modification majeure du régime coutumier est la perte de l'inaliénabilité de la terre par la vente des terres, aussi bien des terres des collectivités, que celles des familles et des ménages. Ces ventes sont plus fréquentes sur les terrains qui constituent les fronts d'avancement de l'urbanisation, sur les terrains agricoles, qui sont progressivement transformés en terres à usage typiquement urbain (habitation, services, commerces, entrepôts, bureaux, unités de production ...) et il n'existe pas des données qui permettent de chiffrer l'évolution.

Il faudrait cependant noter la grande innovation intervenue sous la forme de loi 2007-003 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural au Bénin

qui reconnaît l'existence des droits «coutumiers» ou pratiques, qui peuvent être reconnus par un certificat foncier établi à la suite d'une procédure de reconnaissance locale, au niveau villageois, validée par la commune de rattachement du village.

1.2.1.2 LE RÉGIME FONCIER DE DROIT ÉCRIT OU RÉGIME FONCIER MODERNE

Il repose sur les textes datant, pour la plupart, de l'époque coloniale et la notion de propriété est un de ses principes fondamentaux. Cette notion de propriété confère toutes les prérogatives que l'on peut avoir sur un bien, à savoir: l'usus, l'abusus et le fructus ou droit d'user, de jouir et de disposer. Les autres principes comportent les règles écrites, universellement applicables et l'application des procédures de droit qui comportent la possibilité de se plaindre, de se défendre et de faire appel aux jugements.

Comme principaux éléments du droit foncier écrit on peut citer la convention de vente, le lotissement, le permis d'habiter et le titre foncier, ainsi que la législation et la réglementation en matière d'urbanisme, en particulier les plans et autres documents d'urbanisme.

On peut retenir que depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960 la plupart des textes et principes en vigueur seront inspirés de la législation coloniale, et ce malgré la Conférence nationale et le changement de régime politique en 1990. En effet, la législation n'a pas été modifiée en dépit du changement constitutionnel fondamental qu'a été la reconnaissance de la propriété privée par la Constitution du 11 Décembre 1990.

¶ *Pendant un délai de six mois, à compter du jour de l'enregistrement au Bénin, de l'acte ou de la déclaration, l'Administration de l'enregistrement peut exercer au profit du Trésor un droit de préemption sur les immeubles, droits immobiliers, fonds de commerce ou clientèle, droit à un bail ou au bénéfice d'une promesse de bail portant sur tout ou partie d'un immeuble dont elle estime le prix de vente insuffisant, en offrant de verser aux ayants-droit le montant de ce prix majoré d'un dixième.*

1.2.2 QUELQUES OUTILS DE MAÎTRISE FONCIÈRE AU BÉNIN

Il s'agit essentiellement (i) du Droit de préemption institué par Ordonnance n° 002/PR/MFAE du 10 Janvier 1966, portant codification des impôts directs et indirects en son Article 20, et (ii) de l'Expropriation pour

cause d'utilité publique réglementée par Décret du 25 novembre 1930 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique Occidentale Française (AOF) et des textes qui l'ont modifié.

1.2.2.1 LE DROIT DE PRÉEMPTION

Les dispositions de cette codification prévoient que: citation «Pendant un délai de six mois, à compter du jour de l'enregistrement au Bénin, de l'acte ou de la déclaration, l'Administration de l'enregistrement peut exercer au profit du Trésor un droit de préemption sur les immeubles, droits immobiliers, fonds de commerce



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

ou clientèle, droit à un bail ou au bénéfice d'une promesse de bail portant sur tout ou partie d'un immeuble dont elle estime le prix de vente insuffisant, en offrant de verser aux ayants-droit le montant de ce prix majoré d'un dixième.» fin de citation.

Ce délai est réduit à trois mois lorsque l'acte ou la déclaration aurait été enregistré à Cotonou et concernerait un bien situé à Cotonou, Abomey-Calavi, Ouidah ou Porto-Novo.

Il faudrait préciser que ce droit est exercé sur autorisation du Ministre à charge des Finances et résulte d'une notification, aussi bien à l'acquéreur qu'au vendeur, par acte extrajudiciaire non susceptible de recours. Le bien objet dudit acte est immédiatement, de ce seul fait, incorporé au domaine privé. (Recueil des textes en matière de Droit Domanial, de Droit de l'Urbanisme et de Droit Foncier en République du Bénin; Maître Alexandrine F. SAÏZONOU BEDIE, 2009 p. 415).

1.2.2.2 L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Au regard des dispositions du Décret du 25 Novembre 1930 et des textes qui l'ont modifié, on peut retenir essentiellement que:

- l'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par l'autorité de justice;
- les types d'opérations pouvant être considérées comme d'utilité publique concernent l'ouverture des voies de communication de toute nature et les dispositifs de protection (construction des routes, des chemins de fer, des ports et rades, des conduites d'égouts, des digues maritimes et fluviales, des canaux de navigation, etc. installation des lignes télégraphiques et téléphoniques ainsi que des ouvrages pour l'utilisation des forces hydrauliques et du transport d'énergie), etc.
- le Gouvernement Général de l'AOF ou les Lieutenant-gouverneurs étaient les personnes habilitées à engager une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique;
- le Bénin étant indépendant, le Président de la République est habilité à remplacer le Gouverneur Général et les Ministres peuvent remplacer les Lieutenant-gouverneurs; les Préfets étant désignés souvent comme commissaires enquêteurs;
- deux procédures sont prévues pour mener une expropriation pour cause d'utilité publique:

(i) la procédure normale où il y a entre autres une enquête de commodo et incommodo (un mois), une cession amiable ou la saisine du tribunal de première instance, le versement de l'indemnité entre les mains des propriétaires, et
(ii) la procédure d'urgence où la durée de l'enquête peut être réduite à huit jours, l'urgence étant établie par l'acte déclaratif d'utilité publique, les propriétaires sont assignés en référé devant le tribunal et il peut être pris possession de l'immeuble, moyennant consignation de la somme fixée par le tribunal, en attendant la fixation définitive de l'indemnité.

Il faut encore mettre en balance ses inconvénients avec ses avantages, son coût avec son rendement, ou comme le diraient les économistes, sa désutilité avec son utilité.

(Recueil des textes en matière de Droit Domanial, de Droit de l'Urbanisme et de Droit Foncier en République du Bénin; Maître Alexandrine F. SAÏZONOU BEDIE, 2009 p. 415).

Il convient de noter que le contenu même de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'a pas cessé d'évoluer et de s'élargir progressivement en même temps que s'accroissait le domaine d'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales. Ainsi il a été considéré comme justifiées les expropriations poursuivies pour:

- la constitution d'une réserve foncière au profit d'une Commune;
- l'aménagement de terrains destinés à une organisation internationale;
- une opération de rénovation urbaine entraînant l'acquisition d'immeubles (présence de logements vétustes ou insalubres et existence de projet susceptible de permettre une meilleure utilisation du centre ville);
- l'acquisition d'un hôtel en vue d'empêcher sa disparition;
- l'installation d'une ligne électrique permettant le passage du courant à destination d'un pays étranger;
- la satisfaction de besoins touristiques et sportifs; etc.

De même, la question de savoir si l'opération à mener présente par elle-même une utilité publique n'est plus suffisante. «Il faut encore mettre en balance ses inconvénients avec ses avantages, son coût avec son rendement, ou comme le diraient les économistes, sa désutilité avec son utilité.»

Pour ce qui est des textes modificatifs du décret du 25 Novembre 1930, on retiendra essentiellement le décret N° 49-186 du 09 Février 1949 qui apporte deux précisions importantes à savoir:

- si l'acte de cessibilité n'intervient pas dans un délai d'un an après la publication de l'acte déclaratif d'utilité publique, l'administration est considérée comme ayant renoncé à l'expropriation;
- l'indemnité d'expropriation qui, aux termes du décret de 1930, était fixé en tenant compte «de la valeur de l'immeuble avant la date de l'expropriation» est désormais fixée en fonction «de l'état et de la valeur actuelle des biens à la date du jugement d'expropriation ou de l'ordonnance autorisant la prise de possession à l'amiable». (L'expropriation pour cause d'utilité publique, Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement, MUHRFLEC, Bénin, 2008, p.32).

1.2.3 LES PRINCIPALES RÉFORMES ET INITIATIVES EN MILIEU URBAIN

Les réformes et initiatives décrites ci-dessous sont celles qui constituent des opportunités pour le RFU. Elles comportent notamment:

- I. le lotissement: il s'agit en principe du morcellement d'un domaine immatriculé avant la session ou la location des parcelles, principalement pour l'habitation, mais également pour d'autres usages (bureaux ou établissements industriels et commerciaux etc.) avec obligation pour les acquéreurs de respecter un cahier de charges. La mise en place des infrastructures devrait être également réalisée avant l'occupation. Mais dans les faits, la majeure partie des opérations d'aménagements réalisés comme «lotissements»

sont des remembrements de parcelles achetées par des particuliers sur des terrains détenus auparavant sous le régime coutumier. Ces remembrements sont réalisés selon des pratiques administratives, sans référence à la législation qui est déficiente dans ce domaine. Le lotissement apparaît néanmoins comme une réforme car le fait d'être attributaire d'une parcelle à la suite du recasement d'un lotissement (démarche collective des acquéreurs, implication de la Mairie et surtout attribution d'un document officiel à la fin des travaux) constitue aux yeux des acheteurs de parcelles une sécurisation foncière. L'initiative des lotissements appartient plutôt aux communes, censées les gérer en liaison étroite avec le service des Domaines. «Dans la pratique, il n'y a pour ainsi dire aucun suivi administratif; les registres sont mal tenus quand ils le sont; les archives ne sont pas gérées; les procédures de contrôle de mise en valeur ne sont pas respectées» (Décentralisation, foncier et acteurs locaux; A. Rochegude C Plançon, version révisée, juillet 2009)

- II. le permis d'habiter (PH): perçu comme un mode d'accès à la terre, le PH ne peut être délivré que sur les terrains immatriculés au nom de l'Etat et situés dans des centres urbains, dotés d'un plan de lotissement et d'un plan d'aménagement régulièrement approuvés,(loi 60-20 du 13 juillet 1960 et son décret d'application n° 64-276 PC/ MFAEP/EDT du 20 décembre 1964). Le PH est une autorisation d'occupation personnelle, précaire et révocable qui peut être accordée aux nationaux et aux étrangers qui ne sont pas déjà titulaires d'un autre PH et/ou d'un titre foncier. Bien que mal connu, le PH est considéré comme une réforme

visant normalement à donner l'accès à des terrains à habiter à des personnes à faibles revenus et désireuses de construire leur propre logement. Il est actuellement émis par les communes. Le PH ne peut être hypothéqué car il ne constitue pas une attribution des droits de propriété mais seulement des droits d'occupation d'un terrain public. Il peut cependant être «mis en gage» (Rapport de synthèse: étude d'impacts des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale au Bénin, PNUD/Banque Mondiale/OCS, Décembre 2006, p.247).

- III. le titre foncier (TF): définitif et inattaquable, le TF constitue le seul véritable titre de propriété foncière. Il a été défini notamment par la loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Bénin. Le TF est considéré comme une réforme de fait malgré le peu d'information dont disposent les populations et du faible niveau d'application de la législation. En effet, malgré la sécurité juridique que ce régime foncier est censé garantir à son titulaire, la plupart des terres demeurent encore sous l'emprise du droit coutumier et le nombre de titres fonciers reste faible. Sur l'ensemble du territoire national, on dénombre à la date du 21 Octobre 2004, selon la Direction des Domaines, 14.606 titres fonciers ont été dénombrés soit moins de 7% des parcelles recensées, dont 7.187 à Cotonou, 2.343 à Porto Novo, 4.294 à Abomey-Calavi, 690 à Sèmè-Podji et 975 à Ouidah. Partout ailleurs, leur nombre est minime (Lettre de cadrage de la Réforme Foncière au Bénin, Gouvernement du Bénin, Septembre 2009, p.36).
- IV. l'opération de transformation des Permis d'Habiter en Titres Fonciers (PH/TF): initiée par le

Gouvernement en 2001 en vue de trouver un début de solution à l'épineux problème de l'insécurité foncière, cette opération vise à: 1) préparer la réforme de la propriété foncière à travers la conversion massive des permis d'habiter en titres fonciers suivant une procédure d'immatriculation simplifiée et moins onéreuse; et 2) favoriser l'accès du plus grand nombre à la propriété foncière.

Elle a été mise en œuvre par la Commission Nationale chargée de la transformation des permis d'habiter en titres fonciers mis en place par le décret n°2001-291 du 08 août 2001. Après l'évaluation et la restructuration de ladite commission, elle a laissé la place à la Commission Nationale d'Appui à l'Obtention de Titres Fonciers et ses démembrements (Commissions Départementales d'Immatriculation et Commissions Locales d'Enquêtes Foncières), actuellement régie par décret N° 2009-30 du 16 Février 2009. L'opération se traduit par la conversion massive des permis d'habiter en titres fonciers suivant une procédure d'immatriculation simplifiée et moins onéreuse et une décentralisation du livre foncier. Toutes choses qui permettent au RFU de disposer de données plus fiables.

On peut cependant noter que la mise en application des dispositions du décret du 16 Février 2009 «donne en effet le sentiment que l'Etat béninois aurait décidé à nouveau de prioriser le titre foncier». Même s'il s'agit surtout de favoriser la transformation des permis d'habiter urbains en titres (et ce dans le cadre d'un projet financé par le MCA-Bénin) Ce texte de février 2009 soulève à nouveau la question de la politique foncière du Bénin car avec la loi 2007-003 du 16 octobre 2007. «On pouvait

penser que la priorité était désormais à cette gestion foncière décentralisée» (Décentralisation, foncier et acteurs locaux; A. Rochegude C Plançon, version révisée, Juillet 2009).

- V. le recouvrement des impôts sur le foncier non bâti: toute parcelle ayant une fonction urbaine achetée en vue de construire est théoriquement assujettie à l'impôt sur le foncier non bâti. Cela est ignoré par les populations et les services des impôts aussi tendent à le négliger peut-être à cause de son faible rendement par rapport aux énergies et dépenses nécessaires pour assurer la collecte.
- VI. l'application de nouveaux documents de planification par les communes: les dispositions de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 relative à l'organisation des communes (compétences en matière d'urbanisme et par ricochet en matière de foncier; établissement des plans d'urbanisme, des plans de lotissement, des plans de détail d'aménagement et charge d'établir les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols). Se fondant sur ces dispositions, toutes les communes du Bénin ont établi, avec l'appui des partenaires au développement leur Plan de Développement de la Commune (PDC) accompagné du Plan d'Investissement de la Commune (PIC) sur cinq ans et du Plan d'Investissement Annuel (PIA). Mais seulement 20 communes ont établi leur Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune (SDAC) avec l'appui des partenaires au développement.
- VII. élaboration de documents de planification urbaine: le Gouvernement béninois, a pris l'initiative de doter les communes d'outils de planification spatiale de la gestion du développement des villes et des

campagnes. A ce jour, plus d'une trentaine de Plans Directeurs d'Urbanisme et 18 Plans d'Aménagement ont été financés et réalisés par l'Etat et avec l'appui des partenaires au développement. Cependant, ces documents de planification ne prévoient ni le financement des actions identifiées, ni les mécanismes d'internalisation et de vulgarisation de ces plans. La majorité de ces documents ne sont pas opposables aux tiers et donc, n'ont aucune force juridique. Cette situation a pour conséquence entre autres, le non respect de ces documents de planification et la plupart d'entre eux n'a connu aucun début de mise en œuvre par les autorités communales (Lettre de cadrage de la Réforme Foncière au Bénin, MUHRFLEC/Gouvernement du Bénin, Septembre 2009, p.36).

VIII. le Projet «Accès au Foncier» du Millénum Challenge Account (MCA): c'est une des quatre (04) composantes du Programme du Bénin pour le Millenium Challenge Account en cours d'exécution. Il couvre différents volets dont notamment l'appui à l'élaboration d'une législation foncière adéquate (Code Foncier), l'amélioration des Services de l'Enregistrement et de l'Information Foncière et la déconcentration du cadre institutionnel de gestion du foncier au Bénin et appui à la bonne gouvernance foncière.

Pour ce qui est particulièrement de la formalisation des droits fonciers, le projet reproduit les expériences pilotes et a initié l'élaboration de 300 Plans Fonciers Ruraux (PFR) au niveau de 40 communes et la transformation de 30.000 Permis d'Habiter en Titres Fonciers (PH-TF) dans 20 communes au Bénin.

1.3. LES RESSOURCES LOCALES À BASE FONCIÈRE ET LES RÉFORMES FISCALES

1.3.1 Les ressources locales à base ou à référence foncière

Les ressources fiscales profitent essentiellement au seul monde urbain ou périurbain. Ces recettes fiscales comprennent en effet «les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties; la patente et la licence» (art. 10 Loi n° 98-007). Les mêmes dispositions s'appliquent aux communes à statut particulier (art. 35 Loi n° 98-007), mais dans celles-ci, «la taxe foncière unique et la taxe professionnelle unique remplacent les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties et d'autre part, aux patentes et licences» (art. 60 Loi n° 98-007).

1.3.2 Les réformes fiscales

Les RFU de Parakou et de Cotonou réalisés respectivement entre 1989 et 1991 et entre 1991 et 1994 ont accompagné les réformes des administrations financières et les réformes fiscales initiées avec l'appui du FMI.



Utilisation des méthodes simples pour des résultats importants. Photo © ONU-Habitat/Malcolm Boorer, 2010

La mise en place des recettes des impôts notamment a été une opportunité très favorable pour la mise en place dans le cadre des projets RFU de nouvelles procédures d'édition de rôles de recouvrement fondés sur l'adressage par rue et de nouvelles procédures de suivi des recouvrements.

L'Ordonnance n°94-001 du 16 septembre 1994 portant loi de finances pour la gestion 1994 a mis en place une réforme fiscale applicable à compter de 1er janvier 1995, qui instituait pour les seules villes dotées du RFU (Parakou et Cotonou) deux nouvelles taxes uniques: la Taxe Foncière Unique (TFU) et la Taxe Professionnelle Unique (TPU). Ces dernières sont assises sur des bases d'imposition (les valeurs locatives) réelles et non plus administrativement comme c'était le cas jusqu'alors.

LA TFU vient en remplacement des taxes locales sur le foncier bâti et non bâti d'une part et des impôts d'Etat sur les revenus locatifs (TIL: taxe immobilière sur les loyers) et les revenus fonciers d'autre part. Elle est due par le propriétaire. La base d'imposition est la valeur locative réelle

La taxe professionnelle Unique se substitue aux anciennes patentes et licences au niveau local et, en dessous de certains seuils de chiffres d'affaire, à l'ensemble des impôts d'Etat qui touchaient les activités (BIC, BNC TVA, etc.). La base d'imposition est la valeur locative professionnelle (y compris les moyens de production)

La TPU et la TFU alimentent le budget des Collectivités locales. Le taux de 13% de la base d'imposition, avec retenue de 10% pour le coût administratif est complété pour la TFU par un taux de 13% au profit



Collecter les données régulièrement pour s'assurer que l'information est mise à jour. Photo © ONU-Habitat/ Malcolm Boorer, 2010

de l'Etat pour les biens loués et pour la TPU par un taux de 13% au bénéfice de l'Etat pour les petites entreprises (en dessous d'un seuil fixé par décret).

Pour la TFU et la TPU la valeur locative est appréciée par l'administration et les contribuables sont donc dispensés de déclaration.

La cartographie et les bases de données communales du RFU apportent ainsi une contribution majeure à la fois aux opérations fiscales des impôts locaux mais aussi des impôts d'Etat, à l'identification et au calcul de l'assiette fiscale et pour l'identification et la localisation des contribuables.

1.4. LA GENÈSE DES RFU AU BÉNIN

Le RFU a été conçu à partir de 1989 et mis en œuvre par le 'Projet RFU' localisé à la SERHAU-SEM dans le cadre d'un projet d'appui à la gestion urbaine et à la décentralisation.

Après la réalisation des schémas et plans directeurs d'urbanisme des principales villes du Bénin qui avaient nécessité une première cartographie des ilots urbains, la priorité avait été donnée à la gestion urbaine et municipale. L'accent a été mis sur le renforcement

des capacités de gestion urbaine des autorités municipales, d'autant que celles-ci étaient confrontées au phénomène, général à toutes les villes d'Afrique sub-saharienne, d'urbanisation accélérée.

