

La création ex nihilo de registre foncier urbain, une instrumentalisation de l'action publique décentralisée ?

Après avoir appréhendé le contexte singulier des politiques de décentralisation menées au Bénin et fortement impulsées par les coopérations étrangères et celui de la diffusion de Registre Foncier Urbain (RFU), nous allons, dans ce nouveau chapitre, analyser en quoi consiste en détail cet outil et comment il répond aux orientations stratégiques de l'aide internationale mobilisée. Dans cette approche, nous allons aborder l'outil RFU à travers une grille de lecture reposant sur la problématique d'instrument d'action public proposée par P. Lascoumes et P. Le Galès [LASCOUMES P. et LE GALES P. 2004]. Selon ces deux auteurs, « *La question du choix des instruments pour l'action publique et celle de leurs modes opératoires est en général présentée de manière fonctionnaliste, comme relevant de simples choix techniques.* » [LASCOUMES P. et LE GALES P. 2004, page 11]. Or, ce qu'ils démontrent est que les choix d'instrument sont significatifs des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières.

Qu'est-ce qu'on entend tout d'abord par Registre Foncier Urbain ? Dans plusieurs présentations officielles et manuels [PDM 1994 - SERHAU-SEM 1995 et 2000], le Registre Foncier Urbain est assimilé à « un cadastre simplifié » et un outil de gestion décentralisée. Ce dernier est défini comme un inventaire détaillé de la propriété constitué d'une documentation littérale et cartographique. Dans sa conception française, il doit être un outil exhaustif, descriptif et permanent ainsi que très précis en termes de localisation notamment par des opérations de bornage [LAVIGNE S. 1996]. Des cadastres tels que définis ont été mis en place en Afrique de l'Ouest lors de la période coloniale en lien avec la législation foncière au service du projet de conquête coloniale [GOERG E. 1985]

Le RFU consiste à élaborer la carte parcellaire adressée d'une ville, à créer une base de données urbaines à partir de cette carte et d'un recensement fiscal de l'ensemble des parcelles, des logements et des locaux à usage d'activités puis à développer, à partir de cette base de données, trois grandes applications. Il s'agit d'abord d'applications fiscales par la rationalisation et l'informatisation des procédures d'assiette et de recouvrement des impôts fonciers. Il s'agit ensuite d'applications foncières par un inventaire du patrimoine foncier et immobilier de la ville et l'amélioration de la gestion des différents actes de propriété. Enfin le troisième type est une application urbaine avec la création d'un Système d'Information Géographique localisé qui doit servir à la gestion et à la programmation des infrastructures et des services de la ville.

Par rapport au cadastre napoléon français, les principales simplifications de l'outil RFU se situent au niveau des procédures de saisie, du traitement, du stockage et de la restitution des données. La base de données du RFU est constituée à partir d'enquêtes sur le terrain effectuées par des enquêteurs recrutés. Il n'y a pas de système d'auto-déclaration comme c'est le cas dans l'outil français [MAURIN A. 1990- LAVIGNE S. 1996]. Dans le RFU, seuls les bâtiments dits remarquables sont représentés et non toutes les constructions à la différence du cadastre. Le système de numérotation du RFU est établi dans une série unique sur l'ensemble de la ville et non par « section ». Si le cadastre français est assis sur des droits de propriété reconnus (il est associé à un système d'enregistrement des actes de propriété authentiques

géré par le service de conservation des hypothèques), le RFU n'a pas de fondement juridique. Le Code général béninois des Impôts stipule qu'à défaut du propriétaire, le redevable de l'impôt sera l'occupant. Au Bénin, l'impôt sur l'usage du sol tend ainsi à fonder la propriété, et non l'inverse comme dans le système français. Le choix des informations récoltées sur le terrain a été arrêté par le comité de suivi de mise en place de l'outil RFU selon les caractéristiques propres à chaque commune. Les questionnaires du RFU ne font pas autorité sur l'ensemble du territoire national. Pour la fonction de gestion urbaine, les évolutions actuelles du cadastre français tendent à rapprocher, par contre, les deux systèmes : le cadastre en France n'est plus un outil purement fiscal mais sert de plus en plus de banque de données pour l'usage des sols, le type de culture et la production de diverses statistiques [LAVIGNE S. 1996, page 112].

Ce chapitre 4 est mené en deux parties. Nous allons, dans un premier temps, étudier comment est monté techniquement l'outil Registre Foncier Urbain et quelles sont les différentes étapes de son installation. Nous allons ensuite voir dans une deuxième partie quelles sont les différentes ramifications de l'outil sur les organisations fonctionnelles et administratives des communes qui, pour rappel, n'ont été installées qu'en 2003.

4.1 L'organisation d'un cadre de lecture rationnelle du territoire communal

Par rapport à la présentation de l'outil faite plus haut, nous allons, dans cette première partie de chapitre, revenir en détail et de façon successive sur les deux éléments fondateurs de l'outil à savoir la cartographie parcellaire adressée et la base de données foncière, fiscale et urbaine. Nous allons décrire en quoi consistent ces deux documentations et les méthodologies et nouvelles organisations de travail qu'elles nécessitent de mettre en place.

4.1.1 Une cartographie parcellaire adressée et numérique

Dans les objectifs du RFU, l'élaboration d'une « cartographie adressée » répond au besoin d'une identification graphique et unique des parcelles de terrain. C'est en effet la parcelle qui constitue l'assise des impôts locaux fondés sur les contributions à la propriété du bâti et du non-bâti, à la patente et la licence (Chapitre 3.1.2.c). La cartographie du RFU est donc élaborée à partir de l'unité de base « parcelle ». Au Bénin, cette documentation complète sur le territoire d'une commune n'existant pas avant les projets de RFU (Chapitre 2), il a fallu mettre en place différentes opérations de travail pour la rendre effective. Nous allons faire état, ci-dessous, des étapes techniques de la construction de cette documentation, d'abord à partir de l'établissement du parcellaire numérique de base et ensuite du système d'adressage des domaines privés et publics.

a) L'établissement d'une première documentation géographique à grande échelle sur les territoires communaux

Les projets de RFU au Bénin ont développé différents types de documents cartographiques par rapport aux moyens financiers dont étaient dotés les projets de coopération.

Les plans de repérage qualifiés « d'expédiés » par les techniciens du RFU sont élaborés à partir de fonds de plans collectés. Ils n'ont pas d'échelle de précision particulière. Leur

établissement sert seulement à se repérer sur le terrain. Cette documentation a concerné les premiers travaux d'installation de RFU à Parakou et Cotonou au moment du démarrage des enquêtes. Il s'agissait alors d'un assemblage de différents plans sortis des archives et repris par les dessinateurs de la SERHAU [PDM 1994, page 89].

La « carte de base simplifiée » est élaborée avec une précision graphique de l'îlot.

La « carte de base améliorée » est constituée à partir de la restitution des photographies aériennes et de travaux de mesures sur le terrain.

La forme documentaire la plus aboutie, qui va nous intéresser ici, est celle construite à partir d'un Système d'Information Géographique (SIG). Chaque parcelle de terrain est, dans cette modalité de traitement de l'information, matérialisée par un objet graphique polygonal qui est défini dans un système de géo-référencement c'est-à-dire avec l'attribution d'une projection géographique et avec des coordonnées dans l'espace en latitude et en longitude.

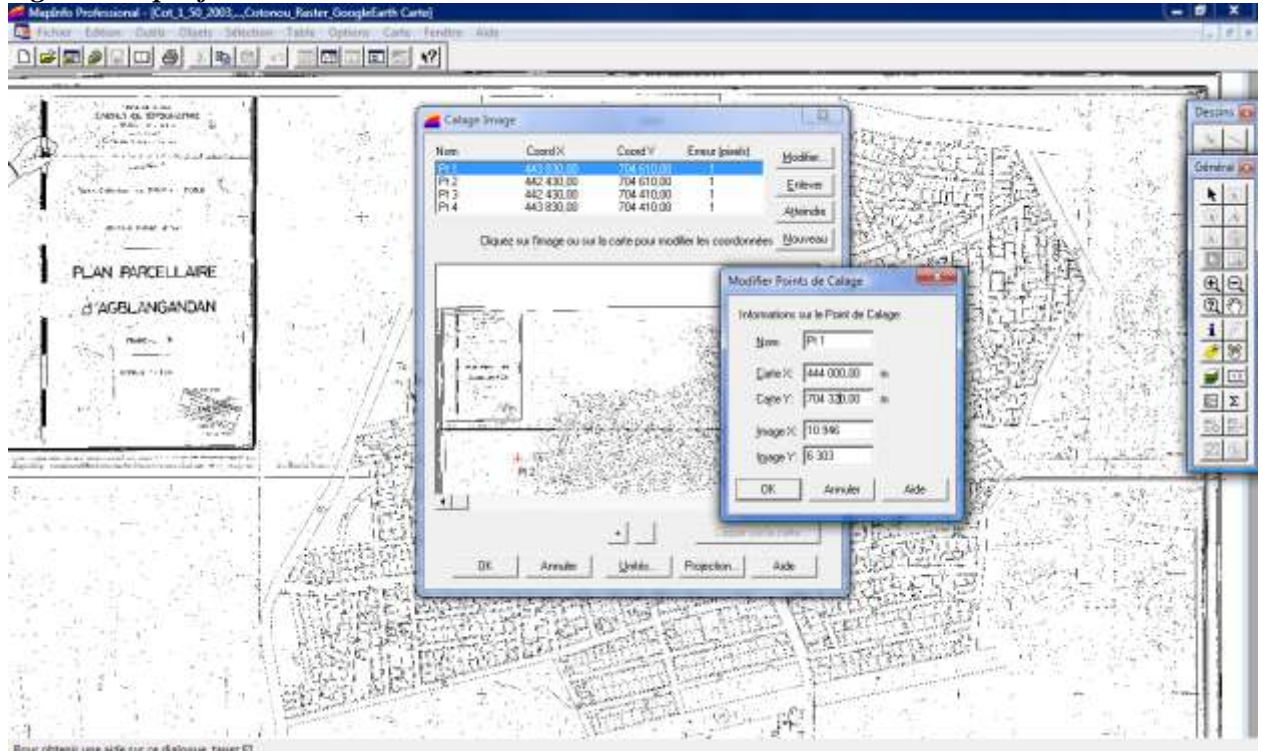
Pour ce travail d'établissement de la cartographie du parcellaire numérique, les projets de RFU sont généralement confrontés à trois cas de figure par rapport à la disponibilité ou non d'une documentation de base.

- Le premier cas de figure, le plus simple, correspond à celui où sont disponibles des plans numériques du lotissement de la zone. Le plus souvent, les cabinets de géomètres travaillent sous le logiciel de Dessin Assisté par Ordinateur (DAO) AutoCAD. L'exploitation du travail du géomètre est rendue possible par la compatibilité des logiciels de DAO et de Système d'Information Géographique (SIG) entre eux. Le fichier informatique recueilli auprès de ces cabinets est alors intégré dans la cartographie numérique d'un SIG à partir d'un outil de traduction de fichier informatique. Nous avons présenté, plus haut au cours du chapitre 2 (Chapitre 2.2.2.b – Document 4), la méthodologie pour exploiter les fichiers numériques des travaux de lotissement dans le cadre d'un SIG.