Il est apparu à la fin des années 1980 que la procédure administrative dite de lotissement qui permettait une 'production foncière' importante était un élément favorable à la mise en place d'un système d'informations foncières.

Ce processus de production foncière malgré ses aspects informels et techniques souvent approximatifs, permettait en effet, non seulement d'éviter un développement anarchique de la ville comme en ont connu hélas de nombreuses agglomérations dans le monde, mais aussi:

- d'implanter un découpage parcellaire qui se matérialisait au fur et à mesure de la mobilisation de l'épargne des ménages au profit de l'investissement foncier;
- de définir des espaces publics, ménageant la possibilité d'aménagements futurs
- de délivrer des 'titres' aux contours juridiques certes incertains (permis d'habiter) mais reconnus par les populations.

Dans ce contexte, à l'occasion de la conception du premier RFU de Parakou, trois idées simples se sont articulées:

- il était envisageable de créer une base de données des Permis d'habiter (PH) avec la collaboration du service des affaires domaniales, alors localisé à la Préfecture,
- il était possible de cartographier l'ensemble du

parcellaire en calant les plans de lotissement disponibles sur les anciennes feuilles cadastrales, qui ne couvraient avec précision qu'une partie de l'ancien centre ville.

- il était possible de numériser les informations fiscales littérales contenues dans les dossiers ('fiches vertes') du Service des impôts en vue d'une édition informatique des rôles et des avis d'imposition.

Les premiers tests ont montré rapidement:

- que les 'registres '(carnets à souche) des PH étaient quasiment inexploitable et que la constitution d'une base de données foncières nécessitait une vérification de toutes les données et donc nécessitait de réaliser une vaste enquête de terrain;
- que la cartographie du parcellaire nécessitait une numérotation cohérente et unique des parcelles et donc la conception d'un nouvel adressage des parcelles;
- que les données fiscales n'étaient pas exploitables car ni localisées ni 'adressées'.

Pour répondre à ces trois défis, un prototype de RFU a été constitué à partir des trois éléments suivants:

1. un plan du parcellaire, sommaire voire 'expédié', mais 'adressé' et couvrant toutes les zones urbanisées ou en voie de l'être;
2. une vaste enquête de terrain décrivant chaque parcelle permettant de créer du même coup un fichier quasi exhaustif des parcelles perçues comme support de référencement des 'matières imposables' et des 'contribuables'.
3. une première application informatique débouchant sur l'édition de rôles numérisés des impôts locaux.

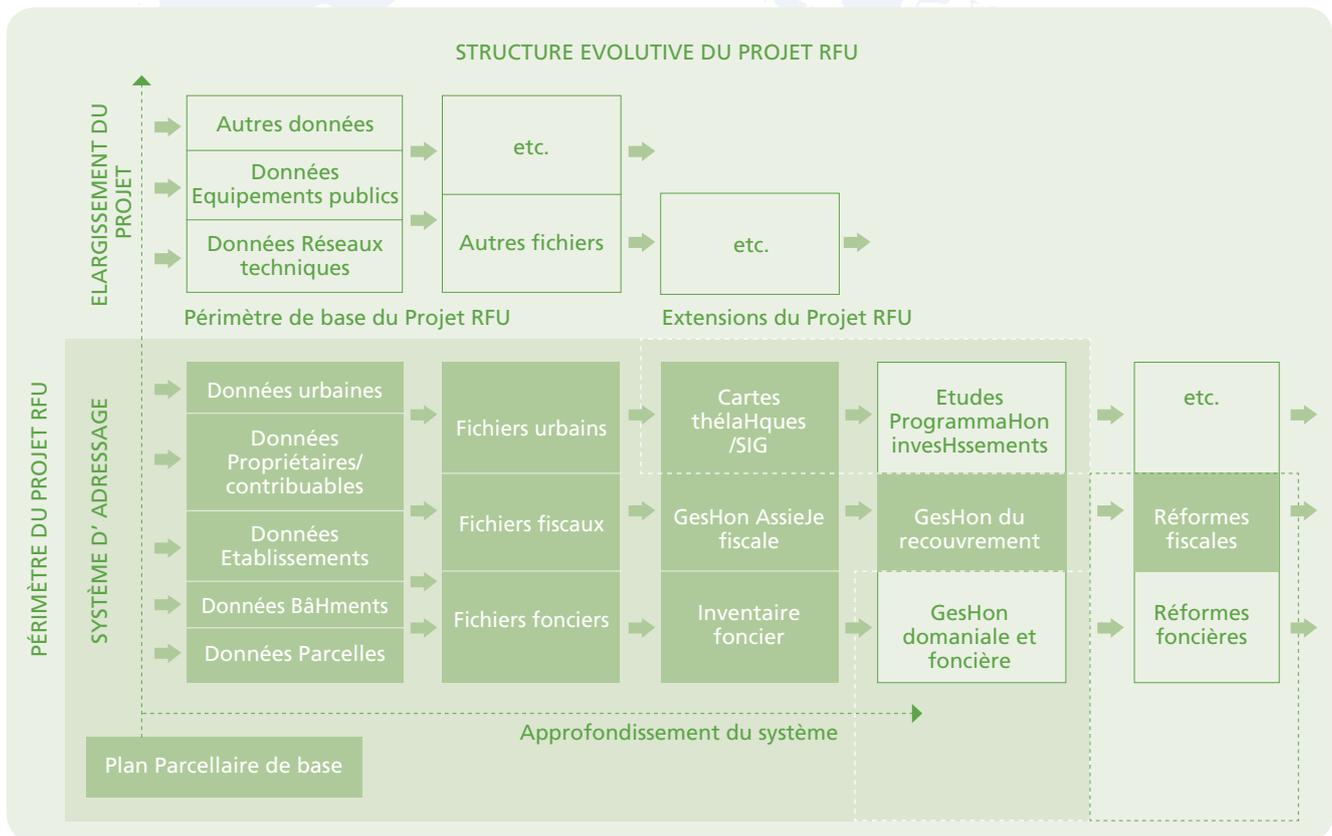


Figure 1: Structure évolutive des projets RFU

Après Parakou qui peut être considéré comme un prototype, l'expérimentation du RFU à Cotonou entre 1991 et 1994 a permis la mise au point détaillée des procédures d'assiette et de recouvrement ainsi que les procédures de mise à jour. Enfin en 1995 celles-ci ont été adaptées à la réforme fiscale et appliquées pour le RFU de Porto-Novo lancé la même année.

Depuis les projets RFU ont évolué dans plusieurs directions, telles qu'elles avaient été envisagées (cf. fig. 1: structure évolutive du projet RFU) dès le lancement du RFU de Parakou:

Le périmètre d'un projet RFU peut en effet connaître deux sortes d'évolution:

- un **élargissement**, en incluant de nouvelles composantes: fiscalité, foncier, gestion urbaine, réseaux techniques, etc.
- un **approfondissement**, en incluant dans chaque composante des applications de plus en plus développées.





QU'EST-CE QU'UN RFU AUJOURD'HUI ?

2.1. LES FINALITÉS DU SYSTÈME 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 que l'on peut définir par :

- les enjeux auxquels il répond,
- les objectifs opérationnels qui lui sont assignés,
- ses éléments constitutifs indissociables:
 - un plan parcellaire de repérage
 - des bases de données communes
 - des applications informatiques qui se complètent
- des modalités de mise en œuvre.

2.1.1 Les enjeux: le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale

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, en 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 même pour faire face au simple entretien des investissements publics;
- par le renforcement des capacités techniques d'intervention de la commune: planification et programmation du développement urbain, gestion des services techniques etc.

Il constitue aussi un instrument fondamental de la sécurisation foncière qui est un des objectifs de la réforme foncière en cours. Cette réforme foncière prévoit notamment la responsabilisation des communes qui sont aujourd'hui en charge de la gestion foncière et domaniale de leur territoire.

2.1.2 LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

De ces enjeux découlent les objectifs opérationnels du RFU largement interdépendants:

- la mise en place d'une cartographie communale adressée et numérisée
- la réalisation d'enquêtes multi-objectifs et de bases de données communes
- l'informatisation complète de la filière fiscale et du traitement des ressources propres (non fiscales)
- la réalisation d'un inventaire foncier permettant d'identifier toutes les parcelles et le domaine publics du territoire communal, et de constituer un fichier des données foncières disponibles pour la gestion domaniale et foncière communale.
- l'exploitation des bases de données par les services de la commune notamment à travers un Système d'information géographique (SIG)

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

2.2 LE SYSTÈME RFU: LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS

L'originalité ou la spécificité du RFU consiste dans sa démarche systémique: les éléments du système sont interdépendants et constituent un ensemble dynamique:

- la réalisation et la mise à jour permanente d'un plan parcellaire communal adressé
- la mise à jour permanente de bases de données communales à travers des procédures de mise à jour des trois applications informatiques complémentaires:
- les applications fiscales
- la gestion de l'inventaire foncier
- la mise en place d'un SIG instrument de gestion des données localisées à la disposition des services communaux.

2.2.1 LES PLANS PARCELLAIRES ET L'ADRESSAGE

2.2.1.1 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.

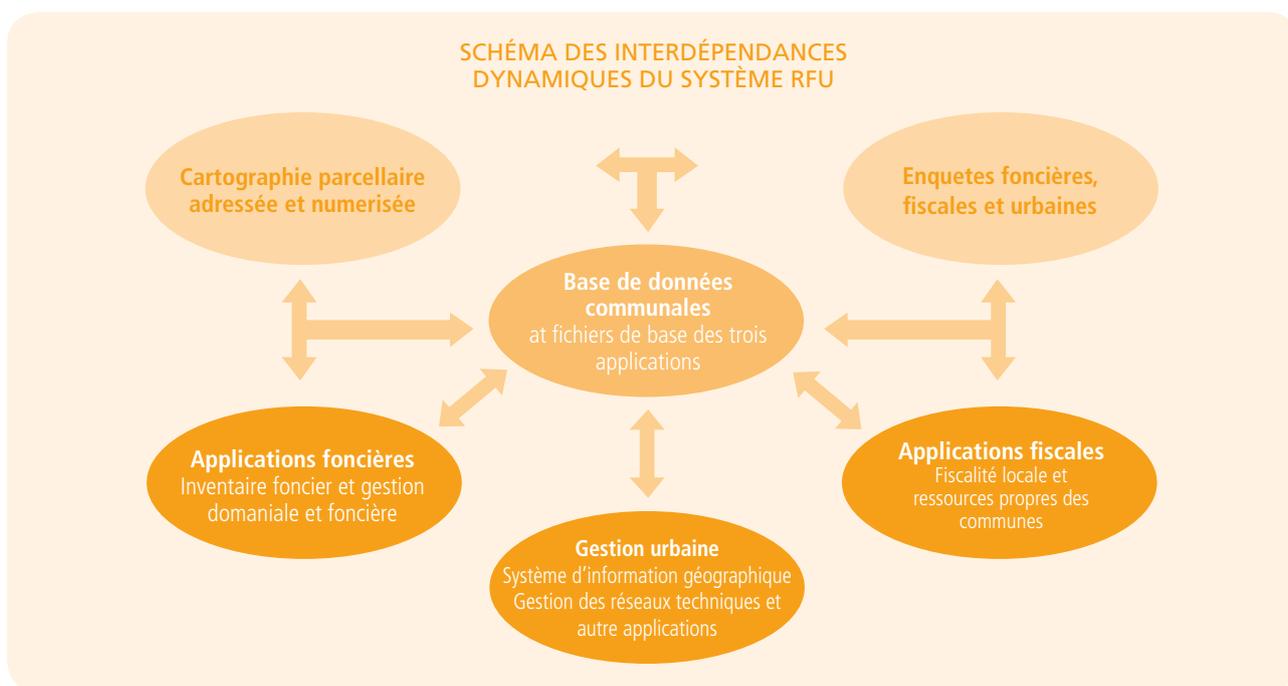


Figure 2: Schéma des interdépendances dynamiques du système RFU

Dans le cadre du premier RFU de Parakou, les dessinateurs recrutés pour réaliser les premiers calques du plan parcellaire de repérage à partir des fonds de plans topographiques et des plans de lotissement, avaient pour instruction de 'dessiner à main levée', c'est-à-dire sans utiliser de règles ni de kutchs ... Il leur était en effet demandé de soigner en priorité le calage des ilots et de veiller à la meilleure interprétation possible des photos aériennes mises à leur disposition ...

Par contre et compte tenu des objectifs et des ambitions du RFU qui est un outil de gestion communale, cette cartographie doit être capable de répondre aux différents besoins des communes.

Pour cela il doit avoir une précision minimale et être pratique d'utilisation et pouvoir être mis à jour en permanence.

Pour toutes ces raisons la numérisation s'est rapidement imposée.

PARTENARIATS

Concernant la carte de base (fonds de plan) et compte tenu des coûts de cette cartographie, un partenariat est recherché 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.

Pour les grands centres urbains (Parakou, Cotonou et Porto-Novo), des conventions particulières avaient été passées entre l'IGN et la Serhau-Sem, maître d'ouvrage délégué. C'est ainsi que l'IGN a participé à la production des premiers plans numérisés. Par la suite l'IGN de par ses compétences techniques a été le principal producteur de la cartographie de base à partir de laquelle sont produits les plans parcellaires adressés.

Par la suite encore des cabinets de géomètres ou des bureaux d'études équipés de matériels et logiciels spécialisés ont pu intervenir comme sous-traitants ou opérateurs dans la production des plans parcellaires numérisés.

Mais dans le contexte institutionnel précédant la décentralisation de 2003 les communes n'ont pas eu en général l'occasion d'assumer la maîtrise d'ouvrage et donc le contrôle de la cartographie communale, laissant ces tâches au maître d'ouvrage délégué ou au maître d'œuvre.

MÉTHODOLOGIE

A défaut de disposer de fonds de plans à jour ou suffisamment précis, des prises de vue aériennes ont été le plus souvent nécessaires 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) a relevé des moyens financiers mobilisés d'autant que les superficies à couvrir ont pu être importantes.

C'est à partir de la cartographie de base qu'a été intégré le parcellaire. Il n'y a pas eu de solution unique: ce travail a pu se faire à partir d'une table lumineuse d'une manière entièrement graphique ou 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 ont été 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 a été réalisé dans plusieurs RFU (Cotonou par exemple) à l'occasion de l'implantation ou de la vérification de l'adressage des entrées de parcelle.

Le plan de repérage parcellaire qui en résulte et qui sert aux enquêtes est aujourd'hui de préférence numérisé pour en faciliter l'utilisation pour les besoins des enquêtes et pour en faciliter les corrections qui résultent des informations qui remontent des enquêtes de terrains.

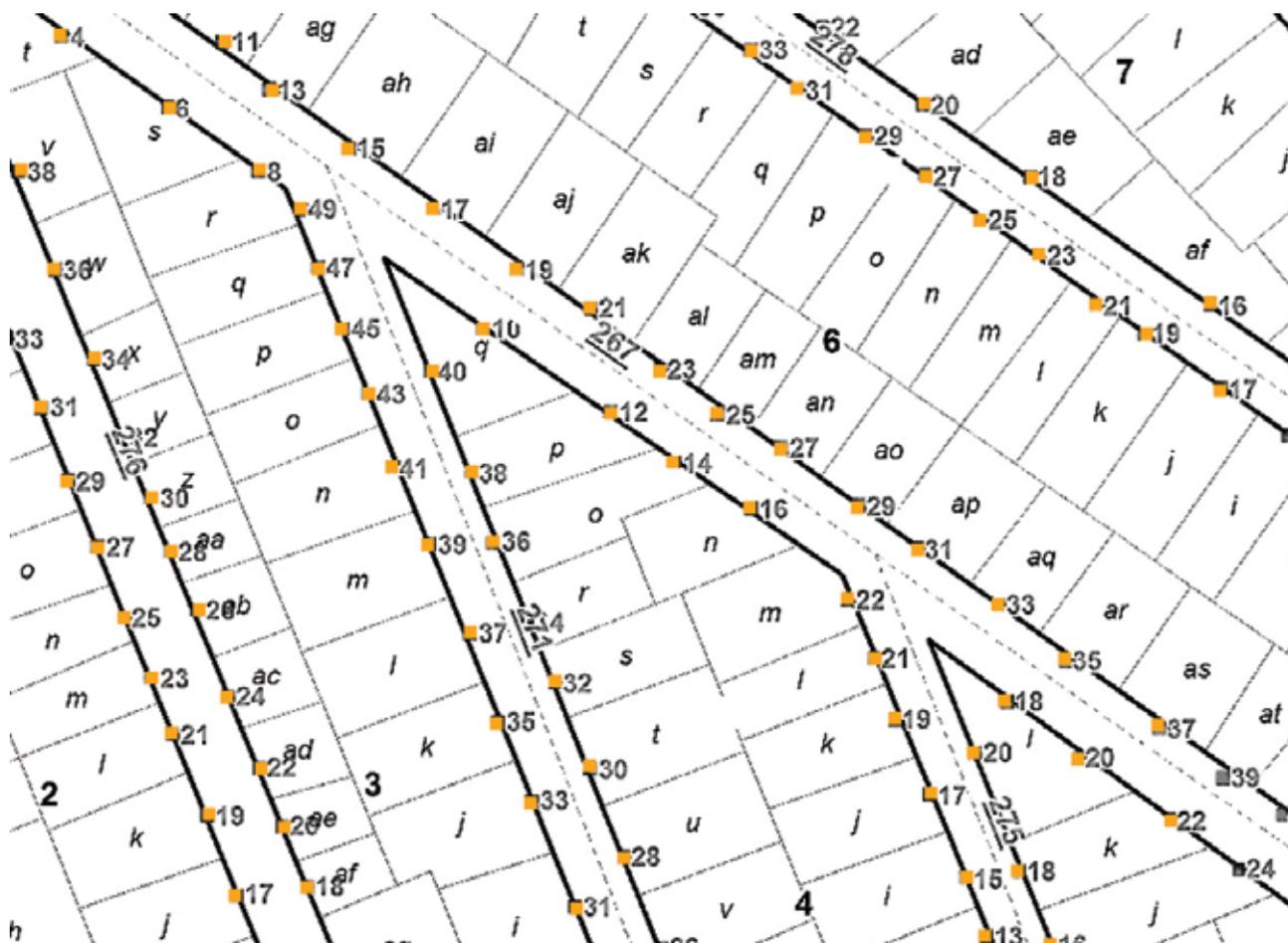


Figure 3: Extrait du plan parcellaire numérisé de Seme Podji Sur cet extrait figure le double système d'adressage: En noir le système de numérotation des ilots et des parcelles (ex: ilot '6' et parcelle 'ak') et en bleu le système REP, n° de Rue et N° d'entrée de parcelle (ex: rue '267' entrée '23') Source: Projet PAACO (Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou)

Des extraits de ce plan de repérage parcellaire (cf. fig. 3) 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: numéro de plaque etc.

Les expériences récentes des derniers RFU montrent qu'il est indispensable de prévoir en même temps que la réalisation des plans de repérage parcellaires adressés et numérisés, la mise en place des outils et des compétences pour leur mise à jour permanente et leur 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 MapInfo ou Arcinfo) apparaît de plus en plus pertinente.

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

2.2.1.2 L'ADRESSAGE ET LE PANNEAUTAGE

L'adressage est l'opération permettant de concevoir, réaliser et implanter (panneautage) un système de localisation d'une parcelle, d'un objet urbain, d'un individu, d'une activité ou d'un réseau technique.

Le plus souvent des systèmes d'adressage pré existents, mis en place à différentes époques, le plus souvent partiels ou abandonnés. Suivant les cas tout ou partie de ces systèmes a été récupérée et incluse dans le système d'adressage mis en place. C'est le cas des rues

Les expériences récentes des derniers RFU montrent qu'il est indispensable de prévoir en même temps que la réalisation des plans de repérage parcellaires adressés et numérisés, la mise en place des outils et des compétences pour leur mise à jour permanente et leur évolution progressive vers une cartographie communale.

ou avenues qui avaient été dénommées et qui ont pu être numérotées sans que le nom soit abandonné. C'est le cas aussi des découpages urbains en quartiers ou zones qui peuvent être utilisés.

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

MÉTHODOLOGIE

Un certain nombre d'étapes ont été conçues pour les projets d'adressage des RFU des grands centres urbains:

- 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 cas échéant par un sous-traitant
- 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 mais sont aussi attachées toutes 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 des rues et des entrées de parcelles devait se faire dès que possible grâce notamment aux premières améliorations des rentrées fiscales.