- Le deuxième cas de figure correspond à la situation où l'on n'a accès au plan de lotissement de la zone que sous format papier. On doit alors, dans un premier temps, numériser ce plan papier pour obtenir un fichier numérique de type image (.JPG, .TIFF, .BMP). Cette étape peut s'effectuer à partir du matériel de numérisation acquis par les financements du projet d'installation de l'outil RFU ou en faisant appel à un prestataire de services extérieur disposant d'un scanner de grande dimension. Pour le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo – Chapitre 6.2.1) auquel nous avons participé aux travaux de RFU dans trois communes, nous avons eu recours aux services de l'IGN-Bénin qui possédait une table de numérisation en format A0 dans ses locaux à Cotonou. Ce service rendu avait fait l'objet d'une rémunération forfaitaire négociée. L'étape suivante correspond au calage de l'image numérique obtenue dans le système de référencement géographique de la commune. Il s'agit de placer l'image à sa bonne position en latitude et en longitude et par rapport au système de projection en vigueur dans la région. Cette opération est généralement facilitée par la présence de croisillons de coordonnées géographiques sur les plans papier de lotissement. En l'absence de ces informations dans le document exploité, des repérages doivent être menés sur le terrain en utilisant un récepteur GPS. Le travail à effectuer consiste à prendre les coordonnées

géographiques de plusieurs éléments remarquables dans la zone de lotissement (angle de rue, emprise d'une servitude). Les références de ces différents points de coordonnées seront par la suite intégrées dans le SIG en pointant leur emplacement sur l'image numérique du plan de lotissement (Extrait 12).

Extrait 12 : Opération de calage d'un plan papier de lotissement dans le SIG à partir du logiciel MapInfo



La troisième étape correspond à la vectorisation du tracé du parcellaire sur la base du plan de lotissement numérisé. Le travail entrepris s'assimile à une grande opération de calage qui est menée à l'aide des différents outils de dessin du logiciel de SIG (Extrait 13).

Extrait 13 : Principe de vectorisation du plan parcellaire par calage



- Le troisième cas de figure dans l'élaboration du plan parcellaire numérique de base correspond à la situation où aucune documentation relative aux travaux de lotissement n'est disponible.

Si l'on possède des orthophotographies, le travail consiste en une lecture des images en essayant d'y discerner les différents domaines fonciers potentiels à partir des murs de séparation. Cet exercice s'accompagne nécessairement de vérifications sur le terrain afin de valider le travail effectué car la végétation et l'organisation des bâtiments peuvent tromper l'interprétation de hauteur.

En l'absence de tout document de référence, la constitution du parcellaire numérique doit être menée à la suite d'un travail de terrain. Le parcellaire est alors déterminé à partir de différents repérages avec un récepteur GPS et de mesures de distance à l'aide de cordes. Les notes et les points de coordonnées pris sur le terrain doivent permettre par la suite de reproduire la configuration des domaines fonciers dans la cartographie numérique, en utilisant les outils d'aide à la conception du logiciel de SIG. Ce cas de figure d'absence de toute documentation de référence (plans de lotissement, photographies aériennes) est, bien évidemment, la situation qui demande le plus d'heures de travail pour élaborer la cartographie de base du RFU.

Techniquement, l'intendance de la base cartographique de l'outil consiste à intégrer régulièrement dans le système informatique les modifications du tracé du parcellaire qui ont lieu sur le terrain. Il s'agit, pour un morcellement de parcelles, d'une opération de découpe d'objet en deux ou plusieurs morceaux. Pour le regroupement de plusieurs parcelles, il s'agit d'effectuer des fusions d'objets. Enfin pour une ouverture de voie, il s'agit de créer un ou plusieurs objets graphiques.

b) L'institutionnalisation de principes communs d'adressage du domaine public et privé

Le principe de repérage qui a été adopté dans la plupart des dispositifs RFU installés au Bénin est celui de deux systèmes complémentaires. Il y a d'abord un système cadastral, basé sur le repérage de la parcelle à partir de sa situation géographique dans le découpage de la ville (Arrondissement, Quartier, Ilot, Parcelle). Il y a ensuite un système d'adresse postale, fondé sur une identification par rapport à la voirie (Numéro de rue et numéro de porte d'entrée dans cette rue).

Ces deux codes d'adresse, qui sont intégrés dans la cartographie numérique au niveau de chaque objet graphique parcelle, constituent les clés de jonction entre la cartographie et les différentes bases de données foncières, sur les activités et sur les bâtiments (deuxième grand contenu de l'outil Registre Foncier Urbain - Cf. supra).

Le système d'adressage du RFU doit, sur ces objectifs d'usage, s'appuyer sur deux principes essentiels :

- d'une part, il doit être dans une série unique pour éviter que deux îlots ou deux parcelles ou encore deux rues ne puissent être confondus,

- d'autre part il doit être progressif afin que la restructuration des quartiers ou leur extension puissent être prises en compte de façon cohérente avec la numérotation de l'existant.

Nous présentons ci-dessous ces deux systèmes d'adressage, ainsi que les modalités techniques de leur mise à jour.

Un système d'adresse cadastral

L'adressage cadastral dénommé selon les dispositifs RFU AIP (Arrondissement Ilot Parcelle), QIP (Quartier Ilot Parcelle) ou ZIP (Zone Ilot Parcelle) utilise une première codification par rapport aux arrondissements (A), aux quartiers (Q) ou à des zones (Z) de la commune. Ce dernier système en zone, basé par des frontières réputées intangibles (grands axes routiers, rivières, talwegs), a été introduit dans le RFU de Porto-Novo car il avait l'avantage d'être invariable quels que soient les découpages en quartier de la ville qui étaient particulièrement instables.

Dans ce système d'adressage cadastral la parcelle est donc identifiée par

- le code arrondissement ou quartier ou zone,
- le numéro de l'îlot comportant la parcelle,
- et le numéro de la parcelle.

Le code arrondissement ou quartier ou zone est un nombre qui correspond généralement au rang alphabétique de l'arrondissement ou du quartier ou du numéro de la zone dans le territoire de la commune.

L'îlot est défini comme un ensemble de parcelles délimitées par des rues. L'îlot peut avoir plusieurs formes : carré, rectangulaire, trapézoïdal, triangulaire ou rond. Son numéro est identifié par son numéro d'ordre dans le quartier, l'arrondissement ou la zone. Dans certains dispositifs RFU, comme celui de Cotonou, il a été attribué une numérotation unique aux îlots sur toute la ville.

En cas d'opération de morcellement d'un îlot, les deux îlots perdent leur numéro initial. Un nouveau numéro est attribué aux deux îlots en question par rapport au dernier numéro attribué dans le quartier, l'arrondissement ou la zone. En cas d'opération de fusion d'un ou plusieurs îlots, les différents îlots perdent également, leur numéro initial au profit d'un numéro unique attribué par rapport au dernier numéro établi dans l'arrondissement, le quartier, la zone ou dans la ville.

Les deux grands principes de la numérotation des parcelles sont les suivants :

- par rapport au sens de numérotation : les numéros sont attribués aux parcelles en suivant le sens contraire des aiguilles d'une montre en partant de la parcelle située le plus au sud et à l'ouest de l'îlot.
- par rapport au type de « numéro » : les numéros des parcelles sont alphabétiques pour éviter tout risque de confusion avec les numéros d'îlots et de trop grands codes numériques. Ils sont en lettre minuscule. Les lettres sont attribuées aux parcelles en allant de « a » jusqu'à « z » et au-delà de « z » les lettres sont doublées (aa, ab, ...). Ce type de numérotation écarte donc les numéros numériques, alphanumériques, les lettres avec prime (a') qui constituent, au Bénin, une pratique usuelle chez les géomètres lors des morcellements (Extrait 8 – Chapitre 2.2.2.b).

Extrait 14 : Principe de l'adressage cadastral du RFU



Source : Cellule du Registre Foncier Urbain de la Commune de Sémé-Podji, 2010.

Dans un cas de morcellement, la parcelle en question perd son numéro initial et prend des lettres précédées d'un « z » affectés d'indices alphabétiques croissants. Ce mode de numérotation permet de conserver la chronologie du morcellement et s'effectue toujours dans le même sens que la numérotation des parcelles dans un îlot.

En cas de fusion, les différentes parcelles en question disparaissent. La nouvelle parcelle va prendre une lettre « x » affectée d'un indice d'ordre alphabétique et croissant suivant la chronologie de réalisation des fusions dans l'îlot.

Un système d'adresse postale

Le mode d'adressage par Rue et Entrée de parcelle consiste à numéroté toutes les rues et à attribuer, à partir de ces rues des numéros aux entrées des parcelles.

Selon les dispositifs RFU, il a été distingué ou pas les rues par rapport à leur orientation Nord-Sud ou Est-Ouest avec l'utilisation de séries de numéros pairs ou impairs.

Le sens de numérotation des entrées de parcelles est le même que celui de la rue sur laquelle s'ouvrent les entrées. La numérotation commence du bas de la rue et croît vers son extrémité.

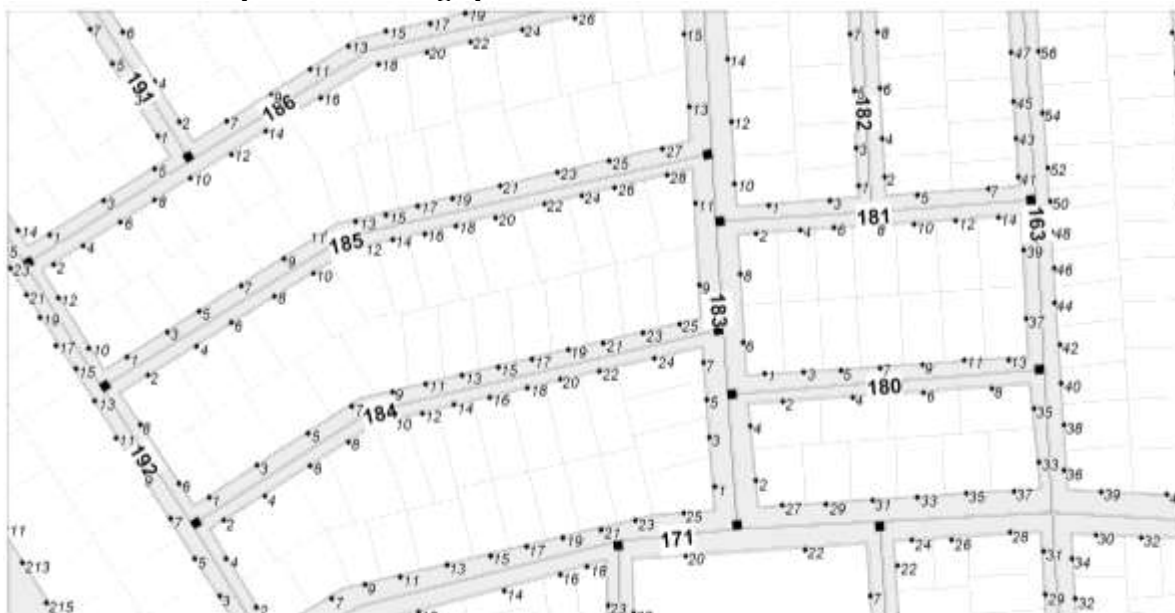
De nouvelles rues peuvent apparaître avec la création de lotissements ou à la suite d'opérations de restructuration de quartiers. Trois situations peuvent se présenter. Pour chacune d'elles, les principes directeurs d'adressage prévoient des procédures particulières.