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

Si à Parakou, dans un premier temps l'adressage s'est limité au QIP, à Cotonou les deux systèmes ont été mis en place directement et le projet RFU qui incluait une opération pilote de panneautage des rues et des entrées de parcelle afin de mettre au point la méthodologie et les standards des panneaux.

Compte tenu de leur faible complexité ces opérations de panneautage ont été confiées à la Commune (ex Circonscription urbaine) qui budgétisait tous les ans les coûts d'une partie des travaux. L'institution, à l'initiative de la DGID, de la retenue à la source des coûts de fonctionnement du RFU a perturbé la stratégie mise en place et ces opérations de panneautage n'ont pas été menées à terme et sont encore aujourd'hui inachevées.

Autant la réalisation et la pose des plaques de rue relevaient de la Commune, autant plusieurs solutions de répartition des tâches et des coûts avec les propriétaires ont été envisagées.

Ainsi, une des solutions préconisée a consisté 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.

2.2.2 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 autres composantes et applications de l'outil.

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 important travail préalable de préparation.

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 autres composantes et applications de l'outil.

2.2.2.1 - LES ENQUÊTES MULTI-OBJECTIFS

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 sont en général 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

Le questionnaire se compose d'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 le questionnaire rempli, le propriétaire le transmet directement à la mairie.

On trouvera en annexe 4 un exemple de fiche d'inventaire foncier.

ORGANISATION

La réalisation des enquêtes nécessite une organisation spécifique et temporaire comportant:

- Des locaux suffisamment vastes et équipés d'un matériel et d'un mobilier adaptés et 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, pour permettre aux équipes mobiles et aux contrôleurs d'être présents sur le terrain chaque fois que nécessaire.

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.

- Un personnel en grande partie occasionnel qui vient compléter les agents de la commune et de la direction des impôts. Ces enquêtes sont réalisées de préférence par des jeunes diplômés en quête d'emploi (niveau bac minimum), quand il en existe, recrutés et rémunérés par la Commune qui constituent ainsi un vivier de compétences locales utiles à différentes phases du RFU.

Elles nécessitent ainsi,

- 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;

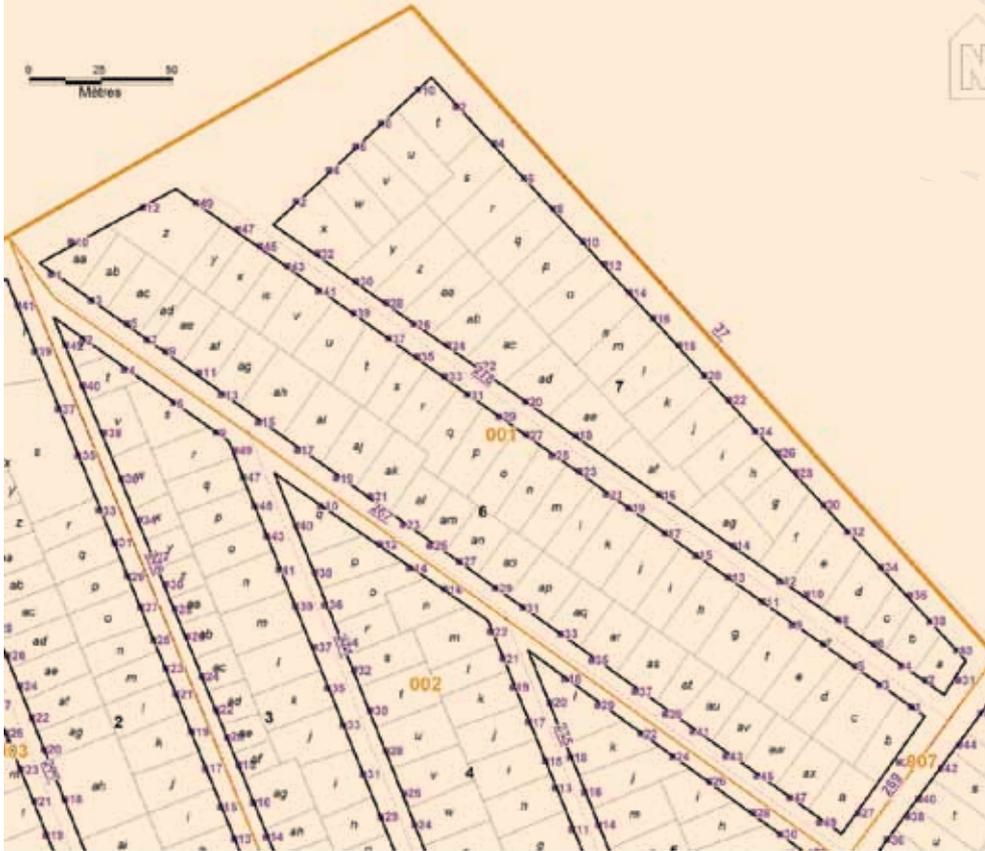
- des contrôleurs chargés d'appuyer les enquêteurs de terrain et de résoudre les éventuels problèmes de relation avec les propriétaires, occupants ou exploitants;
- éventuellement des guides de quartier délégués par les chefs de quartier pour faciliter les contacts avec la population.
- dans les locaux 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

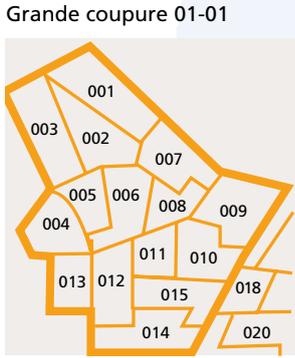
La collecte des données sur le terrain est assurée par des équipes qui peuvent être composées d'un agent des impôts, d'un enquêteur formé à cet effet et éventuellement d'un guide de quartier. L'enquête s'effectue dans chaque quartier par îlot sur la base d'un extrait du plan parcellaire numérisé. Les 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 est assurée, soit par la commune soit par le maître d'œuvre soit 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.



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



IIOT_RFU	NB_PARCELLE
6	50
7	33

Figure 4: Extraits de plan pour les enquêtes (source: Service Fiscalité/RFU Mairie Cotonou- PAACO)

Tableau 2: des personnels mobilisés pour les enquêtes du RFU de Cotonou en 1992

TACHES	ORIGINES >	IMPÔTS	PROJET RFU (SERHAU)	COMMUNE	OCCASIONNELS	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

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 dépend de nombreux facteurs difficilement maîtrisables: difficultés rencontrées sur le terrain, qualification des enquêteurs, accueil des populations etc.

Tableau 3: des personnels mobilisés pour les enquêtes du RFU d'Abomey en 2004

TACHES	ORIGINES >	IMPÔTS	PROJET RFU (SERHAU)	COMMUNE	OCCASIONNELS	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

COMMENTAIRES:

A ce nombre de personnels mobilisés il faut ajouter les deux (2) structures prestataires de services à savoir les Cabinets LABEE (Cartographie et Plans) et FASCEL SOFT (Logiciel Informatique).

Les guides de quartiers sont désignés parmi les quarante huit (48) agents d'enquêtes de terrain, notamment parmi ceux qui ont une bonne maîtrise du terrain; mais ceux-ci n'ont pas un traitement différent. Les cinq (5) agents chargés de la codification et de la vérification sont des occasionnels recrutés par la commune et formés par les services des Impôts. Ils sont également utilisés comme contrôleurs sur le terrain.

¶ Pour les besoins de la formation du personnel, des manuels pour les enquêteurs les codificateurs et les contrôleurs sont élaborés pour chaque RFU en fonction des spécificités des enquêtes et des questionnaires.

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'établissement, 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 élaborés pour chaque RFU en fonction des spécificités des enquêtes et des questionnaires.

2.2.2.2 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.

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
- traiter les fiches erronées ou incomplètes

Après la collecte des données et le traitement des fiches au bureau, démarre la phase de saisie pour la constitution des fichiers de base.

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 échappés aux différents contrôles.

2.2.3 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.



Codification et contrôle des enquêtes du RFU de Sémé-Podji.
Photo © ONU-Habitat/René Perier & David Houssou

Tableau 4: 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
Total	60
Véhicules	Nombre
Minibus/plateau aménagé	1
Break/Plateau	1
Moto/mobylettes	4



Postes de saisie des enquêtes RFU de Sémé-Podji. Photo © ONU-Habitat/René Perier & David Houssou

De longs travaux de collationnement sont nécessaires 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 prénom et des adresses de contact).

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 recouplements 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 pour des enquêtes complémentaires.

La saisie des corrections du collationnement permet d'obtenir le fichier de base qui est éclaté, pour des raisons de commodité, en quatre (4) 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.

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 recouplements avec d'autres fichiers source.

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 orthographes approchantes.

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

2.2.4 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.

2.2.4.1 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.

A) 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;
- améliorer la qualité de l'assiette, c'est-à-dire améliorer l'identification, la localisation et les informations descriptives des matières imposables de des contribuables;
- améliorer les bases d'imposition qui sont le plus souvent sous évaluées

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.

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 en général intégrées dans le projet RFU les opérations de collationnement des fichiers fiscaux à partir de rôles provisoires d'assiette. Ce collationnement permet 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'analyses 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, llot et Parcelle);
- les 'rôles de recouvrement': les articles sont regroupés par contribuable 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.



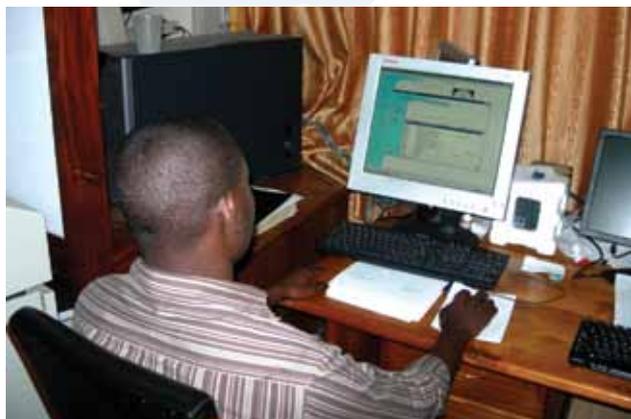
Postes de saisie au service informatique RFU des services des impôts à Cotonou. Photo © ONU-Habitat/René Perier & David Houssou

B) 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 programme informatique 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 des dysfonctionnement 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:



Poste de saisie gestion des contribuables au service informatique RFU des services des Impôts de Cotonou.
Photo © ONU-Habitat/René Perier & David Houssou

- 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;
- Edition de cahier 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.

2.2.4.2 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 programme 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.

2.2.5 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.).

2.2.5.1 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 recouplement 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.



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

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:

- les données disponibles dans les services centraux des domaines
- les données disponibles dans les services chargé des affaires domaniales et foncières dans les administrations locales ou à la commune
- les informations recueillies lors des enquêtes à partir de la fiche 'inventaire foncier'

Cet inventaire foncier est intégré dans la 'base de données communes' 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.

2.2.5.2 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 mise 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), qui pour l'instant n'a pas été systématisée voire même freinée, comme à Parakou comme à Savé où de fortes résistances sont apparues au sein de l'administration locale.

Dans l'attente de cette mise en réseau informatique une forte demande existe pour que le service RFU soit intégré 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...

2.2.6 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 pour l'instant peu exploitées par les services des Communes.

Alors que toutes ces données, celles recueillies par le RFU comme celles gérées par les services dans la mesure où elles sont 'localisées', sont exploitables dans un système d'information géographique (SIG), seul le service RFU de Cotonou commence à produire des cartes thématiques et des traitements spécifiques pour les services.

Dans la mesure où un SIG est aujourd'hui mis systématiquement en place dans chaque nouveau RFU, comme le fait la SERHAU-SA notamment, 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 l'assister 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



Le RFU permet de graduellement faire face aux problèmes de gestion des fonds de données imprimées. Photo © ONU-Habitat/Remy Sietchiping, 2010

A l'avenir quand le système d'information géographique (SIG) de Cotonou qui sert de précurseur sera consolidé il pourrait être 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

2.3 LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET RFU

2.3.1 LES ÉTAPES

La mise en œuvre du projet RFU relève aujourd'hui comme hier d'une démarche de projet qui comporte un certain nombre d'étapes.

Avant la prise de décision du lancement du projet une phase de réflexion préalable est indispensable. Il s'agit de vérifier l'opportunité d'un RFU pour la commune considérée et de confirmer cette opportunité par une étude de faisabilité.

Après la décision de l'organe délibérant de la Commune, le projet comprend quatre phases qui ensemble, constituent un tout cohérent:

1. la préparation
2. la mise en place
3. le développement et la consolidation
4. la transmission

Ces quatre phases sont étalées sur 3 ou 4 ans, voire plus, quand les moyens mobilisés sur ressources externes ne sont pas suffisants pour mener de front toutes les composantes.

1. LA PHASE DE PRÉPARATION.

Elle comprend:

- la réalisation du plan communal de repérage par cellulaire numérisé à partir d'une cartographie de base et d'un adressage;
- le suivi des opérations fiscales traditionnelles et éventuellement la préparation des locaux nécessaires aux travaux d'enquêtes et de saisie informatique de la phase suivante;
- la préparation des enquêtes: élaboration des questionnaires à partir des objectifs définis.
- 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.

2. LA PHASE DE MISE EN PLACE.

Cette phase généralement très intensive peut comprendre outre des actions soutenues de communication et d'information envers les habitants:

- 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.

3. LA PHASE DE DÉVELOPPEMENT ET DE CONSOLIDATION:

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

Par contre les applications fiscales sont réalisées en respectant le calendrier fiscal annuel.

Compte tenu des contraintes financières des choix et en fonction des ressources disponibles la solution généralement retenue consiste en:

- la réalisation complète des applications fiscales qui doivent théoriquement générer les ressources nécessaires à l'achèvement du RFU et à sa maintenance;
- le cas échéant, 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.


Tout au long de sa mise en place le projet RFU intègre une démarche partenariale associant les administrations centrales et déconcentrées qui sont des partenaires privilégiés à savoir l'Administration territoriale, la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

4. 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 des 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 consolidation et à la maintenance du système par la signature de protocoles d'accord annuels (cf. annexes 5-1 et 5-2).

2.3.2 LE PARTENARIAT ET LES INDISPENSABLES SYNERGIES AVEC LES ADMINISTRATIONS

Tout au long de sa mise en place le projet RFU intègre une démarche partenariale associant les administrations centrales et déconcentrées qui sont des partenaires privilégiés à savoir l'Administration territoriale, la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Mais depuis quelques années cette démarche semble s'être limitée à un partenariat entre la commune et le service départemental des impôts pour le traitement de la fiscalité locale.

Des actions de sensibilisation auprès des services extérieurs du ministère des finances qui sont, de fait, partie prenante du projet notamment, sont souvent nécessaires pour améliorer leur implication. La formalisation des partenariats à travers des protocoles d'accord annuels et de leurs bilans apparaît utile à la consolidation des partenariats et pour limiter les risques liés aux mutations des personnels.

Pourtant ces protocoles d'accord ne sont plus systématiquement établis de telle sorte que les relations entre services se délitent jusqu'à se dégrader comme cela a pu se passer à Parakou notamment.

2.3.3 LES COÛTS DE RÉALISATION ET DE MAINTENANCE DES RFU

2.3.3.1 LES COÛTS DE RÉALISATION

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. Le tableau suivant ci-après) récapitule les coûts de quelques RFU.

Ce tableau permet certes de cerner l'ordre de grandeur de ces coûts par ha ou par parcelle, mais ces informations restent difficilement exploitables car chaque projet RFU doit tenir compte d'objectifs propres et de conditions de réalisations spécifiques: disponibilité d'une cartographie de base, coût de réalisation des prises de vues aériennes etc..

2.3.3.2 LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT

La pérennité des acquis du projet suppose que soit assurée la maintenance des matériels et des systèmes mis en place.

Les premiers projets RFU prévoyaient que les coûts de maintenance soient pris en charge par les Communes dans le cadre de protocoles d'accord annuels en inscrivant ces dépenses dans les différents chapitres du budget.

Tableau 5: 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						

L'ordre de grandeur de ces coûts est estimé pour les grands centres urbains (Cotonou, Porto-Novo) à environ 10 % des recettes fiscales de la Commune étant entendu que cette enveloppe comprend 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 6, 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 qui devrait être consacré au RFU peut être bien plus importante et peut atteindre jusqu'à un tiers des recettes fiscales pour les petits centres qui dispose d'un gisement fiscal réduit. Il est probable que les besoins financiers du fonctionnement du RFU dépassent ce seuil dans nombre de communes et c'est ce qui explique en partie que la pérennité même du Registre foncier urbain y est problématique.

La pérennité du RFU est alors dépendante des ressources externes non budgétaires à mobiliser en faisant appel aux partenaires au développement à défaut de subventions en provenance de l'Etat.

Dans tous les cas il est souhaitable, et notamment au Bénin où 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 communes participent financièrement aux coûts de fonctionnement et d'investissement du RFU, du fait même de cette ponction sur les ressources municipales.

2.3.3.3 LES BILANS COÛTS/ AVANTAGES

La pratique de l'analyse des analyses coûts / avantages des opérations RFU telle qu'elles avaient été menées à Parakou et Cotonou, n'a pas été maintenue. Il s'avère aujourd'hui difficile voire impossible, de reconstituer pour les RFU des villes moyennes ou petites ces bilans. Ceux-ci sont pourtant d'utiles indicateurs de la faisabilité des RFU, voire de la vérification de leur faisabilité. Ces bilans comparent en effet les dépenses et les recettes des opérations fiscales, avant et après la réalisation d'un RFU. On trouvera pour mémoire, en annexe 7, le bilan coûts/ avantages du RFU de Cotonou en 1994.

03



ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC DE LA MISE EN ŒUVRE DES RFU AU BENIN

L'exploitation de la documentation et notamment des actes des séminaires et forum, les visites de terrain ainsi que les entretiens réalisés lors de la mission du 10 au 24 janvier 2010, les réponses aux questionnaires déposés lors de ces visites et enfin l'atelier qui s'est tenu à Cotonou les 25 et 26 février 2010 permettent de dresser un bilan de la mise en œuvre des RFU depuis près de 20 ans.

3.1 LE PANORAMA GÉNÉRAL

3.1.1 LE BILAN GLOBAL

Les registres fonciers urbains sont aujourd'hui perçus et reconnus comme des instruments pertinents et performants de mobilisation des ressources fiscales des communes. Par contre leur rôle dans la maîtrise de la gestion foncière et domaniale et dans le renforcement des capacités de la gestion communale émerge lentement au niveau des responsables communaux.

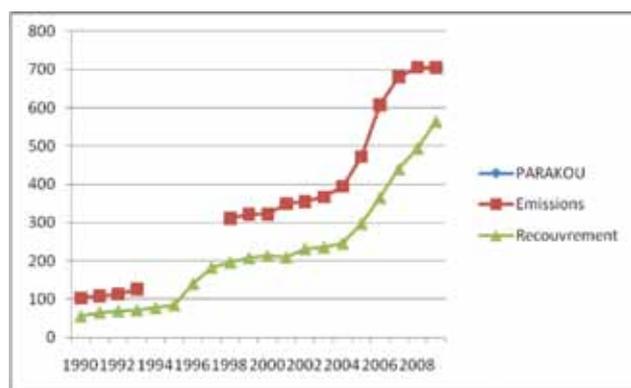


Figure 5: Evolution des émissions et des recouvrements des impôts locaux à Parakou depuis la mise en place du RFU

Les recettes fiscales des communes issues des procédures RFU ont connu des augmentations très importantes. Dans certaines grandes villes comme Cotonou et Parakou, les recettes fiscales ont pu être plus que quintuplées.

Les RFU sont aujourd'hui en place dans 16 communes du Bénin et en cours de mise en place dans deux communes. Les trois villes à statut particulier ainsi que toutes les villes moyennes sont couvertes tandis que le RFU semble se diffuser dans les communes à dominante rurale dotées de petits centres urbains.

Les recettes fiscales des communes issues des procédures RFU ont connu des augmentations très importantes. Dans certaines grandes villes comme Cotonou et Parakou, les recettes fiscales ont pu être plus que quintuplées (figures 5 et 6). Par contre dans d'autres villes les résultats ont été plus lents comme à Porto-Novo voire très faibles comme à Dassa-Zoumè, Savalou ou Save (Fig. 7).

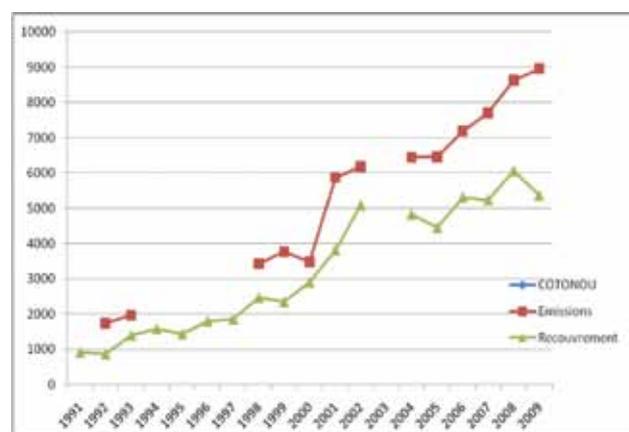


Figure 6: Evolution des émissions et des recouvrements des impôts locaux à Cotonou depuis la mise en place du RFU en 1992

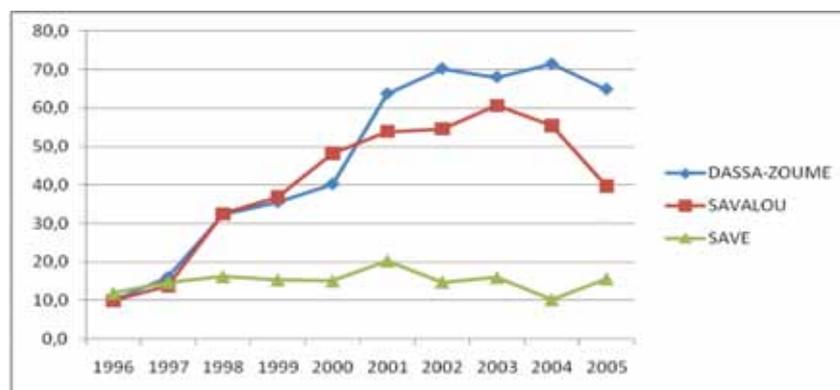


Figure 7: Evolution des recouvrements à Dassa-Zoume, Savalou et Save depuis la mise en place du RFU

Plusieurs questions toujours non dépassées perturbent les relations avec les services des impôts et le développement des nécessaires partenariats: désaccords sur l'utilisation du coût administratif, débats sur la localisation des bases de données RFU et sur les responsabilités respectives des mises à jour des données urbaines nécessaires à la fiscalité locale etc.

Faiblesse des ressources humaines et techniques mobilisées - personnel formé, moyens matériels et informatiques, budgets de fonctionnement - ne permet pas d'entretenir et encore moins de consolider la cartographie et les bases de données. Au contraire les dégradations rapides de ces éléments nécessaires à la mise en œuvre de l'application fiscale ont nécessité de coûteuses opérations de restauration.

Dans ces conditions, même si les retombées sur les finances locales sont indéniables, le potentiel fiscal est encore loin d'être pleinement mobilisé et les recettes fiscales sont encore très notoirement

insuffisantes pour faire face aux besoins ne serait-ce que d'entretien et de maintenance des services et des investissements urbains.

Le plus souvent la mise en œuvre des RFU reste inachevée et seuls trois éléments du système sont généralement en place: une cartographie parcellaire adressée, un fichier de base résultant d'enquêtes de terrain et l'application fiscale. Les applications foncières et l'exploitation des données urbaines restent embryonnaires de telle sorte que le système RFU n'exploite pas toutes ses potentialités.

Par ailleurs après les phases d'installation du RFU, les communes se retrouvent rapidement assez démunies pour assurer la maintenance de la cartographie et des données de bases. Le plus souvent, la faiblesse des ressources humaines et techniques mobilisées - personnel formé, moyens matériels et informatiques, budgets de fonctionnement - ne permet pas d'entretenir et encore moins de consolider la cartographie et les bases de données. Au contraire les dégradations rapides de ces éléments nécessaires à la mise en œuvre de l'application fiscale ont nécessité de coûteuses opérations de restauration.

Aujourd'hui, alors que la décentralisation est effective et permet enfin aux responsables des communes de jouer pleinement leur rôle, toutes les leçons du passé ne semblent pas avoir été tirées. Les mises à jour de la cartographie et des bases de données ainsi que le suivi des procédures fiscales à la charge des services des impôts ainsi que les nécessaires actions de sensibilisation et d'information, ne sont qu'imparfaitement assurées.

3.1.2 FORCES ET FAIBLESSES DES RFU

Le tableau de synthèse ci-après présente les forces et faiblesses identifiées au niveau des enjeux et des objectifs du RFU.

Il résulte du croisement des constatations de terrain, de la compilation des observations recueillies lors des précédents forums, et des résultats de l'atelier de Cotonou des 25 et 26 février 2010.

FORCES ET OPPORTUNITÉS

Tableau 6: Forces et faiblesses

ENTITÉS	FORCES ET OPPORTUNITÉS	FAIBLESSES ET MENACES
Le contexte et les enjeux de la gestion urbaine		
L'intégration du RFU/SIF dans la gestion municipale; Appropriation par les élus; retombées: affectation des ressources supplémentaires ?	Le RFU peut devenir un instrument central dans la gestion technique et financière de la ville grâce aux informations sur le territoire et le patrimoine de la commune. La décentralisation confère aux communes et à leur maire des compétences étendues en matière d'urbanisme, d'aménagement et de gestion foncière ainsi qu'une autonomie financière (dans le cadre de l'unicité de caisse) qui doit les inciter à développer des capacités de maîtrise d'ouvrage.	Fragilité des RFU quand les maires et les responsables communaux n'intègrent pas l'outil RFU dans le management municipal et/ou quand la formation et la sensibilisation des cadres communaux ne sont suffisantes
La mobilisation des ressources financières	Principale motivation des Communes et des PTF pour la réalisation du RFU: Des résultats effectifs indéniables mais encore très éloignés des possibilités et du potentiel fiscal. Les enjeux sont multiples:	Pas de relations avec les enjeux réels ce qui conduit à une sous-estimation des besoins réels. Pas d'objectifs quantitatifs estimés à partir des capacités contributives des ménages et des activités économiques
La gestion domaniale et foncière / articulation avec les réformes foncières	Le RFU est intégré dans la réforme foncière ...	Dans aucune ville, l'inventaire foncier n'a été engagé. Aucune application informatique n'a été réalisée dans le cadre des projets RFU. Les services des affaires domaniales ne semblent pas s'être doté d'un logiciel de gestion des certificats, droits et titres relevant des communes. Les liaisons fonctionnelles entre service ne sont pas encore établies. Les saisies des mutations foncières ne sont pas intégrées dans le RFU
Les capacités techniques de gestion urbaine	Les villes et communes peuvent à travers le RFU renforcer leur maîtrise de la gestion territoriale: <ul style="list-style-type: none"> - connaissance du territoire grâce à une cartographie numérisée exploitable avec un logiciel SIG. - production par des enquêtes de données et d'informations urbaines - mise en place d'une synergie entre services pour exploiter les bases de données urbaines Possibilité de développer le SIG de la commune	Faible motivation des services techniques ou foncier communaux pour travailler en synergie avec le service RFU. Niveau technique et formation insuffisante des personnels à l'utilisation des bases de données et de la cartographie numérique.
Les objectifs opérationnels des RFU/SIF		
Le traitement des filières fiscales pour les impôts locaux et les ressources propres	Le RFU offre l'opportunité de fixer des objectifs ambitieux de: <ul style="list-style-type: none"> élargissement de l'assiette de la fiscalité locale et des ressources propres, amélioration de la qualité de l'assiette, valorisation de l'assiette fiscale aujourd'hui très sous-évaluée, rationalisation des procédures fiscales grâce à l'informatisation, amélioration de la distribution des avis d'imposition et amélioration du suivi des recouvrements, et enfin amélioration des mises à jour de s données d'assiette à partir des informations recueillies au niveau des recettes des impôts. 	Le CGI confie aux services des impôts la taxation et le recouvrement des impôts locaux. On constate une faible motivation de l'administration fiscale qui est avant tout préoccupée par la fiscalité nationale. Le nécessaire partenariat entre l'administration fiscale et les communes se révèle difficile et fragile. Outre la faible motivation des agents, leur forte mobilité et leur insuffisante formation aux procédures RFU ne permet pas un développement durable des avoirs-faire au sein de l'administration.

LES THÈMES ET OBJECTIFS	FORCES ET OPPORTUNITÉS	FAIBLESSES ET MENACES
<p>L'inventaire foncier, base de la gestion foncière et domaniale de la commune; Articulation réforme foncière</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La mise en place d'un inventaire foncier sensé centraliser les informations sur les présomés propriétaires et leur 'titres', permis d'habiter ou conventions de vente, peut constituer le socle d'une gestion foncière et domaniale d'autant plus performante qu'elle est couplée avec un cartographie parcellaire bien 'adressée'. - nécessité d'intégrer au système l'inventaire foncier de la commune (Etat, communes, privés). 	
<p>Le SIG outil de gestion des bases de données urbaines</p>	<ul style="list-style-type: none"> - utiliser le RFU pour coordonner les interventions sur la voie et les équipements publics - La mise en place d'un logiciel SIG à l'occasion de la réalisation de la cartographie àrcellaire numérisée peut constituer la première étape de l'implantation d'un SIG communale permettant d'exploiter les bases de données urbaines avec efficacité 	<p>Demande une bonne formation technique. Le SIG comme outil des données urbaines suppose que les services utilisateurs produisent des 'couches d'information' répondant à leurs besoins</p>
<p>Plan parcellaire numérisé</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La cartographie RFU peut répondre aux travaux du cadastre car tous les éléments sont présents quand on part des orthophotos. Mais s'il est nécessaire il faut compléter pour avoir la précision. Les documents établis dans le cadre des SIF doivent être contrôlés par l'IGN pour s'assurer de leur fiabilité. Cartes nécessaires pour répondre aux normes du cadastre. (1/2000 bien géoréférencé établi à partir des orthophotos) pour servir le cadastre. 	<ul style="list-style-type: none"> - l'accès à la cartographie reste très difficile pour les utilisateurs, - absence d'archivage des plans de lotissement dont les plans de récolement ne sont jamais réalisés. - la mise à jour de la cartographie de base: si elle n'est pas suivie, la cartographie de base n'intègre pas les nouvelles zones loties et les nouvelles modifications intervenues sur le terrain; la cartographie devient obsolète au fil des années et nécessite une restauration complète
<p>Adressage QIP/REP</p>	<p>L'adressage QIP de type cadastral répond bien aux besoins d'identification des parcelles et des biens. Tandis que l'adressage par rue (REP) répond bien aux besoins de localisation des personnes physiques et des activités et établissements mobiles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - les zones non loties et non recasées: le système d'adressage QIP est difficilement mis en oeuvre sur les parcelles non loties, cela oblige le Maître d'oeuvre à procéder d'abord à un adressage sommaire en attendant que la zone soit lotie pour procéder à un adressage définitif; Les procédures d'assiette et de recouvrement - les méthodes de calcul de la
<p>Les procédures d'assiette et de recouvrement</p>	<p>De multiples compétences techniques béninoises sont aujourd'hui disponibles parmi les consultants, au sein des bureaux d'études ainsi qu'au sein des administrations communales. Mise en place d'une mutualisation des compétences à travers le réseau des responsables RFU des communes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - les méthodes de calcul de la valeur locative sont différents d'une ville à une autre, ces valeurs sur très élevées,
<p>Moyens humains:</p>	<p>De multiples compétences techniques béninoises sont aujourd'hui disponibles parmi les consultants, au sein des bureaux d'études ainsi qu'au sein des administrations communales. Mise en place d'une mutualisation des compétences à travers le réseau des responsables RFU des communes</p>	<p>Formation insuffisante des responsables des services RFU lors de la mise en place du RFU. Les responsables RFU des communes sont souvent seuls et en cas de mobilité la succession peut être difficile (cas de Savalou)</p>
<p>La Communication</p>		<ul style="list-style-type: none"> - insuffisance de communication à l'endroit des populations avant et pendant la mise en oeuvre ou la restauration du RFU, ce qui justifie les réticences observées au niveau des populations - l'insuffisance de formation des acteurs du RFU à tous les niveaux (le personnel des mairies, le personnel des services des impôts, le personnel occasionnel souvent sollicité pour la collecte des données ou pour la distribution des avis d'imposition, les opérateurs géomètres chargés de l'établissement ou de la mise à jour des plans parcellaires et de l'adressage); - les outils ne sont pas déclinés en langages simples accessibles à tout le monde,

3.2 LES RÉUSSITES ET LES ACQUIS

Au delà des résultats positifs immédiats sur les recettes fiscales communales et des effets bénéfiques du RFU sur la maîtrise du foncier et sur les capacités de gestion communale, il paraît intéressant de mettre l'accent sur les évolutions et les processus en cours qui vont durablement renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des communes.

La mise en œuvre des principaux éléments du RFU est ainsi de mieux en mieux maîtrisée par les différents partenaires et professionnels béninois: services ou cellules RFU des communes, bureaux d'études ou consultants indépendants soustraitants, mais aussi au sein des services des impôts.

Nous tenterons de lister quelques uns des principaux aspects et processus positifs en cours:

- Le contexte de décentralisation effective entraîne avec l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage communale, de fortes attentes et de légitimes exigences de la part des responsables communaux.
- L'utilisation systématique de la sous-traitance dans la phase d'expérimentation des premiers RFU de Parakou, Cotonou et Porto-Novo par le Projet RFU localisé à la SERHAU-SEM, aujourd'hui Serhau-SA, a permis l'émergence de plusieurs bureaux d'études et de compétences spécialisées.
- La mise en œuvre des principaux éléments du RFU est ainsi de mieux en mieux maîtrisée par les

différents partenaires et professionnels béninois: services ou cellules RFU des communes, bureaux d'études ou consultants indépendants soustraitants, mais aussi au sein des services des impôts.

- Le développement des compétences est par ailleurs complété par les pertinentes mises en réseau et mutualisation des compétences des services RFU des communes à travers le nouveau «réseau RFU SIF Bénin».
- La généralisation de la numérisation des plans de repérage parcellaire et l'implantation de logiciels SIG, constituent des avancées notables en terme de procédure de réalisation et de mise à jour d'une cartographie communale:
- L'émergence des communes comme acteur fonciers à part entière et consacrés par la loi, génère des besoins de recueil et de mise en ordre des informations foncières auxquels le RFU peut répondre à travers l'inventaire foncier et son articulation avec le service des affaires domaniales.
- Dans un avenir plus ou moins lointain, la mise en place au sein des services ou cellules RFU d'un logiciel SIG, pour la mise à jour de la cartographie, pourra faciliter l'exploitation des données urbaines

L'émergence des communes comme acteur fonciers à part entière et consacrés par la loi, génère des besoins de recueil et de mise en ordre des informations foncières auxquels le RFU peut répondre à travers l'inventaire foncier et son articulation avec le service des affaires domaniales.

Les besoins de maîtrise de l'implantation des nouveaux lotissements ainsi que la gestion des grands réseaux d'infrastructures et des équipements devraient les inciter à demander le développement de la composante 'gestion des données urbaines'

au profit des services de la Commune. A Cotonou par exemple, où grâce au projet PAACO sont expérimentées des applications SIG, cet outil commence à produire des effets sur la consolidation du système RFU: il est non seulement l'outil de mise à jour de la cartographie mais il est aussi à l'origine de nouvelles applications et de la production de nouvelles données: localisation des matières imposables des ressources propres des communes (taxes communales), gestion des réseaux techniques sur le domaine public (réseau d'assainissement par exemple).

- A l'instar des réformes fiscales qui s'étaient appuyées sur les avancées du RFU en terme d'identification des matières imposables et des contribuables, les réformes foncières en cours s'appuient sur les capacités du RFU à identifier et localiser les propriétés foncières et les présumés propriétaires.
- Particulièrement depuis la mise en place effective en 2003 des Communes, les autres applications, à défaut d'être effectivement mises en œuvre, semblent aujourd'hui attendues ou demandées par les autorités communales.

- La nécessité pour les communes de maîtriser la gestion foncière et domaniale de leur territoire, par exemple, les amènent à rechercher dans le SIF/ RFU les éléments d'une amélioration du fonctionnement de leur services des affaires domaniales.
- Les Communes, dans leur ensemble et plus particulièrement celles confrontées aux conséquences du processus d'urbanisation éprouvent aujourd'hui le besoin de maîtriser leur territoire et d'améliorer la connaissance de leur patrimoine. Les besoins de maîtrise de l'implantation des nouveaux lotissements ainsi que la gestion des grands réseaux d'infrastructures et des équipements devraient les inciter à demander le développement de la composante 'gestion des données urbaines'

A l'inverse la mission a pu identifier quelques unes des difficultés rencontrées:

3.3 LES FRAGILITÉS ET LES RISQUES

Au lieu du processus d'amélioration permanente des plans parcellaires et des bases de données du RFU, qui était attendu des procédures de mise à jour prévues dans les applications fiscales et foncières, on assiste au contraire à une dégradation continue des différents éléments constitutifs du système RFU.

Une grande partie de ces processus involutifs trouvent leur origine dans le contexte institutionnel de la mise en place des premiers RFU et des pratiques qui en ont découlé.



Evolution des émissions et des recouvrements des impôts locaux à Parakou depuis la mise en place du RFU
Photo © ONU-Habitat/ Malcolm Boorer

Les RFU ont été conçus et mis en place pour accompagner le processus de décentralisation et le renforcement des capacités de gestion urbaine des communes.

Or celles-ci 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 mise en œuvre et de la maintenance de l'outil RFU.

La faiblesse de la maîtrise d'ouvrage s'est traduite par des mises en œuvre déficientes et une fragilisation des capacités de gestion du système RFU:

3.3.1 UNE MISE EN ŒUVRE DÉFICIENTE

- un manque de pilotage et d'évaluation des maîtres d'œuvre et/ou des prestataires qui dans ces conditions se sont souvent limité au strict respect des obligations contractuelles qui n'imposaient pas la production et à la livraison de RFU consolidés et pérennes.

- une prise en compte insuffisante des principes de fonctionnement du 'système' RFU qui nécessite pour bien fonctionner que les procédures de maintenance de l'outil soient rigoureusement mises en œuvre.

Ainsi plusieurs phénomènes menacent la pérennité ou à coup sûr les performances des RFU installés:

- Le retard dans la mise en place de la composante foncière et de l'exploitation des bases de données communales,
- L'insuffisante prise en compte par les communes, maîtres d'ouvrage, des incontournables contraintes d'entretien des éléments du système RFU.

Cela s'est traduit concrètement dans de trop nombreux cas par des dégradations rapides de la cartographie et des données de base qui elles-mêmes ont entraîné, au risque d'un effondrement des performances, la nécessité de coûteuses opérations de restauration de la cartographie et des fichiers de base.

On peut ainsi regretter que tous les RFU mis en place avant 2005 (cf. fig. 16 ci-après), aient dû 'restaurer' leur cartographie et/ou leurs bases de données fiscales et foncières.

Ainsi dans la mise en œuvre de RFU, des pratiques sont apparues dont on doit aujourd'hui remettre en cause la pertinence:

3.3.2 LES RFU LIMITÉS À LA FISCALITÉ LOCALE

La diffusion rapide des RFU dans les villes moyennes ou petite a été essentiellement motivée par les

résultats immédiats attendus sur le niveau des recettes fiscales. Leur mise en œuvre avec des moyens limités a privilégié les éléments ou modules strictement nécessaires au traitement de la fiscalité locale. Dans les faits cela s'est traduit par des mises en œuvre partielles, qui ont fragilisé le système RFU :

- l'adressage par rue et/ou le panneauage n'ont pas été mis en place ou très partiellement,
- l'accompagnement et le suivi de la mise en œuvre des procédures de la filière fiscale n'a pas toujours été possible ce qui n'a pas permis un fonctionnement complet incluant par exemple le suivi des recouvrements.

Ceci n'a pas permis le fonctionnement des procédures de mise à jour des données fiscales, procédures pourtant structurellement indispensables à la survie du système.

Dans ces RFU dits simplifiés la phase de transmission a été, sinon supprimée, du moins considérablement réduite de telle sorte que les services RFU n'ont pas été en mesure d'assurer la maintenance de l'outil.