- la nouvelle rue se situe parfaitement dans le prolongement d'une ancienne rue numérotée et de même emprise. Cette nouvelle rue est comme un nouveau tronçon de l'ancienne et prend donc le même numéro, les deux rues ne faisant qu'une seule et même rue.
- La nouvelle rue apparue se situe dans le prolongement d'une rue ancienne numérotée mais avec une emprise différente ne remplissant pas la même fonction. La nouvelle rue est considérée comme un tronçon différent et prend donc un autre numéro que la rue dont elle

est le prolongement. Le numéro accordé est donné en fonction du dernier numéro de rue attribué dans la ville.

- La nouvelle rue n'est pas dans le prolongement d'une rue déjà numérotée. Elle prend, comme dans la situation précédente, un nouveau numéro qui dépend du dernier numéro donné dans la ville.

Extrait 15 : Principe de l'adressage postal du RFU



Source : Cellule du Registre Foncier Urbain de la Commune de Sémé-Podji, 2010.

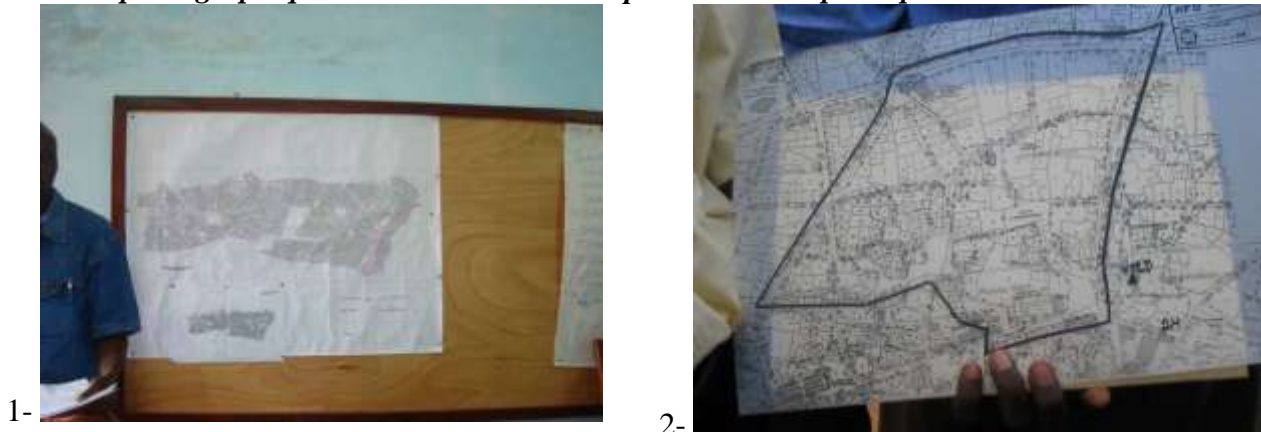
L'établissement de la cartographie parcellaire couplée au système d'adressage va permettre d'atteindre les objectifs fixés par l'outil RFU. Pour rappel, ces objectifs sont : - identifier, repérer et recenser les éléments de base pour asseoir les impôts locaux (contribution à la propriété du bâti, la patente et la licence), - identifier et repérer l'élément de base (la parcelle) pour la gestion du patrimoine foncier de la ville, - collecter les données urbaines pour permettre à la collectivité d'élaborer une politique de développement.

Le système d'adressage adopté permet de repérer toutes les infrastructures et équipements situés sur le territoire communal qu'ils fassent partie du domaine privé ou public. Ainsi, les infrastructures de voirie comme les collecteurs, digues, bassins de décantation ou de retenue vont pouvoir être localisées avec le système d'adressage des rues qui, pour plus de précision, seront découpées en différents tronçons, à partir de la codification retenue.

A partir de cette documentation cartographique gérée dans un logiciel de Système d'Information Géographique, les collectivités locales vont pouvoir disposer d'un plan d'ensemble du parcellaire de tout leur territoire ou d'une grande partie. Avec les outils du logiciel utilisé, il leur sera possible de retrouver rapidement la situation d'une parcelle dans un quartier ou d'un îlot par l'intermédiaire de son code d'adressage (outil « sélectionner » dans MapInfo). Ils vont pouvoir aussi, à travers l'interface du logiciel, connaître le système d'adressage postal et cadastral pour chaque parcelle matérialisée sur le fond cartographique (outil « information » dans MapInfo).

Sur la base des travaux cartographiques, les agents communaux vont pouvoir également produire des coupures de plans. Il s'agit d'extraction du plan numérique de quelques ilots dans une petite échelle géographique. Ces impressions serviront de document de référence pour différents travaux de terrain.

Planche photographique 11 : Illustrations d'exploitations des plans parcellaires du RFU



1- Affichage dans bureaux du plan parcellaire de l'arrondissement de Godomey (centre d'enquête des travaux du RFU d'Abomey-Calavi 2010).

2- Impression de coupures de plan pour les travaux enquêtes de terrain (Porto-Novo 2005).

(Cliché Charles-Dominé J.)

4.1.2 La constitution d'une base de données foncières, fiscales et urbaines numérique

A côté du plan parcellaire adressé, la deuxième composante de l'outil Registre Foncier Urbain est une base de données foncières, fiscales et urbaines. Nous allons, sur le même principe que le sous-chapitre précédent, identifier les différents éléments de cette documentation et les modalités de sa construction et de sa gestion.

a) L'organisation de grilles d'observation du territoire

Les informations de la base de données du RFU sont produites à l'échelle de la parcelle à partir d'une grille d'observation commune sous la forme d'un questionnaire. Le contenu des rubriques de ce questionnaire est acté par un *comité ad hoc de suivi de mise en place de l'outil RFU*. Il s'agit d'un comité formé spécialement pour la durée de l'installation de l'outil et qui est sensé représenter un cadre de concertation entre les différents acteurs impliqués dans l'outil au niveau des administrations déconcentrées (Préfecture, Impôt), des communes, des institutions parapubliques (IGN-Bénin, concessionnaire réseau, poste et télécommunication) et des différents acteurs chargés de la réalisation des travaux (assistance technique, prestataires de services, maîtrise d'œuvre).