3.3.3 LES OPÉRATIONS DITES DE 'RESTAURATION' DES RFU

Devant la dégradation progressive des éléments constitutifs du RFU – cartographie adressée, fichiers de base, procédures d'assiette et de recouvrements – plus de la moitié des communes disposant d'un RFU (c'est-à-dire tous les RFU réalisés avant 2005) ont été contraintes de réaliser une 'restauration' de la cartographie et/ou des bases de données urbaines ou fiscales.

Tableau 7: Liste des communes du Bénin avec un RFU installé et/ou restauré.

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	

Autant cette mise à jour a pu paraître légitime au moment de la mise en place des communes qui avaient hérité de RFU dégradés, autant il est difficilement compréhensible qu'elle n'ait pas été accompagnée d'une réflexion sur les causes des dégradations.

En effet, la nécessité d'une restauration était sinon la marque d'un échec du fonctionnement de l'outil, du moins le résultat d'un ensemble de dysfonctionnements qui méritaient d'être résolus sous peine de voir les résultats de la restauration subir à nouveau les mêmes dégradations: insuffisances des ressources budgétaires et humaines mobilisées, mauvais fonctionnement du partenariat avec les services des impôts, etc.

La notion de restauration est par ailleurs et par nature contraire à la démarche systémique inhérente au RFU qui intègre des processus d'amélioration permanente de la qualité des bases de données. Cette amélioration des bases de données devrait en effet découler d'un ensemble de procédures: élargissement des bases par intégration de nouvelles données (lotissements etc.), mise à jour permanente des données existantes par la 'remontée' des informations recueillies au niveau des opérations de recouvrement, et enfin systématisation des réfections partielles et programmées.

3.4 LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES RFU ET LEUR ADAPTATION AU CONTEXTE

Par contre des éléments nouveaux extrêmement positifs ont été identifiés qui montrent les capacités des acteurs et du système RFU à innover et à s'adapter aux évolutions du contexte et des techniques mais aussi à faire face à certaines insuffisances de

conception du système RFU ou aux difficultés ou risques qui avaient été sous estimés.

3.4.1 LA QUESTION DE LA COHÉRENCE ET DE L'HARMONISATION ENTRE LES RFU AU PLAN NATIONAL.

Dès sa conception le RFU était prévu pour relever d'une maîtrise d'ouvrage locale, et la question du maintien d'une harmonisation et d'une coordination entre les différentes initiatives communales du fait des risques de déviation avait peut-être été sous-estimée. Effectivement le Projet RFU localisé au sein de la SERHAU-SEM assurait de fait cette cohérence mais avec la l'arrêt du Projet et les évolutions du statut de la SERHAU, ainsi qu'avec la multiplication des RFU, les risques d'évolutions divergentes ont pu apparaître.

Plusieurs éléments ont permis de limiter les évolutions divergentes: la SERHAU est restée de longues années leader dans l'appui aux communes en matière de RFU et a joué de fait un rôle d'unification des procédures, d'autant qu'elle avait participé à la mise en place de manuels de procédures et co-organisé différents forum qui ont permis une large diffusion des méthodes et procédures RFU.

Amélioration des bases de données devrait en effet découler d'un ensemble de procédures: élargissement des bases par intégration de nouvelles données (lotissements etc.), mise à jour permanente des données existantes par la 'remontée' des informations recueillies au niveau des opérations de recouvrement, et enfin systématisation des réfections partielles et programmées.

Mais la principale innovation, très riche de potentialités a été la mise en place récente du «Réseau RFU/SIF Bénin» avec l'appui du SNV et de la GTZ, par les responsables des services RFU, confrontés directement à cette question. Cette initiative grâce à sa souplesse devrait permettre demain la circulation et l'échange d'informations sur les solutions les plus adaptées chaque fois qu'un problème apparaît, ainsi qu'une mutualisation des acquis, des savoirs et des bonnes pratiques.

3.4.2 L'UTILISATION DES LOGICIELS SIG COMME OUTIL DE MISE À JOUR DES PLANS

Dès 1990 il était apparu clairement que la maintenance et la conservation et la mise à jour de la cartographie urbaine nécessitaient des solutions «numériques». En effet la maintenance des plans parcellaires communaux à grande échelle (au 1/2000) nécessitait des procédures manuelles très lourdes et la manipulation de plusieurs dizaines de calques dont la conservation est délicate en pays chaud ou humide. Dans le contexte institutionnel et technique de cette époque la production et la mise à jour de cette cartographie numérique relevait de techniques et de logiciels de cartographie maîtrisés par le seul IGN. Dans le même temps, le logiciel SIG (MapInfo) mis en place au sein de la SERHAU était réservé à l'exploitation des données localisées à partir de cette cartographie numérisée.

A l'occasion de la généralisation des RFU dans les villes moyennes, la SERHAU-SA et ses partenaires ont mis en place des modes de production de plans parcellaires simplifiés en utilisant les SIG comme outil de cartographie, l'IGN continuant à produire la cartographie de base support des plans parcellaires.

Cette évolution de l'usage des logiciels SIG a été accompagnée et facilitée par la généralisation de l'utilisation maintenant courante de GPS permettant le calage des îlots voire des parcelles avec une précision largement suffisante à la mise en cohérence des différents plans partiels disponibles.

Cette utilisation des logiciels SIG présente l'avantage de permettre, du moins à terme, aux services RFU des communes d'assurer eux-mêmes la mise à jour permanente des plans parcellaires à partir des informations qu'ils recueillent lors des enquêtes partielles ou bien lors des fusions ou morcellements dont ils ont connaissance et enfin leur permet d'intégrer les nouveaux lotissements.

3.4.3 LE POSITIONNEMENT DES SERVICES RFU AU SEIN DES COMMUNES

Cette question largement sous-estimée dans la phase d'expérimentation quand le Projet RFU assurait de fait, une maîtrise d'ouvrage déléguée, est aujourd'hui au cœur de la problématique de la pérennisation des RFU. Là encore, le RFU s'est adapté aux évolutions du contexte et à une prise de conscience des responsables communaux de l'importance d'un positionnement stratégique des services RFU permettant une exploitation partagée de la cartographie, des bases de données à l'ensemble des services de la Commune.

En effet dans un premier temps, comme à Cotonou et Parakou, des cellules avaient été créées au sein des circonscriptions urbaines pour appuyer les services des impôts à travers la mobilisation de personnels occasionnels. A l'issue de la phase «projet» et plus tard avec la mise en place des communes, se sont

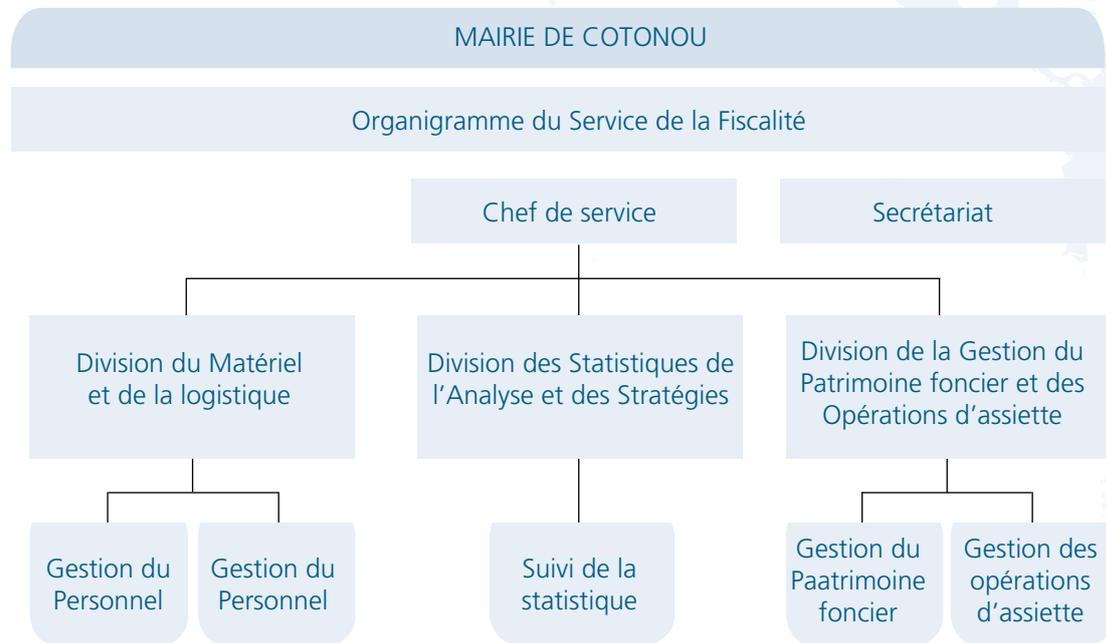


Figure 8: Organigramme du service chargé du RFU à Cotonou

posées les questions de la taille et de la nature de ces 'cellules' ainsi que celle de leur positionnement dans l'organigramme de la Mairie.

Compte tenu de la primauté des objectifs fiscaux et des 'obligations' des communes envers les services fiscaux la plupart des cellules ont été rattachées aux directions des affaires financières.

Cette orientation 'fiscaliste' a quelquefois amené à implanter les services RFU au sein des services des impôts comme à Savè.

Aujourd'hui avec la nécessité de développer les applications dans d'autres domaines et notamment celui de la gestion foncière et domaniale et avec le développement de l'implication des communes dans la mise à jour de la cartographie, ce positionnement du service RFU devient problématique.

Un positionnement permettant de développer les synergies entre les différentes directions semble être aujourd'hui recherché.

Si Cotonou a mis en place un service RFU bien structuré doté de locaux adaptés ce n'est pas le cas dans les autres villes même à Porto-Novo et Parakou. Partout une prise de conscience se manifeste pour demander un renforcement des cellules RFU et particulièrement en personnel (en nombre et en niveau de formation) et en moyens logistiques.



Local du projet RFU à Savè. Photo © ONU-Habitat

3.5 REVUE DES EXPÉRIENCES AFRICAINES DE RFU

Un travail de recherche sur internet et à partir des documents publiés qui ont pu être consultés a permis de constater l'existence de nombreuses initiatives de mise en place de systèmes d'informations pour la gestion urbaine incluant la fiscalité locale et/ou la gestion foncière.

Une analyse détaillée des expériences a montré toutefois la rareté d'expériences de systèmes d'information foncières réellement similaires

A côté des premières bases ou banques de données urbaines mises en place au début des années 1980 à l'occasion de projets d'urbanisme, et en parallèle à la mise en place des RFU du Bénin, la plupart des initiatives de création de système d'informations urbaines ont pris la forme de projets d'adressage.

Ces projets ont été développés pour apporter aux responsables municipaux la maîtrise de l'information urbaine à travers l'établissement d'une base commune: la numérotation des rues, le panneautage des voies, la numérotation des portes. Sur cette base, quand des enquêtes ont pu être réalisées, ces opérations ont intégré des bases de données informatisées.

Ces opérations d'adressage sont en général basées sur un adressage des 'portes' à partir d'une numérotation des rues.

Ces opérations d'adressage ont effectivement permis l'établissement de bases de données urbaines, mais, même si elles les rendent possible, n'ont pas

Une analyse détaillée des expériences a montré toutefois la rareté d'expériences de systèmes d'information foncières réellement similaires

été organiquement associées au développement d'applications opérationnelles fiscales ou foncières.

La consultation de la documentation disponible montre que ces opérations ont largement atteint leur objectif d'adressage et de production d'informations urbaines. Depuis 1989, la Banque Mondiale et la Coopération française ont accompagné ces opérations d'adressage dans plus de 15 pays et plus de 50 villes. Parmi les opérations d'adressage que l'on peut considérer comme des «systèmes d'informations urbaines» on peut citer:

- Bamako et plusieurs villes secondaires qui ont bénéficié d'opérations d'adressage. Engagée en 1993 l'opération d'adressage n'a pas été intégrée à un programme effectif de mobilisation des ressources locales.
- Maputo: Adressage réalisé et utilisé pour la gestion technique des réseaux mais la liaison initialement prévue avec la fiscalité n'aurait pas été réalisée
- Ndjamenas: opération limitée à l'adressage et au panneautage
- Douala: Adressage engagé mais non abouti
- Nouakchott: opération limitée à l'adressage et au panneautage
- Ouagadougou et Bobo-Dioulasso: Opérations limitées à l'adressage et au panneautage

D'autres opérations ont été plus articulées avec de projets de mobilisation des ressources des Collectivités locales:

- Kigali: Lancement en 2008 du projet de réalisation d'un adressage résolument présenté comme 'à but fiscal' et d'une base de données municipales permettant l'amélioration de la gestion foncière et urbaine et un meilleur repérage urbain.
- Niamey et Maradi (Niger): Un RFU du type des RFU du Bénin, conçu à la veille des événements de juin 1999 n'a pu être mis en œuvre. Par contre avec l'appui de l'AIMF et de l'AFD un adressage a été réalisé par la suite et dans le cadre d'une coordination entre les autorités locales et la Direction générale des impôts des fiches d'enquêtes et une base de données fiscales auraient été réalisées en 2008 à Maradi et en 2009 à Niamey⁹
- Pointe-Noire (Congo): Un premier projet engagé en 1996 avec l'appui de la Coopération française, sur le modèle béninois a été suspendu du fait de la guerre civile en 1997; Relancé en 2000 avec des moyens limités, le RFU de Pointe-Noire a permis de développer la composante amélioration des ressources propres de la Ville, et à mettre en place un SIG qui exploite la cartographie numérisée et adressée du RFU.

Ce survol rapide des expériences africaines a permis de confirmer que les aspects des RFU du Bénin qui peuvent apparaître spécifiques sont en fait les éléments constitutifs voire génériques des «systèmes d'informations foncières:

Le système RFU intègre d'une manière structurelle et fonctionnelle des applications opérationnelles et des procédures qui participent à la mise à jour de ses éléments constitutifs.

- Tous les éléments de base du RFU - la cartographie numérisée, le double adressage, les enquêtes urbaines et les bases de données - sont basés sur l'unité foncière de base qu'est la parcelle.
- Le système RFU intègre d'une manière structurelle et fonctionnelle des applications opérationnelles et des procédures qui participent à la mise à jour de ses éléments constitutifs.

⁹ source:Partenaires de la décentralisation au Niger n° 1 - novembre 2008 Ambassade de France



LES PISTES
D'AMÉLIORATION ET DE
CONSOLIDATION DES
PERFORMANCES DES RFU
AU BÉNIN

Aujourd'hui alors que les RFU ont vocation à se généraliser à toutes les communes du Bénin, voire à être reproduits et adaptés dans d'autres pays de la sous-région, cette mission de «documentation des projets de RFU» apparaît comme une occasion de mettre au débat sinon des solutions du moins des recommandations pour faire face aux difficultés et problèmes que rencontrent les RFU.

Plusieurs aspects qui aujourd'hui nous semblent essentiels voire vitaux pour la viabilité des RFU, constituent autant de piste d'amélioration et de recommandations:

1. L'appropriation de la maîtrise d'ouvrage des RFU par les responsables des communes et le renforcement des services RFU
2. La maintenance et la mise à jour de la cartographie et des bases de données.
3. Le développement de la composante foncière des RFU
4. La problématique de la généralisation des RFU à l'ensemble des communes.

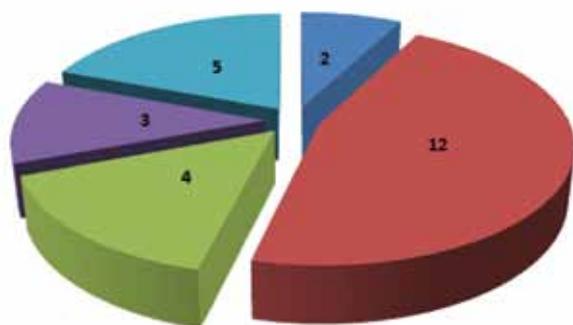


Figure 9: Recommandations des participants à l'atelier RFU de Cotonou / février 2010 (Cf. en annexe 8 la formulation de ces recommandations)

L'atelier de Cotonou, organisé en février 2010, a été révélateur des attentes des communes qui étaient très largement représentées à cet atelier, comme le montre la figure 15 ci-après. IL avait en effet été demandé aux participants de formuler des recommandations pour l'amélioration du RFU:

4.1 L'APPROPRIATION PAR LES COMMUNES DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DES RFU

Parmi les principales conditions de la pérennité des RFU, l'appropriation par les responsables communaux et leur détermination à maintenir cet instrument de gestion communale semblent essentiels.

Leur engagement doit ainsi porter principalement sur:

- 1- la qualité de la maîtrise d'ouvrage c'est-à-dire des capacités techniques et institutionnelles de management de l'outil RFU
- 2- la maintenance de la cartographie communale et le développement du SIG
- 3- la maintenance des bases de données communes aux applications du RFU

- 1. Pérenniser les RFU (2)
- 2. Renforcer les capacités des services RFU (12)
- 3. Améliorer la cartographie (4)
- 4. Améliorer les relations de partenariat avec les impôts (3)
- 5. Intégrer le RFU dans l'action municipale (5)

4.1.1 LA PRISE EN MAIN DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE ET LA DÉMARCHE DE «PROJET»

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

Depuis quelques années les pratiques évoluent: développement de la consultation pour le choix du maître d'œuvre ou des prestataires (cf. RFU d'Abomey Calavi et de Sémé-Kpodji), développement de la mutualisation des savoirs parmi les responsables des services RFU.

Ainsi la prise en main de la maîtrise d'ouvrage est aujourd'hui effective dans nombre de communes. Que ce soit pendant la phase d'installation d'un RFU (les phases projet) ou à l'issue de la phase de transmission, il convient de clarifier la répartition des rôles entre le maître d'ouvrage (MO) et les prestataires. (voir ci-après

S'agissant en grande partie d'un projet de développement institutionnel (renforcement des capacités techniques de la commune), la maîtrise d'ouvrage d'un RFU ne saurait être déléguée. Par contre compte tenu de la complexité du projet, la commune peut utilement se faire 'assister' par un Assistant à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) et traiter directement avec un certain nombre de prestataires chacun étant responsable de tâches particulières.

L'assistant du maître d'ouvrage a en effet un rôle de conseil et de proposition vis à vis de ce dernier et contrairement au maître d'ouvrage délégué, il n'a pas à prendre de décision à sa place. Il exprime ce que veut le Maître d'ouvrage, il facilite la coordination de projet et permet au Maître d'ouvrage de remplir pleinement ses obligations au titre de la gestion du projet.

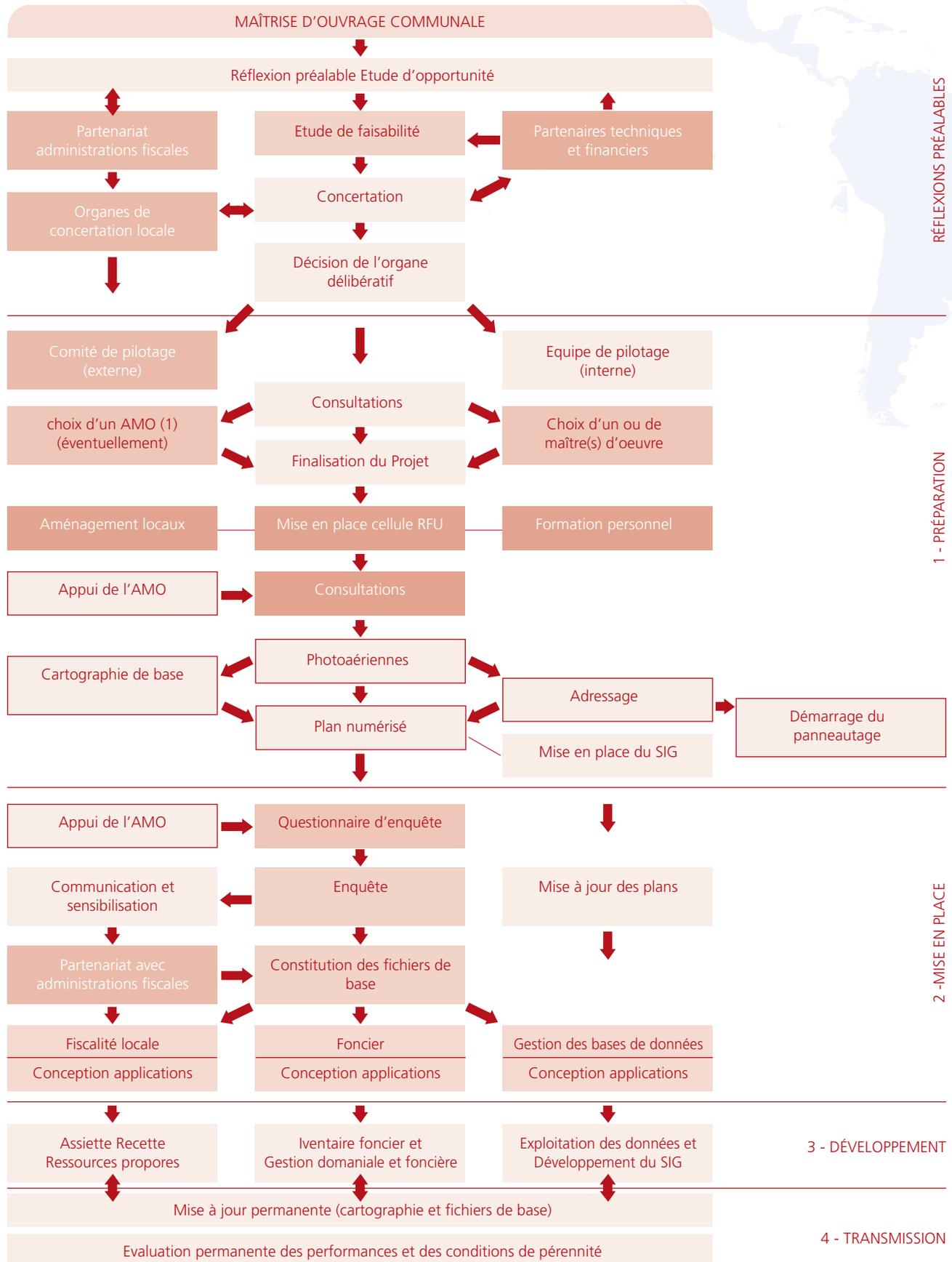
La Commune peut aussi quand il ya plusieurs prestataires et la nécessité d'une bonne coordination, choisir de confier une mission de Maîtrise d'œuvre quitte au maître d'œuvre d'utiliser des prestataires sous-traitants en concertation avec le maître d'ouvrage.

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, il est préférable pour mieux inscrire le RFU dans le fonctionnement de la mairie, de mettre en place au sein de la Mairie une équipe restreinte de suivi du projet associant, élus, cadres administratifs et techniques pour assurer en permanence la mission centrale de maîtrise d'ouvrage.

L'éventuel AMO et le maître d'œuvre devraient être choisis pour leur savoir-faire à transmettre leurs compétences à l'équipe municipale.

Un comité de pilotage du projet composé des institutions et administrations partenaires mais aussi de représentants associatifs et membres de la société civile (ONG) peut utilement compléter le dispositif et faciliter l'information et la communication tout au long du projet.

Figure 10: Diagramme de la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un projet de RFU



A l'issue de la phase de transmission du projet une nouvelle phase commence où les règles du jeu sont à préciser.

Cette phase de transmission aura vérifié et validé le dispositif de prise en main de la maîtrise d'ouvrage de cette nouvelle étape:

Un service RFU disposant des ressources humaines techniques et budgétaires lui permettant d'assurer progressivement en régie directe l'ensemble des opérations de maintenance et de développement de l'outil.

4.1.2 LE RENFORCEMENT DU SERVICE RFU DE LA COMMUNE

La prise en main par la Commune de la maîtrise d'ouvrage du RFU suppose un renforcement des capacités techniques et institutionnelles du service chargé des RFU.

Ce service RFU, bien positionné dans l'organigramme de la mairie, doit disposer:

- d'un personnel qualifié en nombre suffisant.
- Des moyens techniques et de déplacement

4.1.2.1 LE PERSONNEL DES SERVICES RFU

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 nécessaire.

Aujourd'hui dans les petits centres urbains un seul technicien assure la gestion de la cellule RFU. Il

serait préférable qu'outre du personnel d'exécution, ce service dispose au minimum de deux (2) cadres techniques formés à la gestion des RFU afin d'assurer une permanence et une pérennité des compétences communales en matière de RFU.

Ces deux cadres techniques disposeront des connaissances de base en informatique et 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 formé pourra pendant un certain temps être appuyé par un ou des prestataires; c'est le cas pour l'appui à la gestion informatique et à l'utilisation des outils SIG pour la maintenance de la cartographie numérique.

4.1.2.2 DES MOYENS TECHNIQUES ET DE DÉPLACEMENT

Le service RFU doit être doté 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.



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

4.1.3 DES 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 complémentaires à sa contribution au fonctionnement des services des impôts sous la forme de la retenue à la source du coût administratif (quand c'est le cas).

La commune est ainsi amenée, dans son strict intérêt, à prévoir des budgets pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement du RFU.

Elle devra en effet mobiliser des ressources techniques externes indispensables: sous-traitants, personnels occasionnels, frais d'édition et de communication etc., ainsi que le remplacement périodique des matériels et des moyens de déplacement.

Comme cela avait été initié à Cotonou en 1993 (cf. annexe 6: dépenses de fonctionnement et d'investissement du RFU de Cotonou en 1993) avant la mise en place de la retenue à la source du 'coût administratif de l'impôt', une ligne budgétaire ad hoc complémentaire des lignes déjà disponibles permettrait de prendre en charge les dépenses incontournables de maintenance du système RFU non prises en charge par la direction des impôts.

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 des coûts de fonctionnement entraîne très rapidement des dégradations des performances du RFU et donc des recettes fiscales.

La constatation par les responsables communaux d'une amélioration continue des ressources fiscales et des ressources propres de la commune reste ainsi le plus sur garant de la maintenance du système RFU.

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:

4.1.4 L'INTÉGRATION DU PROJET RFU 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'outils de planification territoriale voire la mise en place d'outils d'aide à la décision pour la programmation des investissements comme les PPDI (programme pluriannuel de développement et d'investissement) mis en place dans les années 1990 à Cotonou, Parakou et Porto-Novo.
- renforcement des services financiers permettant une bonne synergie avec le projet RFU: renforcement en personnel et en matériel et progiciel informatique.
- renforcement des services techniques pour le renforcement des capacités techniques de maîtrise d'ouvrage.

4.1.5 LA GESTION DES PARTENARIATS AVEC LES ADMINISTRATIONS FINANCIÈRES

Dès les études d'opportunité et de faisabilité, la question du partenariat avec les administrations financières se pose. Tout l'équilibre du système RFU est fondé sur un partenariat équilibré serein et dynamique entre la commune et les services en charge (par la loi) de la fiscalité locale. Leur accord et leur engagement auprès de la commune dans le lancement d'un RFU sont indispensables. Il est tout aussi indispensable que cette participation au projet RFU soit maintenue, développée et adaptée aux évolutions institutionnelles et juridiques.

L'expérience a montré que ce partenariat a toujours été laborieux et a demandé de nombreux efforts de part et d'autre.

L'expérience a aussi montré qu'en l'absence de ce partenariat les performances voire la survie du RFU comme outil de gestion municipale ne sont plus garanties.

Le risque est alors grand de voir le système RFU réduit à une informatisation de rares avis d'impositions Pendant les premières années de mise en place des RFU dans un contexte institutionnel non décentralisé, l'intermédiation du Projet RFU et de la Serhau (à l'époque société d'économie mixte) a permis de mettre au point différents types de protocoles d'accord annuels adaptés au niveau d'avancement et aux étapes des projets RFU.

Avec la fin de la phase 'projet' des RFU et surtout avec la mise en place effective de la décentralisation, cet indispensable partenariat au cœur du RFU, relève de

la volonté, et de leurs intérêts bien compris, d'une part des responsables des communes et d'autre part des responsables des services déconcentrés de l'administration fiscale et de l'impulsion que veut bien leur donner la Direction générale des impôts et des domaines.

La mise en place et le développement de ce partenariat nécessite que la commune soit à même de jouer avec efficacité son rôle d'appui aux services fiscaux et apparaisse comme un partenaire fiable et efficace mais aussi exigeant quant au respect des objectifs arrêtés de concert.

Dans ce sens le renforcement et l'affirmation de la maîtrise d'ouvrage communale passent notamment par la prise en charge par les autorités communales et notamment par le Maire de la Commune, de l'animation de ce partenariat.

4.2 LA MAINTENANCE 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 permanente 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 procédures complémentaires:

- les mises à jour permanentes, voire quotidiennes: il s'agit 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.).

- les réfections partielles annuelles: A l'occasion des travaux d'assiette annuels et des enquêtes ciblées, la commune pourra programmer la réfection totale des enquêtes sur une portion du territoire communale correspondant à 7 à 10% des parcelles soumises au RFU.

Cela correspondant à une reprise totale et complète de l'enquête pluri-objectifs 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, d'un contrôleur et d'un opérateur de saisie, constitution des fichiers de bases et leur intégration dans la base de données RFU.

4.2.1 LA MISE À JOUR PERMANENTE DE LA CARTOGRAPHIE COMMUNALE

La maintenance des plans de repérage parcellaire adressés nécessite:

4.2.1.1 La consolidation du système d'adressage Celui-ci doit être généralisé et utilisé par l'ensemble des acteurs.

Dans ce sens, la Commune doit maîtriser l'unicité de la numérotation et de l'adressage sur tout le territoire communal et notamment lors de la création de nouveaux ilots et de nouvelles parcelles des nouveaux

lotissements. Une concertation doit être mise en place quand cela est nécessaire avec le service local de l'IGN et les géomètres et opérateurs privés.

Quand cela n'a pas été fait, il convient de mettre en place le double adressage. L'adressage par numérotation des rues et des entrées de parcelles (REP) plus appropriable par les habitants et les entreprises, complète efficacement le système Quartier Ilot Parcelle (QIP).

La Commune doit maîtriser l'unicité de la numérotation et de l'adressage sur tout le territoire communal et notamment lors de la création de nouveaux ilots et de nouvelles parcelles des nouveaux lotissements.

Le QIP est plus adapté aux applications foncières et aux travaux d'assiette tandis que le REP est plus adapté à la localisation des personnes physiques (présûmés propriétaire et contribuables) et aux travaux de recouvrement de la fiscalité locale ou des ressources propres.

4.2.1.2 LA RÉALISATION EFFECTIVE DU PANNEAUTAGE.

Le panneautage a été largement délaissé alors même qu'il est indispensable car il permet la consolidation et la vulgarisation du système d'une part et participe de l'amélioration des performances des différentes applications en sécurisant la localisation des propriétaires fonciers.

Quand le panneautage n'est pas prévu dans le projet, il doit être réalisé dès que possible.

Le panneautage de la numérotation des rues relève de la commune tandis que la pose de plaques d'entrée de parcelles peut être réalisée par les propriétaires ou l'exploitant sous réserve du respect de normes à établir et à diffuser. A défaut d'une réalisation par les propriétaires la commune peut réaliser d'office un pochage ou la pose de plaques sommaires que le propriétaire a tout loisir de remplacer par une plaque définitive.

L'adressage et le panneautage sont a priori des compétences du service RFU à distinguer des éventuelles opérations de dénomination des rues qui relève en général d'autres services.

Ces opérations doivent aussi être distinctes des éventuelles initiatives imposant par exemple aux propriétaires la pose d'une plaque identifiant le propriétaire de la parcelle (comme cela est mis en place à Porto-Novo).

4.2.1.3 LA MISE À JOUR DU PLAN PARCELLAIRE NUMÉRIQUE

Dans de nombreux cas ces plans ne sont pas mis à jour et deviennent très rapidement obsolètes notamment lorsque de nouveaux lotissements sont créés et lorsque le système d'adressage par rue n'a pas été installé. Cette obsolescence de la cartographie et la difficulté du repérage des parcelles et des propriétaires deviennent alors des obstacles majeurs à la mise en œuvre de toute application foncière et fiscale, et la cause de la chute des performances du RFU.

Pourtant la quasi-totalité des Plans parcellaires des RFU ont été numérisés et sont aisément modifiables en utilisant un logiciel SIG (MapInfo par exemple).

« L'enrichissement permanent des fichiers de base implique la centralisation de la gestion de la base de données et la mise en place de liaisons entre les différentes structures impliquées dans les différentes applications du RFU.

Cette mise à jour doit être réalisée soit d'une manière permanente par un agent du service formé à cet effet soit d'une manière périodique en faisant appel à un prestataire qui intègre avec un logiciel SIG les informations recueillies par le service RFU.

Cette mise à jour concerne soit les modifications à apporter au tracé des ilots ou du parcellaire pour corriger d'éventuelles erreurs d'interprétation de la cartographie de base soit pour tenir compte des morcellements ou des fusions de parcelle.

Elle peut aussi concerner l'intégration de nouveaux lotissements ou des modifications des réseaux ou des infrastructures publiques. Dans tous les cas on prendra soin au référencement des nouvelles informations graphiques pour garder la cohérence et la précision du plan d'origine.

Cette cartographie numérique a vocation à être partagée et mise à la disposition de tous les acteurs et opérateurs du développement urbain. Une large diffusion et donc une large utilisation de l'adressage et de la cartographie est le meilleur gage d'une consolidation et d'une mise à jour de ce patrimoine collectif.

4.2.2 LA MISE À JOUR DE LA BASE DE DONNÉES COMMUNES

L'enrichissement permanent des fichiers de base implique la centralisation de la gestion de la base de données et la mise en place de liaisons entre les différentes structures impliquées dans les différentes applications du RFU.

A terme la solution passe par une mise en réseau des différentes bases de données susceptibles d'enrichir les fichiers de bases. Aujourd'hui l'intégration des mises à jour se fait au niveau du détenteur du fichier de base soit au niveau du service d'assiette des Impôts soit au sein du service RFU qui transmet le fichier à jour au service des impôts lors du lancement des travaux d'assiette annuels.

La question reste entière de savoir quel service doit assurer la saisie des modifications des données de base.

Il semble toutefois acquis que la commune est responsable de la maintenance de ces fichiers de base, et donc devrait, soit déléguer cette saisie, soit l'assurer. Par contre, seuls les services des impôts sont responsables des données strictement fiscales.

Il est donc proposé la mise en place au sein de la base de données commune gérée par le service RFU, de « tables fiscales » du ressort exclusif des impôts. Il pourrait s'agir de « champs » relevant de la compétence des inspecteurs des impôts, permettant d'intégrer des données qui ne relèvent pas des enquêtes de terrain concernant les données physiques des parcelles, des bâtiments ou des établissements.

Dans tous les cas, et quelles que soient les solutions pratiques mises en places localement, les consensus ou les absences de consensus sur la localisation de la base de données et sur les responsabilités respectives dans la mise à jour des données, les modifications des bases de données doivent être impérativement intégrées à la base de données communes.

Pour cela les procédures de mise à jour doivent être activées et rigoureusement appliquées: les différentes modifications constatées sur les données physiques des parcelles comme des bâtiments ou sur les identifiants du contribuable, sont étudiées et transcrites sur des "fiches de mise à jour" transmises au service qui assure de fait la tenue des fichiers dits fiscaux utilisés dans les applications fiscales.

4.3 LA PARTICIPATION ET L'ADAPTATION DES RFU AUX RÉFORMES FONCIÈRES

La mise en œuvre d'une base de données foncières (l'inventaire foncier) est de nature à enrichir et consolider la base de données communes et de participer ainsi à la pérennisation du RFU.

4.3.1 L'INVENTAIRE FONCIER ET L'ARTICULATION AVEC LA GESTION FONCIÈRE ET DOMANIALE COMMUNALE

La notion d'inventaire foncier: il s'agit d'une base de données regroupant les informations foncières de base affectée à une parcelle: identification du propriétaire présumé et la nature et descriptions détaillée de ses «droits».

Cette base de données qui utiliserait comme point de départ le fichier «parcelle» et le fichier

«contribuable» du RFU dans lequel sont pré-identifiés les propriétaires présumés, est à élaborer en concertation étroite avec le service des affaires domaniales qui de son côté est appelé à mettre en place une informatisation de ses activités et de ses procédures.

Cet inventaire foncier constitue en effet une base de données partagée avec le service des affaires domaniales et foncières.

Les modifications des bases de données doivent être impérativement intégrées à la base de données communes.

Cet inventaire foncier a vocation à se construire et à se consolider progressivement par la saisie des informations de multiples origines. à partir d'un long travail de recueil et de recoupement d'informations mais surtout à partir de procédure de mise à jour qui sont à mettre en place en liaison avec le service d'Affaires foncières et domaniales

Il s'agirait de la mise en place d'une gestion informatisée des procédures de gestion des activités du service des affaires domaniales des communes, avec mise en réseau des deux services (RFU et Affaires domaniales).

Dans l'immédiat, il est préconisé d'intégrer le service RFU dans les circuits des procédures de délivrance des PH et de l'enregistrement des différents actes transitant par le service des affaires domaniales (mutations par exemple...).

4.3.2 L'ARTICULATION ENTRE RFU ET PFR

Depuis quelques années, les RFU conçus à l'origine pour les grands centres urbains, ont tendance à se généraliser y compris dans les communes à dominante rurale.

La question de leur équilibre financier et donc de leur pérennité est posée et une des pistes d'amélioration possible serait une mise en œuvre articulée des RFU et des PFR. Il s'agit d'une piste qui est à peine explorée mais qui mérite d'être approfondie.

Les expériences en cours dans les Communes d'Abomey et de Ouidah notamment seront à observer de près car elles expérimentent probablement une piste d'évolution prometteuse des RFU.

En effet il y a une certaine proximité entre le PFR et le système RFU par le seul fait qu'ils s'appuient l'un et l'autre sur une démarche similaire de maîtrise de la situation foncière et de la sécurisation foncière, perçue soit comme base du développement rural dans le cas des PFR, soit comme base de la maîtrise de la gestion urbaine par la Commune dans le cas des RFU.

Certes de réelles différences d'approche existent aujourd'hui entre les procédures PFR et RFU mais on peut imaginer que dans le cadre d'une mise en place coordonnée des deux outils, chacun des outils tire profit des avancées méthodologiques de l'autre et surtout pour qu'ils se confortent mutuellement.

On se reportera en annexe 9, au tableau de comparaison des procédures de mise en œuvre des PFR et des RFU.

QUELLES SONT LES AVANCÉES DE CHACUN DE CES OUTILS QUI POURRAIENT CONSTITUER AUTANT D'APPORT À L'AUTRE ?

- EN PHASE DES RÉFLEXIONS PRÉALABLES:

PFR: Accent mis sur: i. les analyses sociologiques et économiques et sur le diagnostic foncier et ii. la participation, voire l'accord préalable des bénéficiaires.

RFU: Réalisation d'une étude de faisabilité permettant à l'organe délibérant et au maire de prendre la responsabilité de la mise en œuvre et des charges qui lui incomberont.

- EN PHASE DE PRÉPARATION

Pour la cartographie, le PFR et le RFU utilisent des techniques quasi identiques: photo aériennes et GPS. Une mutualisation des moyens techniques et financiers serait envisageable (sous réserve que les prises de vue des zones urbaines soit à plus grande échelle)

- EN PHASE DE RÉALISATION

Les enquêtes des PFR et des RFU ont en commun de porter sur l'unité de base 'parcelle' et de permettre la création d'un fichier numérisé.

Les enquêtes du PFR sont centrées sur un recueil de données sur les biens les personnes et les droits et quelques fois à quelques données sur la nature des cultures pérennes.

Les enquêtes RFU sont beaucoup plus structurées et plus larges mais pourraient encore s'enrichir de données sur les droits et titres des propriétaires

'apparents' si les fiches d'inventaire foncier étaient généralisées et plus intégrées aux procédures d'enquêtes.

Le RFU pourrait aussi s'inspirer des procédures de 'publicité' auxquelles sont soumis les documents fonciers (plans et registres) du PFR. Cette publicité et notamment les procédures d'affichage pourraient permettre de corriger un certain d'erreurs et permettre ainsi une consolidation des informations recueillies.

- EN PHASE DE TRANSMISSION

Même si les procédures de mise à jour prévues dans le RFU, n'ont pour l'instant pas été totalement mises en œuvre, le RFU intègre la notion de pérennisation de l'outil. Les PFR pourraient dans ce domaine être améliorés car quoique l'archivage' des résultats des enquêtes foncières a été prévu, les modalités de financement des mises à jour et de la pérennisation des procédures et des structures mises en place (CVGF ou CoGeF) ne sont qu'esquissées et reportées à la charge de l'Etat ce qui à terme, quand le nombre des PFR sera plus important, semble très risqué.