A quelques détails près, par exemple pour Porto-Novo avec des informations sur les collectivités familiales en mode indivis ou pour la ville d'Abomey (Département du Zou) avec des informations supplémentaires sur les monuments royaux, les éléments constitutifs des questionnaires de base des différents RFU installés au Bénin se ressemblent tous beaucoup. Nous pouvons mettre en évidence deux principales raisons. Les objectifs des dispositifs RFU étant presque tous les mêmes dans les communes où ils ont été mis en place donc ils

nécessitent de disposer des mêmes types d'information. La deuxième raison de la grande ressemblance des questionnaires est relative au fait que la plupart des projets d'installation de l'outil RFU ont été conduits par le même prestataire à savoir la Société d'Etude Régionale d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU – Chapitre 3.2.2). Celle-ci a eu tendance, par des raisons de facilité et par souci d'économie, à proposer les mêmes modèles de documents aux maîtres d'ouvrage des différents projets.

Le questionnaire se décompose généralement en cinq grandes fiches.

La fiche 1 (Extrait 16) correspond à un descriptif de la parcelle. Cette description s'appuie sur deux volets. Le premier volet concerne le régime, le statut et les usages de la parcelle enquêtée. Le deuxième volet porte davantage sur des éléments physiques de la parcelle et de ses accès aux équipements de base.

La fiche 2 nommée « Propriétaire/ Contribuable » (Extrait 17) vise à identifier avec précision le propriétaire - contribuable de la parcelle. Elle indique notamment ses différents moyens de contact.

La fiche 3 (Extrait 18) concerne la description du ou des bâtiments édifiés sur la parcelle. Pour certaines villes, il y a une fiche supplémentaire pour la description des bâtiments indivis.

La fiche 4 (Extrait 19) porte sur la description des unités de logement des bâtiments disposés sur la parcelle. Dans un bâtiment, une unité de logement est généralement reconnue par une entrée. C'est le lieu d'habitation où vit régulièrement un ménage qui est défini comme un ensemble de personnes vivant ensemble et partageant en particulier un même budget domestique. Cette unité de logement peut comprendre plusieurs pièces ou se réduire à une seule pièce (appelé localement « entrer-coucher »). Parfois encore, une unité de logement se confond avec tout un bâtiment. C'est le cas des villas individuelles.

La fiche 5 (Extrait 20) est utilisée pour identifier les établissements. Cette fiche décrit uniquement une activité qui se situe dans une unité de logement. Les éléments informatifs relevés portent sur la nature de l'activité et ses moyens de production.

Pour certains dispositifs RFU, il a été organisé une fiche supplémentaire sur la description des occupations du domaine public. Ces activités sont rattachées à la parcelle où elles sont adossées.

Extrait 16 : Grille d'observation « parcelle » du RFU de Sémé-Podji

FICHE N°1		PARCELLE													
Code Quartier : ----	Z/lot : -/----	Parcelle : --	Rue : ---- EP : ----												
DONNEES FONCIERES ET URBAINES															
A 01 Statut de la parcelle <input type="checkbox"/> 1 : Etat <input type="checkbox"/> 2 : Privé <input type="checkbox"/> 3 : Collectivité Locale		A 02 Régime de la parcelle <input type="checkbox"/> 1 : Individu <input type="checkbox"/> 2 : Parcelle indivise <input type="checkbox"/> 3 : Copropriété <input type="checkbox"/> 4 : Collectivité familiale													
A03 Usage de la parcelle Si parcelle NON BATIE, usage (dominant) actuel		Si parcelle BATIE, usage PRINCIPAL, de la parcelle													
<input type="checkbox"/> 01 : friche/ vide/culture <input type="checkbox"/> 02 : dépôt d'ordures <input type="checkbox"/> 03 : entrepôt non couvert <input type="checkbox"/> 04 : chantier non habité <input type="checkbox"/> 05 : terrain de sport <input type="checkbox"/> 06 : confessionnel <input type="checkbox"/> 07 : Autre :		** Usage privatif <input type="checkbox"/> 08 : habitation <input type="checkbox"/> 09 : mixte privée (habitations/commerce/bureau) <input type="checkbox"/> 10 : bureau/commerce <input type="checkbox"/> 11 : atelier/usine/entrepôt couvert													
A04 : Précisez la nature exacte : Code :		** Usage public (administratif, ou d'intérêt) <input type="checkbox"/> 12 : Bureau/ administration <input type="checkbox"/> 13 : Santé <input type="checkbox"/> 14 : Ecole <input type="checkbox"/> 15 : Culte <input type="checkbox"/> 16 : Salle de gymnastique <input type="checkbox"/> 17 : Activité industrie/ commerciale <input type="checkbox"/> 18 : Société d'Etat ou mixte <input type="checkbox"/> 19 : Organisme confessionnel <input type="checkbox"/> 20 : Autre :													
DESCRIPTION PHYSIQUE DE LA PARCELLE															
A 05 Clôture <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : récupération <input type="checkbox"/> 3 : légère dégradée <input type="checkbox"/> 4 : dur /brique ciment	A 06 Accès <input type="checkbox"/> 1 : sans <input type="checkbox"/> 2 : non carrossable <input type="checkbox"/> 3 : carrossable <input type="checkbox"/> 4 : pavé	A 07 Inondation <input type="checkbox"/> 1 : non <input type="checkbox"/> 2 : faible/rare <input type="checkbox"/> 3 : forte/ fréquente													
A 09 WC <input type="checkbox"/> 1 : aucun <input type="checkbox"/> 2 : latrine privée <input type="checkbox"/> 3 : fosse septique <input type="checkbox"/> 4 : latrine publique	A 10 Pré collectes des Ordures Ménagères <input type="checkbox"/> 1 : rejet sur dépôts dans la rue <input type="checkbox"/> 2 : dépôt fixe permanent (sauvage) <input type="checkbox"/> 3 : traitement sur place (enfouissement, brûlage, compost) <input type="checkbox"/> 4 : services techniques de la Mairie <input type="checkbox"/> 5 : abonnement ONG :	A08 : Précisez hauteur A11 : Surface parcelle A12 Titre de propriété / acte domanial : <input type="checkbox"/> 1 : Titre Foncier <input type="checkbox"/> 2 : Acte notarié <input type="checkbox"/> 3 : Permis d'Habiter <input type="checkbox"/> 4 : Autres (à préciser) : Date de délivrance : / / Numéro :													
CROQUIS D'IMPLANTATION DE LA PARCELLE															
Légende : <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ACT</td> <td>⇨ Activité</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">L+ ACT</td> <td>⇨ Activité+logement</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">L</td> <td>⇨ Logement</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">//</td> <td>⇨ Unité louée</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">C</td> <td>⇨ Chantier non achevé</td> </tr> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 2px;">A</td> <td>⇨ Annexe (garage, cuisine)</td> </tr> </table>				ACT	⇨ Activité	L+ ACT	⇨ Activité+logement	L	⇨ Logement	//	⇨ Unité louée	C	⇨ Chantier non achevé	A	⇨ Annexe (garage, cuisine)
ACT	⇨ Activité														
L+ ACT	⇨ Activité+logement														
L	⇨ Logement														
//	⇨ Unité louée														
C	⇨ Chantier non achevé														
A	⇨ Annexe (garage, cuisine)														

Extrait 17 : Grille d'observation « propriétaire – Contribuable » du RFU de Sémé-Podji

FICHE N° 2 PROPRIETAIRE / PARCELLE / CONTRIBUABLE		
Code Quartier : --- Z/Ilot : - / - - - -		Parcelle : -- Rue - - - - / EP - - -
Identification du propriétaire/contribuable : N° d'ordre :		
B01 : N° Contribuable :	B02 Type de propriétaire / contribuable	
B03 : Titre :	<input type="checkbox"/>	A : Individu ou entreprise individuelle
Code :	<input type="checkbox"/>	B : Société
	<input type="checkbox"/>	C : Copropriété
	<input type="checkbox"/>	I : Indivis
B04 : Nom ou Raison sociale :		
B05 : Prénoms :		
B06 : Surnom ou Sigle :		
B07 : Profession :		Code : - - - - - - - - - -
B08 : Employeur :		
Contact		
B09 : BP du propriétaire s'il en a une : - - / - - - -	B10 : Mode de contact :	<input type="checkbox"/> 1 : direct (si l passer à B16) <input type="checkbox"/> 2 : par sous couvert
	Si par sous couvert	
B11 : Nom ou Raison sociale : B12 : Prénoms : B13 : Surnom ou Sigle : B14 : Profession : Code : - - - - - - - - - - B15 : Employeur :		
B16 Adresse de contact, s'il s'agit de l'adresse <input type="checkbox"/> (1-du domicile, 2-du lieu de travail, 3-autre)		
17 : Ville :	B18 : Code ville : - - - - - - - -	
B19 : Code Quartier : - - -	B20 : Code Z/Ilot : - - / - - - -	B21 : Parcelle : - -
B22 : Rue: - - - - - - -	EP : - - - -	B23 : BP de Contact : - - - - / - - - -
B24 : Autre adresse de contact :		
.....		
B25 : Tél. fixe :	B26 : Tél. portable :	B27 : Adresse électronique :
B28 : Identifiant Fiscal Unique (IFU):		

Extrait 18 : Fiche bâtiment - Fiche 3 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji

FICHE N°3.1		BATIMENTS	
Code Quartier : ----	Z/lot : -- / ----	Parcelle : ---	Rue : ----- EP : -----
C01 Bâtiment N° _____		C02 Observations :	
C03 NC : _____		C04 Surface au sol : _____ m ²	
C05 Nb d'étages : _____		C06 Nb de Sous sol : _____	
C07 Nb de pièces : N° _____			
C08 Typologie	C09 Fondation	C10 Téléphone	C11 Eau SONEB
<input type="checkbox"/> Type (A à E)	<input type="checkbox"/> 1 : légère	<input type="checkbox"/> 1 : non	<input type="checkbox"/> 1 : non
<input type="checkbox"/> Catégorie (1 à 11)	<input type="checkbox"/> 2 : maçonnée	<input type="checkbox"/> 2 : oui	<input type="checkbox"/> 2 : collectif
			<input type="checkbox"/> 3 : individuel
			<input type="checkbox"/> 4 : confort
C12 Electricité SBEE			<input type="checkbox"/> 1 : non
<input type="checkbox"/> 1 : non			<input type="checkbox"/> 2 : collectif
<input type="checkbox"/> 2 : collectif			<input type="checkbox"/> 3 : individuel
<input type="checkbox"/> 3 : individuel			<input type="checkbox"/> 4 : confort
<input type="checkbox"/> 4 : confort			
C13 Murs	C14 Toit	C15 Utilisation	C16 Standing
<input type="checkbox"/> 1 : végétation	<input type="checkbox"/> 1 : végétal	<input type="checkbox"/> 1 : logement	<input type="checkbox"/> 1 : sommaire
<input type="checkbox"/> 2 : banco	<input type="checkbox"/> 2 : tôle non plafonnée	<input type="checkbox"/> 2 : log-activité	<input type="checkbox"/> 2 : de base
<input type="checkbox"/> 3 : banco fini	<input type="checkbox"/> 3 : tôle plafonnée	<input type="checkbox"/> 3 : activité	<input type="checkbox"/> 3 : moyen
<input type="checkbox"/> 4 : dar	<input type="checkbox"/> 4 : tuile/bac aluminium		<input type="checkbox"/> 4 : grand
<input type="checkbox"/> 5 : dar fini	<input type="checkbox"/> 5 : dalle		
C17 Etat du Bâtiment			
<input type="checkbox"/> 1 : dégradé			
<input type="checkbox"/> 2 : moyen			
<input type="checkbox"/> 3 : bon			
<input type="checkbox"/> 4 : très bon			
C18 Menuiserie	C19 Evacuation eaux usées	C20 Source d'énergie à usage domestique	C21 En location
<input type="checkbox"/> 1- tôle ondulée	<input type="checkbox"/> 1- rejet dans rue	<input type="checkbox"/> 1- bois	<input type="checkbox"/> 1- non loué
<input type="checkbox"/> 2- métallique	<input type="checkbox"/> 2- rejet sur dépotoir sauvage	<input type="checkbox"/> 2- charbon	<input type="checkbox"/> 2- location simple
<input type="checkbox"/> 3- bois	<input type="checkbox"/> 3- rejet dans caniveau	<input type="checkbox"/> 3- pétrole	<input type="checkbox"/> 3- location bail
<input type="checkbox"/> 4- nacco	<input type="checkbox"/> 4- récupération dans puisard	<input type="checkbox"/> 4- gaz	
<input type="checkbox"/> 5- baie vitrée			
			C22 Montant mensuel du Loyer déclaré :
			<input type="checkbox"/> fcf
C23 Nbre mois de location : _____			
C24 Références bail :	C25 Nbre d'unités logem. : _____	C26 dont, en location : _____	
C27 Nbre d'activités : _____	C28 Nbre de ménages : _____	C29 Nbre d'habitants : _____	
C30 Permis de construire : (1 : non - 2 : oui) <input type="checkbox"/>	C31 Références :		
C32 Bâtiment exempté : (1 : non - 2 : oui)	C33 Date fin d'exemption :		
Données Fiscales (à remplir par les impôts)			
C34 Mode de Calcul impôt : (1 : automatique - 2 : forfait) <input type="checkbox"/>	C35 Valeur Locative au m2 :	C36	C37 Ancien numéro contribuable :
C36 Montant impôt forfaitaire : Fcf			