La problématique de l'articulation entre PFR et RFU mérite d'être assez rapidement précisée car les principaux centres urbains du pays étant d'ores et déjà dotés de RFU la question se pose avec acuité, d'une part, dans les autres communes souvent à dominante rurale et bien sur dans les zones périurbaines des grands centres urbains.

D'une manière exploratoire, il est préconisé de ne pas perdre de vue les fondamentaux des RFU outils de gestion du territoire, destinés à mettre à disposition des responsables communaux les moyens techniques

et financiers de la gestion des territoires. Dans ce sens il est proposé de retenir la notion opératoire de 'vocations' des terrains: vocation urbaine susceptible de justifier une fiscalité adaptée à la gestion urbaine (réalisation et entretien des infrastructures et des équipements urbains) ou vocation rurale susceptible de justifier une fiscalité adaptée à la problématique du développement rural.

Ont en effet une vocation urbaine, les zones agglomérées à usage d'habitation ou d'activités autre qu'agricoles ainsi que les zones loties.

La création de zones urbaines passe en effet au Bénin, comme dans toute la sous-région, par la production de parcelles loties c'est-à-dire par des procédures de lotissement.

Par ailleurs, l'instauration dans les zones loties des impôts fonciers (sur les propriétés bâties et les parcelles non bâties) trouvent une légitimité certaine par le fait que la viabilisation des zones loties est laissée à la charge des Communes qui à terme supporteront les charges d'investissement et d'entretien des futurs aménagements, équipements et services urbains.

Ainsi, la distinction entre zones rurales et zones à vocation urbaine non seulement recouvre des réalités et des enjeux bien spécifiques mais apparaît aussi très opérationnelle. Elle permet par exemple d'assurer d'une manière évolutive une répartition optimale entre PFR et RFU.

Ces deux outils de gestion territoriale et foncière répondent certes à des objectifs différents en réponse à des enjeux différents mais apparaissent aussi comme des systèmes d'informations foncières complémentaires.

4.4 LA PROBLÉMATIQUE DE LA CONSOLIDATION ET DE LA GÉNÉRALISATION DES RFU

Les RFU restent des instruments complexes et coûteux (voir annexe 6) exigeant une maintenance rigoureuse et des ressources humaines techniques et financières importantes.

A l'heure où la plupart des RFU installés sont encore fragiles, où leur pérennité n'est pas toujours assurée, où les processus qui dans le passé ont nécessité des restaurations, persistent, il semble indispensable que des réflexions soient engagées au niveau national. Ces réflexions pourraient porter sur les évolutions souhaitables des RFU et de leurs procédures de mise à jour:

- en collaboration avec la Direction générale des impôts et des domaines, mise au point, harmonisation et formalisation des procédures de mise à jour des éléments de bases des RFU: (i) mise en place au sein des fichiers de base d'une table dite 'fiscale', (ii) harmonisation de l'articulation institutionnelle incluant une remise à plat du financement du RFU par un ajustement de la retenue à la source pour le coût administratif de l'impôt aux stricts besoins du financement des interventions des services fiscaux.
- pour les petits centres urbains et les communes à dominante rurale et en général pour l'ensemble des 59 communes non équipées de RFU, mise au point de nouvelles procédures RFU couplées avec celles des PFR avec des modalités de mise en œuvre adaptées à leurs ressources techniques et financières.

A l'issue de cette réflexion, pourrait être envisagée l'élaboration de programmes de consolidation des RFU existants et de réalisation de nouveaux projets:

A: CONCERNANT LES RFU EXISTANTS QUI RESTENT À CONSOLIDER:

- mise en œuvre de procédures de mise à jour des bases de données communes dans le cadre de protocoles d'accord explicites avec les services des impôts sur les responsabilités respectives
- consolidation de la cartographie, de l'adressage et des données de bases des RFU existants à partir des ressources financières propres, par la mise en place de programmes de réfection des bases de données et la mise en œuvre effective des procédures de mise à jour.
- Pour les RFU les plus en difficulté et avec l'appui de partenaires au développement, mise en place en priorité des conditions de pérennité du RFU. Sur cette base, remise à niveau de la cartographie et des fichiers de base.
- Achèvement progressif de l'ensemble des RFU et en particulier par la mise en place de leur composante foncière, et quand les conditions s'y prêtent de la composante gestion des données urbaines. Il existe en effet une attente certaine, au niveau des communes du Bénin d'un développement de l'ensemble des composantes du RFU comme le montre le tableau suivant (Fig. 11) qui rend compte des attentes des participants à l'atelier de Cotonou de Février 2010:

B: CONCERNANT LES COMMUNES NON DOTÉES DE RFU:

Avant tout lancement de nouveau RFU, il est souhaitable de vérifier l'opportunité pour la commune de disposer d'un RFU et avec l'appui d'un partenaire au développement et après consultation de confier à un prestataire une étude de faisabilité.

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 ainsi que les coûts de maintenance.
- 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 réalistes d'amélioration des ressources fiscales et non fiscales et une évaluation des coûts de maintenance.

EN CONCLUSION, on peut affirmer que les RFU sont aujourd'hui perçus et reconnus, au Bénin, comme des instruments pertinents et performants indispensables à la gestion communale, même si le plus souvent, seuls trois éléments du système sont en place: une cartographie parcellaire adressée, un fichier de base résultant d'enquêtes de terrain et l'application fiscale. Cette reconnaissance génère de fortes demandes soit d'amélioration de leur mise en œuvre de la part des communes qui en sont aujourd'hui dotées, soit de première installation de la part des communes qui n'en disposent pas.

LES RÉPONSES DES PARTICIPANTS CLASSÉS PAR RUBRIQUES:

NB

Une bonne maîtrise de l'assiette fiscale
La mobilisation de ressources financières locales
La maîtrise du potentiel fiscal et accroissement des ressources mobilisées

2
9
1

La maîtrise du foncier
La sécurisation du foncier urbain
Une meilleure gestion du patrimoine communal

6
2
1

Disposer d'informations fiables d'aide à la prise de décision

4

Les attentes des participants à l'atelier de cotonou

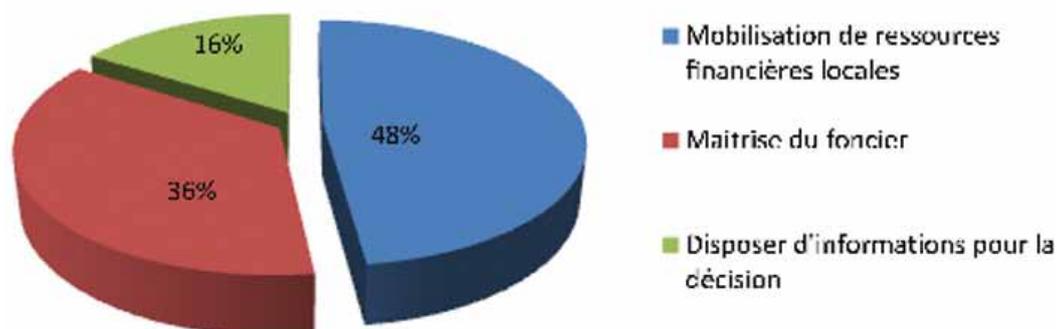


Figure 11: Les attentes des participants à l'atelier de Cotonou (Février 2010)

Les effets sur les finances locales sont indéniables car les recettes fiscales issues des procédures RFU ont connu des augmentations très importantes, bien que dans certaines villes les résultats ont été plus lents voire très faibles.

Ces augmentations très sensibles des recettes fiscales locales ont fait que le développement de l'application fiscale du RFU constitue pour tous les acteurs et partenaires le premier mobile de réalisation ou de restauration du système.

On note cependant que, depuis la mise en place effective en 2003 de la décentralisation et des Conseils Communaux issus des élections locales, les autres applications à défaut d'être effectivement mises en œuvre, semblent aujourd'hui fortement attendues par les autorités communales qui recherchent dans les RFU les éléments d'une amélioration du fonctionnement de leurs services des affaires domaniales. Il est donc question de l'achèvement progressif de l'ensemble des RFU et en particulier par la mise en place de

leur composante foncière, et quand les conditions s'y prêtent de la composante gestion des données urbaines.

En effet, la mise en place au sein des cellules RFU d'un logiciel de Système d'Informations Géographiques (SIG), pour la mise à jour de la cartographie, pourra à l'avenir faciliter l'exploitation des données urbaines par l'ensemble des directions et services communaux en vue d'une consolidation du système RFU.

Au total, on peut retenir que les conditions institutionnelles et les compétences techniques sont aujourd'hui en place et les problèmes rencontrés comme leurs solutions sont bien identifiés. On pourrait donc aujourd'hui envisager la pérennité des RFU, de même que l'amélioration continue de leurs performances sous réserve, bien sûr, d'une claire détermination des autorités locales, et de la permanence des appuis même circonstanciels des partenaires au développement.



ANNEXES

ANNEXES



- Annexe 1: Bibliographie
- Annexe 2: Table des illustrations
- Annexe 3: Glossaire
- Annexe 4: Exemple de fiche d'inventaire foncier
- Annexe 5 -1: Exemple de Protocole d'accord RFU Cotonou 1994
- Annexe 5 -2: Exemple de Protocole d'accord RFU en 2009
- Annexe 6: Coûts de fonctionnement et d'investissement du RFU de Cotonou en 1993 (phase de consolidation)
- Annexe 7: Bilan coûts/avantages RFU Cotonou en 1994
- Annexe 8: Recommandations des participants à l'atelier de Cotonou de février 2010
- Annexe 9: Comparaison des procédures PFR et RFU
- Annexe 10: Cadre d'analyse et d'entretien

ANNEXE 1: BIBLIOGRAPHIE

Auteurs	Date	Titre	Nb de pages	Editeur	Thème
Séminaire PDM / Parakou Nov 1993	1994	"Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale"	265p	PDM	Fiscalité
Alain DURAND-LASSERVE (sous la direction de)	2004	Evolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'ASS - Synthèse des résultats"	8p	PRGU	Foncier
Observatoire du Changement Social/ BM/PNUD	2006	Etude d'Impact des Réformes Foncières sur la Pauvreté et la Situation Sociale au Bénin (PSIA BENIN 2005-2006). Rapport Final Tome 1: Document de synthèse	247p	OCS/BM/PNUD	Foncier
Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)/ Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)- Bénin	2008	Guide pour l'évaluation du gisement fiscal des Communes du Bénin	39p	MDGLAAT/MEF avec l'appui du PDDC/GTZ	Fiscalité
A. ROCHEGUDE, C. PLANCON	Actualisé 2009	"Décentralisation, foncier et acteurs locaux" - Fiche pays Bénin	16p		Foncier
Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)/VNG International	Janvier 2008	Expériences de mise en œuvre des Registres Fonciers Urbains au Bénin	38p	ANCB/VNG/SNV	Registre Foncier Urbain (RFU)
Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (Bénin)	Mai 2008	Comprendre la loi n° 2007-03 du 16/10/2007 portant Régime Foncier Rural (Document de vulgarisation)	78p	GTZ/PROCGRN MUHRFLEC	Foncier
Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC)	Nouvelle édition 2008	Quinze (15) questions-Réponses pour comprendre le lotissement au Bénin	31p	MUHRFLEC	Foncier
Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC)	Nouvelle édition 2008	L'expropriation pour cause d'utilité publique	32p	MUHRFLEC	Foncier

ANNEXE 1: BIBLIOGRAPHIE

Auteurs	Date	Titre	Nb de pages	Editeur	Thème
Jean-Yves LE MEUR	2008	"L'information foncière, bien commun ou ressource stratégique - Le cas du Bénin"	23p	IIED	Foncier
Jean-François TRIBILLON	1993	"Nouveau manuel d'aménagement foncier"	309p	adef	Foncier
Catherine FARVAQUE-VITKOVIC / Patrick Mc AUSLAN	1993	"Politiques foncières des villes en développement"	149p	adef	Foncier
Joseph COMBY	Mars 1995	Comment fabriquer la propriété		Etudes Foncières	Foncier
René PERIER	1994	Rapport de fin de mission au Bénin	34p	Projet RFU	RFU
Mairie de Cotonou	Janvier 2008	Plan de Développement de la Ville de Cotonou (PDC-Cotonou)	223p	Direction de la Prospective et du Dévelop. Municipal	Développement local
G. Jacode, V. Hountondji, D Walton	2006	Rapport de mission: Synthèse de la mission d'étude des RFU des 3 villes à statut particulier	14p	IRD	RFU
Elisabeth DORIER APRILL	Actu. 2005	Programme IDEM: L'information géographique: un outil pour la décision municipale ou un produit de rente ? SIG et registre foncier urbain à Porto-Novo et dans sa zone péri urbaine (Bénin)	39p	MDGLAAT	SIF/RFU
José TONATO (Rapporteur)	Juin 2007	Forum sur le registre foncier urbain (RFU) et le système d'information foncière (SIF)- Ouidah - Rapport final	30p	CNPMS	SIF/RFU
Comité Technique « Foncier et Développement » sous la direction de Philippe LAVIGNE DELVILLE et Alain DURAND-LASSERVE	Sept 2008	Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud - Livre blanc des acteurs Français de la Coopération - Synthèse	37p	Etudes Foncières	Foncier
Sémiou Adényi LASSISSI Adm. des Impôts	Oct 2006	Comprendre le Foncier Béninois	486p		Foncier

ANNEXE 1: BIBLIOGRAPHIE

Auteurs	Date	Titre	Nb de pages	Editeur	Thème
Planurba (Rapporteur)	Février 1994	Rapport de synthèse - Atelier régional PDM Systèmes d'information foncières et fiscalité locale	38p	PDM / SERHAU- SEM	SIF/RFU
SERHAU-SEM/CePEPE	Juin 1995	Comprendre le Registre Foncier Urbain: le manuel du RFU (Tome 1)	32p	PGU/MFCAC	RFU
SERHAU-SEM	Février 1996	Comment développer le Registre Foncier Urbain: le manuel du volet fiscal du RFU (Tome 2)	101p	PGU/MFCAC	RFU
Alain DURAND-LASSERVE	1999	Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique sub-saharienne	92p	UNCHS	Foncier
Alain DURAND-LASSERVE	1993	Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique sub-saharienne francophone	102p	Programme de Gestion Urbaine/BM	SIF
Global Land Tool Network (GLTN)/ONU-Habitat	2007	Comment élaborer une politique foncière pro-pauvres – Processus, Guide et Leçons	23p	GLTN/ONU-Habitat	Foncier
Gérard CHAMBAS, Jean-François Brun, Grégoire ROTA Gr	2007	La mobilisation de ressources propres locales en Afrique	27p		Fiscalité
Cities Alliance	Octobre 2008	A l'écoute de votre économie locale: un guide pratique pour les villes	144p	Cities Alliance	Economie locale
Jean-Marie COUR	Janvier 2007	Maquette démo-économique du Bénin et cadrage démographique et macro-économique des stratégies de développement de Cotonou et de la région métropolitaine (Rapport de mission)	113p		Economie locale
Martin FINKEN	2002	Les revenus locaux en Afrique: ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas - Programme de partenariat municipal	10p	PDM	Fiscalité
Observatoire de la décentralisation	2003	Etat de la décentralisation en Afrique	350p	PDM	Décentralisation
Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC)	Septembre 2009	Lettre de cadrage de la Réforme Foncière au Bénin	36p	MUHRFLEC	Foncier

ANNEXE 1: BIBLIOGRAPHIE

Auteurs	Date	Titre	Nb de pages	Editeur	Thème
Projet Accès au Foncier du Programme MCA-BENIN		Le livre blanc sur le foncier au Bénin			
MDGLAAT		La Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) – Document cadre de politique	85p	MDGLAAT	Décentralisation/ Déconcentration
Global Land Tool Network (GLTN)		Améliorer l'Administration Foncière pour Combattre la Pauvreté (Plaquette)		GLTN	Foncier
Me Alexandrine F. SAÏZONOU BEDIE	2009	Recueil des textes en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier en République du Bénin	92p	UNCHS	Foncier/ Urbanisme
Ministère des Affaires Etrangères/France	2004	Etablissements humains: l'expérience française	15p		Foncier/ Urbanisme

ANNEXE 2: TABLE DES ILLUSTRATIONS

Fig. 1	Structure évolutive des projets RFU	page 34
Fig. 2	Schéma des interdépendances dynamiques du système RFU	page 38
Fig. 3	Extrait du plan parcellaire numérisé de Seme Podji	page 40
Fig. 4	Extraits de plan pour les enquêtes (source: Service Fiscalité/RFU Mairie Cotonou- PAACO)	page 45
Fig. 5	Evolution des émissions et des recouvrements des impôts locaux à Parakou depuis la mise en place du RFU Coupure	page 60
Fig. 6	Evolution des émissions et des recouvrements à Cotonou depuis la mise en place du RFU en 1992	page 60
Fig. 7	Evolution des recouvrements à Dassa-Zoume, Savalou et Save depuis la mise en place du RFU	page 61
Fig. 8	Organigramme du service chargé du RFU à Cotonou	page 71
Fig. 9	Recommandations des participants à l'atelier RFU de Cotonou / février 2010	page 75
Fig. 10	Diagramme de la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un projet de RFU)	page 77
Fig. 11	Les attentes des participants à l'atelier de Cotonou (Février 2010)	page 88
Tableau 1:	l'organisation administrative issue de la décentralisation au Bénin	page 23
Tableau 2:	des personnels mobilisés pour les enquêtes du RFU de Cotonou en 1992	page 46
Tableau 3:	des personnels mobilisés pour les enquêtes du RFU d'Abomey en 2004	page 46
Tableau 4:	Estimation du nombre de personnels d'enquête et du nombre de véhicules sur la base de 20 équipes d'enquêteurs	page 48
Tableau 5:	Estimation des coûts de réalisation des RFU du Bénin	page 57
Tableau 6:	Forces et faiblesses	page 63
Tableau 7:	Liste des communes du Benin avec un RFU installé et/aou restauré	page 68

ANNEXE 3: GLOSSAIRE

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

ANNEXE 4: EXEMPLE DE FICHE D'INVENTAIRE FONCIER

Commune de	Projet R.F.U.
INVENTAIRE FONCIER	Q: ___ S/I: ___ / ___ P: ___
Fiche remise le: .. /.. /..	ne rien inscrire dans cette colonne réservée à la codification REP: ___ / ___ < F01 < F02 F03 > ___ / ___ / ___ F04 > code ville: ___ < F05 < F06 < F07 F08 > code ville: ___ F09 > code quart.: ___ F10 > REP: ___ / ___ F11 > BP: ___ F12 > _ < F13 < F14 F15 > _ < F16 < F17 < F18 < F19 < F20 < F21 < F22 < F23 > F24 F25 > _
Cette fiche doit être remise au propriétaire présumé ou à son représentant légal	
Références cadastrales de la parcelle dont vous êtes propriétaire: Section: ___ Numéro de bloc: ___ Numéro de la parcelle: ___ Adresse de la parcelle: Nom de la rue: Numéro de porte (numéro de la plaque si elle existe) = ___	
Identification du propriétaire	
Nom: Prénoms: Date de naissance: .. /.. /.. Lieu de naissance: N° de carte d'identité nationale: Filiation: père: mère:	
Adresse du propriétaire (S'il ne reside pas sur la parcelle):	
Ville: Quartier: Nom de la rue: Numéro de porte: ___ BP: ____	
Vous avez acquis cette parcelle par:	
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: 4: achat auprès de l'administration, Quelle administration?: 5: héritage en indivision 6: héritage, succession réglée / jugement	
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: .. /.. /..	
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: _____	
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

ANNEXE 5-1: 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

ANNEXE 5-1: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

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.

ANNEXE 5-1: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

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

ANNEXE 5-1: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

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.

ANNEXE 5-1: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

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 m² 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 bénéficiant 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.

ANNEXE 5-1: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

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

ANNEXE 5-1: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

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-Béninoises 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-Béninoise.

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.

ANNEXE 5-1: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

- 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

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 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

ANNEXE 5-1: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD D'UN RFU EN 1994

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

Annexes:

- 1 - Contexte et bilan de l'exécution du protocole de 1993
- 2 - Objectifs techniques et Contenu des travaux d'assiette et de recouvrement
- 3 - Note sur les missions de la cellule centrale informatique de la DDIA
- 4 - Note sur les missions de la cellule RFU de la CUC
- 5 - Planning prévisionnel
- 6 - Plan de financement prévisionnel

ANNEXE 5-2: SUITE

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^{er}: 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.

ANNEXE 5-2: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD EN 2009

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

ANNEXE 5-2: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD EN 2009

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 procèdera 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

ANNEXE 5-2: SUITE

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD EN 2009

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

ANNEXE 5-2: SUITE EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD EN 2009

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 6: COÛTS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DU RFU DE COTONOU EN 1993 (PHASE DE CONSOLIDATION) EN FCFA

NATURE DES DÉPENSES	MISE EN ŒUVRE 1993	PRÉVISION DÉPENSES RFU	FINANCEMENTS À RECHERCHER	* RÉF. BUDGET CHAR. - ART.	BUDGET COTONOU 1993
I. Dépenses de fonctionnement					
Travaux d'assiette					
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>
Cartographie et adressage					
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>
Traitement informatique					
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>
Travaux de recouvrement					
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>
Autres dépenses					
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>
II. Dépenses d'investissement					
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>
Total dépenses:		130.225.935	22.480.000		107.836.935
Emission 1993 (Estimation) en Md CFA:	1.950				
Recouvrement 1993 (estimation):	1.200				
Ratio dépenses RFU / Emission 1993		6,7%			5,5%
Ratio dépenses RFU / Recouvrement 1993		10,9%			9,0%
Coût par article		2.894			2.394

ANNEXE 7: BILAN COÛTS/AVANTAGES RFU COTONOU EN 1994

COTONOU	Phases >	Taux de	Avant le projet	Prépa.	Mise en Oeuvre	Consolid.	Transmission (f)	TOTAL SUR 4 ANS	Après Projet
		Années > croiss.	1990	1991	1992	1993	1994		1995
	<i>Dépenses sans RFU</i>	5%	52,0	54,6	57,3	60,2	63,2		66,4
	<i>Dépenses avec RFU</i>	a+b	125,2	125,2	270,5	324,2	196,6	916,5	127,7
	Coopération Française	(a)	69,2	69,2	210,5	176,2	75,0		0,0
	dont: Cartographie		10,0	10,0	40,0	35,0	10,0		0,0
	équipt./invest.		15,0	15,0	57,0	30,0	15,0		0,0
	Bénin (CUC et DGID)	(b)	56,0	56,0	60,0	148,0	121,6		127,7
	dont: équipt./invest.		2,0	2,0	3,0	56,0	25,0		25,0
	<i>Dépenses supplémentaires</i>	(c)	0,0	70,6	213,2	264,0	133,4	681,2	61,3
	dont: équipt./carto.			27,0	100,0	121,0	50,0		25,0
	<i>Recettes sans RFU</i>	5%	758,6	796,5	836,4	878,2	922,1		968,2
	<i>Recettes avec RFU</i>			918,0	869,0	1.401,0	1.589,7	4.777,7	1.441,3
	<i>Ratio Dépenses/Recettes RFU</i>	(e)		13,6%	31,1%	23,1%	12,4%		8,9%
	<i>Recettes supplémentaires</i>	(d)	0,0	121,5	32,6	522,8	667,6	1344,6	473,1
	<i>Solde (Recettes sup- dépenses sup)</i>	(d)-(c)	0,0	50,9	-180,5	258,8	534,2	663,4	411,8
	<i>Soldes cumulés</i>		0,0	50,9	-129,7	129,2	663,4	1075,2	1075,2

(a): Y compris le coût de l'Assistance technique au prorata du temps passé

(b) et (e): Y compris les dépenses budgétaires des services des impôts, et les dépenses d'investissement

(f): ne sont pas pris en compte en 1994 et 1995, les interventions de la Coopération pour l'adaptation du RFU aux réformes fiscales.

ANNEXE 8: RECOMMANDATIONS DES PARTICIPANTS À L'ATELIER DE COTONOU DE FÉVRIER 2010

RECOMMANDATIONS	NOMBRE D'AVIS
1. Pérenniser les RFU (2) < Pérennisation du RFU au niveau des Communes pour l'utilisation optimale de l'outil RFU < Assurer la pérennisation du RFU une fois restauré	2
2. Renforcer les capacités des services ou cellules RFU (12)	12
Renforcement des moyens des cellules RFU (3): < Donner des moyens humains, matériels et financiers au RFU pour son bon fonctionnement	3
Renforcement des compétences des personnels des services RFU (3): < Une Ecole de formation des Chefs Cellules RFU et revalorisation de leur statut tout en ayant < Limiter la mobilité des personnels des Mairies et des administrations partenaires	3
Renforcement du réseau (4): < Envisager un accompagnement du Réseau RFU/SIF en général < Organiser des séances d'échanges périodiques entre les Chefs Cellules RFU/SIF < Appuyer le Réseau RFU/SIF pour le renforcement des capacités des responsables RFU/SIF < Renforcer et appuyer le Réseau RFU/SIF Bénin pour accompagner chaque RFU/SIF et disséminer les résultats ainsi que les bonnes pratiques	4
Appui de la SERHAU-SA (2) pour le suivi permanent dans la mise en œuvre du RFU	2
3. Améliorer la cartographie (4) < Dans le cadre de l'intercommunalité, initier des projets de mise en place de la cartographie de base, à grande échelle < En tant que Maître d'Ouvrage, la Mairie doit exiger des prestataires de services l'aménagement (lotissement) des plans définitifs en version numérique < Pour les Communes bénéficiaires de PFR et RFU, produire des documents cartographiques dans le système géodésique < A l'endroit de l'IGN : Appuyer les communes pour la mise à jour de la cartographie	4
4. Améliorer les relations de partenariat avec les impôts (3) < Assurer une réelle connexion entre la base de données tenue par la Cellule RFU et celle tenue par le Service des Impôts < Régler le problème d'accès aux banques de données au RFU de Parakou < Mettre en synergie les Services impliqués et faciliter les relations de partenariat existantes	3
5. Intégrer le RFU dans l'action municipale (5) < Informer les Maires pour la prise en charge de l'outil avec toutes ses applications < Sensibiliser les contribuables pour le développement du civisme fiscal; < Communiquer régulièrement avec les élus locaux et la population pour qu'ils s'approprient l'outil RFU < Prendre des dispositions pour que les questions touchant les Services RFU/SIF fassent l'objet de débat au cours des sessions, et qu'elles soient prises en compte dans les délibérations < Amener progressivement les Cellules RFU des Communes à l'utilisation de toutes les options du RFU	5



ANNEXE 9: COMPARAISON DES PROCÉDURES RFU ET PFR

COMPOSANTES	PLAN FONCIER RURAL
ETUDES PRÉALABLES	
	1 L'INFORMATION/SENSIBILISATION; 2 LES ENQUÊTES SOCIO-ÉCONOMIQUES; 3 LE DIAGNOSTIC FONCIER;
Les enjeux >	Sécurisation foncière / développement rural
Différences >	Participation et accord préalable des bénéficiaires
LES TRAVAUX DE TERRAIN	
Travaux topographique	4 LA NUMÉRISATION;
Document produit	Parcellaire foncier
Echelle	1/10 000e (except 1/5000)
Doc de base	Photographie aérienne (PVA env 1/30 000)
Enquête de terrain	Toponymie, plantations pérennes, bas-fonds
Précision des limites	1,5 à 3m pour des parcelles de 1 à 100ha
Numérisation	la plan parcellaire est numérisé
Numérotation des parcelles	avec l'appui du CVGF
Bâti	faite à l'occasion du relevé
Utilisation du GPS	ne fait pas partie du PFR
Personnels d'enquete	Même coût si même précision
Rythme	une Brigade de deux équipes: 1 ingénieur agro, 1 cadre secondaire génie rural, 1 topographe (CAP) et deux aides
Enquetes foncières	5 LES ENQUÊTES FONCIÈRES;
Contenu	Recueil des déclarations. L'enquete consigne les droits ancestraux, les droits d'usage, les droits occasionnels ...
Documents produits >	le CVGF
Numérisation / informatisation	renforce et suit les équipes d'enquêtes foncières;
valeur juridique >	registre des transactions foncières
	Oui
	le PFR ne se substitue ni au juge de la propriété ni aux autorités administratives (gestion du domaine), ne crée pas le droit et ne constitue pas une base juridique
	Son caractère public lui confère authenticité et opposabilité de fait.
	CVGF
	6 LA PUBLICITÉ DES DOCUMENTS FONCIERS PROVISOIRES;
	un document identifiant les biens, les personnes et les droits, est notifié au village. Cette opération est conduite par le CVGF
	le CVGF
	Conduit la publicité des documents fonciers provisoires;
	7 L'ÉTABLISSEMENT DES DOCUMENTS FONCIERS FINAUX;
	8 LA REMISE DES DOCUMENTS FONCIERS FINAUX.
Productions >	CVGF
	Archive les documents fonciers;
GESTION DES INFORMATIONS FONCIÈRES	
	le CVGF
	Elabore les contrats de transactions foncières et les procès verbaux;
	le CVGF
	Le CVGF assure la montée des informations foncières du village vers la commune via l'arrondissement.
	le CoGef
	Enregistre les transactions foncières;
	le CoGef
	Met à jour les documents fonciers;
	le CoGef
	Apporte au Maire toutes informations utiles pour la gestion du foncier;
LA MISE À JOUR	
Principe	Pas de stratégie explicite
Périodicité	annuelle
Qui?	agent désigné localement: secrétaire, lettré, instituteur etc.
Informatisation	Oui ... commune ou entreprise?
Où?	Services centraux ou Entreprise sous-traitante
Financement pour la pérennisation	Attendu de l'Etat central
COÛTS	Décomposition du coût d'un PFR
- équipements	10%
- formation	5%
- plan de base	10%
- dépenses de personnel	35%
- frais de fonctionnement	35%
- mise à jour	5%

CVGF > Comité Villageois de Gestion Foncière

CoGef > Commission Communale de Gestion Foncière

ANNEXE 9: SUITE

COMPARAISON DES PROCÉDURES RFU ET PFR

REGISTRE FONCIER URBAIN

ETUDE D'OPPORTUNITÉ

Démarche partenariale > Adm financières
Recherche d'appui des partenaires financiers

ETUDE DE FAISABILITÉ

Maîtrise foncière et sécurisation foncière	Mobilisation des ressources financières	Renforcement des capacités techniques
---	--	--

DÉCISION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT

Au mieux, information et concertation préalable de la société civile

La commune
initie la
réflexion

1 PHASE DE PRÉPARATION

Plan parcellaire adressé
1/ 2000
Photographie aérienne (PVA env 1/10 000)
Calage des ilots
0,5 à 1m pour des parcelles de 500 à 5000 m2
la plan parcellaire est numérisé
Adressage préalable et vérifié par enquête terrain
Les bâtiments et les ouvrages ainsi que les éléments naturels
Oui de préférence...
Une brigade topographique ou deux seront mobilisées pendant les enquêtes
foncières pour les corrections et compléments

La Commune
est maître
d'ouvrage1

2 - PHASE DE MISE EN PLACE

2.1 - Réalisation des enquêtes foncières, fiscales et urbaines
2.2 - Traitement informatique des enquêtes et constitution des fichiers de base
Bases de données foncières, fiscales et urbaines

Oui
RFU idem
Ce n'est pas le cas du RFU qui relève d'une démarche 'administrative' unilatérale

La Commune
est maître
d'ouvrage1

La publicité des données du RFU pourrait constituer une piste
d'amélioration du RFU

3 - LA PHASE DE DÉVELOPPEMENT ET DE CONSOLIDATION

Mise en place d'applications informatiques et de procédures de mise à jour:

Foncier	Fiscal	Gestion urbaine
Réalisation de l'inventaire foncier	Emissions des rôles et recouvrement des impôts locaux	Gestion des données et SIG
Inventaire foncier	Recttes budgétaires supplémentaires	SIG Outil de gestion municipal

Le Service ou la cellule RFU apporte son appui aux services partenaires:

Le service des affaires domaniales et foncières	Les services des impôts	Les services de la Commune
--	-------------------------	----------------------------

4 - PHASE DE TRANSMISSION

Procédures de mises à jour dans chaque application
Permanente
Une cellule RFU au sein de la commune
Oui
Commune
Budget communal grace aux ressources supplémentaires issues du RFU

Estimation
20%
5%
20%
30%
25%
10 à 30 % des recettes supplémentaires

ANNEXE 10: CADRE D'ANALYSE ET D'ENTRETIEN

Cible:	La situation actuelle: conception, mise en œuvre et résultats		Pistes de propositions
Les thèmes et objectifs	Etat des lieux / résultats?	Votre Diagnostic?	Vos propositions?
A - LE CADRE GENERAL			
1	Le contexte : les enjeux de la gestion urbaine		
	La mobilisation des ressources financières		
	La gestion domaniale et foncière / articulation avec les réformes foncières		
	Les capacités techniques de gestion urbaine		
2	Les objectifs opérationnels des RFU/SIF		
	“L’intégration du RFU/SIF dans la gestion municipale; Appropriation par les élus Les retombées: affectation des ressources supplémentaires? ”		
	Le traitement des filières fiscales pour les impôts locaux et les ressources propres		
	L’inventaire foncier, base de la gestion foncière et domaniale de la commune; Articulation réforme foncière		
	Le SIG outil de gestion des bases de données urbaines		
B - LA MISE EN ŒUVRE DES RFU / LES ELEMENTS CONSTITUTIFS			
3	La cartographie adressée: le référentiel foncier		
	Plan parcellaire numérisé		
	Adressage QIP/REP		
4	Les bases de données communes		
	Les enquêtes parcellaires		
	Les bases de données interconnectées et la mise à jour des données		
	La gestion informatique		
C - LES APPLICATIONS OPERATIONNELLES DES RFUs			
5	Les ressources fiscales locales		
	Les données fiscales (matières imposables et contribuables)		
	Les procédures d’assiette et de recouvrement		
6	La gestion des données urbaines et le SIG		
	Les données urbaines communales		
	Le SIG et les applications de gestion urbaine dans les services		
7	Les applications foncières et domaniales		
	L’inventaire foncier (la contribution à la gestion foncière)		
	La gestion domaniale		

ANNEXE 10: SUITE CADRE D'ANALYSE ET D'ENTRETIEN

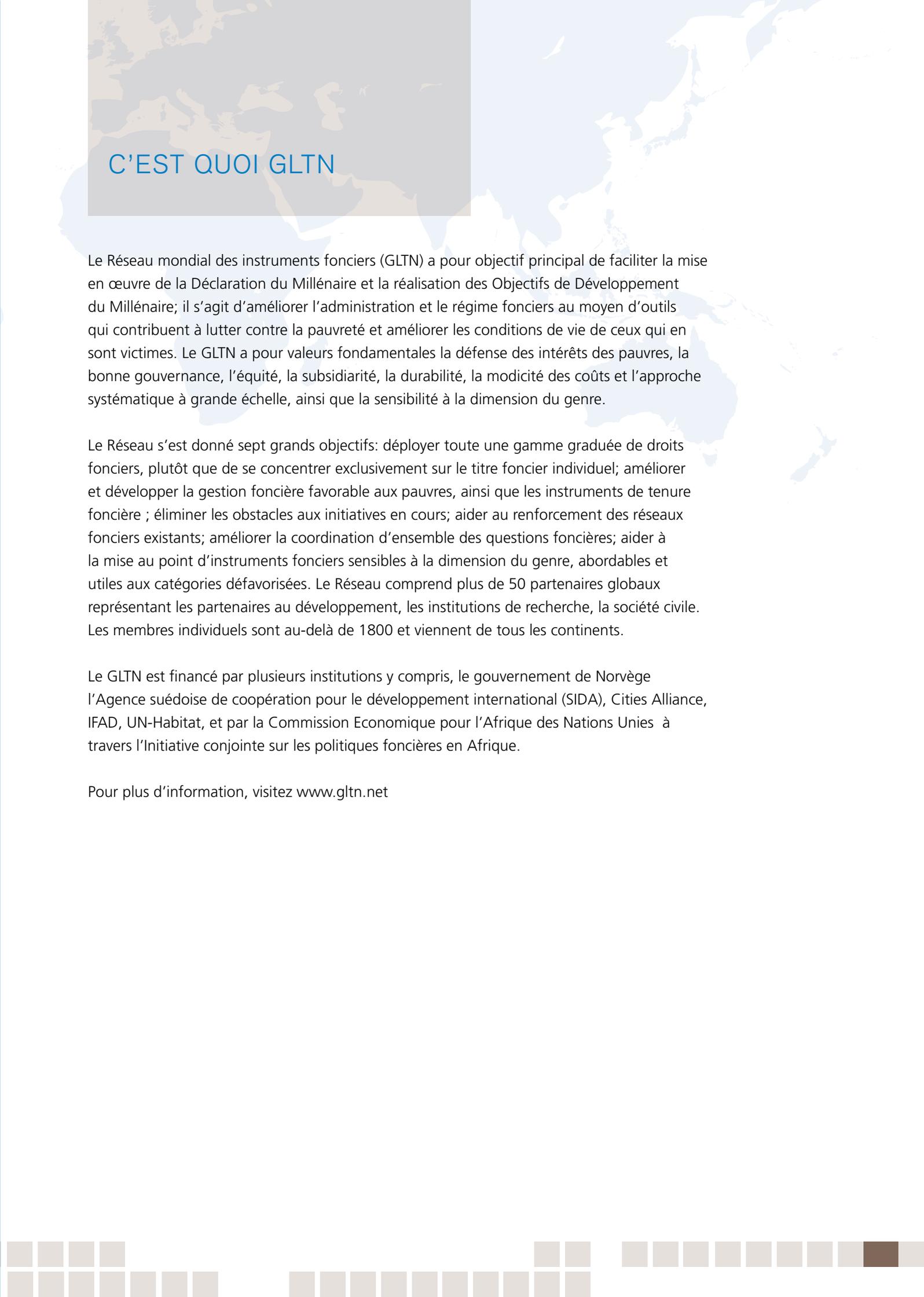
Cible:	La situation actuelle: conception, mise en œuvre et résultats		Pistes de propositions
Les thèmes et objectifs	Etat des lieux / résultats?	Votre Diagnostic?	Vos propositions?
D - LE MANAGEMENT DU PROJET SIF/RFU			
8	Le montage institutionnel		
	La maîtrise d'ouvrage		
	La maîtrise d'œuvre		
	Les sous-traitants - Cartographie		
	Les protocoles avec la DGI		
	Les partenaires au développement		
9	Le respect des phases et étapes		
	Phase préparatoire: Elaboration de la carte numérisée; adressage et panneauage		
	Mise en place, Etape 1: enquêtes foncières et fiscales; fichiers de base; inventaire foncier; SIG		
	Etape 2: Applications informatiques: 'assiette; recouvrement; gestion domaniale; applications SIG		
	Phase de consolidation - procédures de mise à jour des données de base		
	Phase de transmission / Autonomie de la cellule RFU		
10	Les moyens mobilisés		
	Moyens humains:		
	Moyens matériels / techniques:		
	Moyens Financiers:		
	La Communication:		
11	Les coûts (par phase)		
	Investissement		
	Fonctionnement		
12	Autres éléments		
	L'affectation des ressources supplémentaires		
	Ancrage législatif		

Mairie de Cotonou

La Ville travaille

POUR NOUS





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.gltm.net

A PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Cette publication, Mobilisation des ressources financières locales: documentation des registres fonciers urbains des communes du Bénin, retrace le parcours des Registres Fonciers Urbains (RFU) tels qu'expérimentés dans les communes béninoises depuis plus de deux décennies. Ce document constitue une contribution majeure à la connaissance des RFU. Il ressort de cette publication que les RFU mis en place dans presque 20 communes au Bénin ont prouvé leur valeur et leur popularité dans leur capacité à mobiliser les ressources financières nécessaires au meilleur fonctionnement des communes. Néanmoins, à la suite d'un diagnostic détaillé, il est souligné que le plein potentiel du RFU reste largement sous-exploité par les communes béninoises.

Vous y trouvez le contexte, les axes forts et les points faibles des RFU. Le document propose les pistes de solutions, les suggestions et les outils nécessaires pour améliorer la performance des RFU. Le document répond à des questions telles que: qu'est-ce qu'un RFU? Comment mettre en place et maintenir un RFU? Que faire pour rendre un system RFU performant?

Le document s'adresse surtout aux communes urbaines qui aimeraient mettre en œuvre un system d'information foncière qui servirait des objectifs multiples, y compris la taxation foncière, la sécurisation foncière, l'administration du territoire, la planification urbaine et la gestion des villes. Les maires, responsables communaux, urbanistes, experts fonciers et en développement urbain au Bénin et au-delà trouveront en ce document une source d'inspiration.

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

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
Site Web: www.gltn.net