Extrait 19 : Fiche unité de logement - Fiche 4 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji

Fiche N°4 /		UNITE DE LOGEMENT	/	CONTRBUAABLE
CODE Quartier : Z/LOT.../..... Parcelle : Rue EP.....				
D04 Surface Unité logement : m ²	D05 : Nbre de pièces :	D01 Bâtiment N°: D02 N°d'U.L. : D03 Etape N° :		
D06 Nombre de ménage :	D07 Nombre d'habitants :			
D08 Utilisation	D09 Standing :	D10 Etat de l'unité de logement		
<input type="checkbox"/> 1 : logement	<input type="checkbox"/> 1 : sommaire	<input type="checkbox"/> 1 : dégrade		
<input type="checkbox"/> 2 : Logement + activité	<input type="checkbox"/> 2 : de base	<input type="checkbox"/> 2 : moyen		
<input type="checkbox"/> 3 : Activité	<input type="checkbox"/> 3 : moyen	<input type="checkbox"/> 3 : bon		
	<input type="checkbox"/> 4 : grand	<input type="checkbox"/> 4 très bon		
D11 eau SNEB	D 12 Electricité	D 13 téléphone dans l'unité de logement	D 14 Evacuation eaux usées :	
<input type="checkbox"/> 1 : non	<input type="checkbox"/> 1 : non	<input type="checkbox"/> 1 : non	<input type="checkbox"/> 1 : rejet	
<input type="checkbox"/> 2 : collectif	<input type="checkbox"/> 2 : collectif	<input type="checkbox"/> 2 : oui	<input type="checkbox"/> 2 : rejet dans puisard	
<input type="checkbox"/> 3 : individuel	<input type="checkbox"/> 3 : individuel			
<input type="checkbox"/> 4 : confort	<input type="checkbox"/> 4 : confort			
D15 source d'énergie à usage domestique dominant location		D16 Unité de logement en location		
<input type="checkbox"/> 1 : bois de chauffe		<input type="checkbox"/> 1 : Non		
<input type="checkbox"/> 2 : charbon		<input type="checkbox"/> 2 : Oui		
<input type="checkbox"/> 3 : pétrole				
<input type="checkbox"/> 4 : gaz				
D18 Montant locatif mensuel réel estimé : FCFA/mois	D19 date de fin d'exemption : _____			
D20 Valeur Locative Administrative	D21 Observations :			

Extrait 20 : Feuille 5 de la grille d'observation du RFU de Sémé-Podji – Fiche établissement

FICHE N° 5		ETABLISSEMENT	
Z/Quartier : --/-----	Ilot : -----	Parcelle : ---	Rue : --- EP : ---
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> E01: Bâtiment N° : -- E02: N° d'U.L. : ----- E03: N° d'ETS : -- (N° d'ETS dans la parcelle) </div>			
E04 : Raison sociale /Enseigne commerciale/ (Activité) :			
E05 : Sigle :			
E06 : Type d'Etablissement : <input type="checkbox"/> 1 : Entreprise individuelle <input type="checkbox"/> 2 : Société		E 07 Forme juridique <input type="checkbox"/> 1 : SARL <input type="checkbox"/> 2 : S.A <input type="checkbox"/> 3 : Autres :	
E08 : Numéro du Registre de Commerce : --- - - - - -		E09 : BP : --/-----	E10 : Tel : --/---/---
Description de l'Activité			
E11 : Nature de l'Activité :			
E12 : Code activité : -----		E13 : Chiffre d'affaires annuel :FCFA	
E14 : Nombre d'employés : ---		E15 : Nombre d'apprentis : ---	
E16 : Si hôtel, nbre de chambres : ---		E 17 Type de machines : <input type="checkbox"/> 1 : artisanal <input type="checkbox"/> 4 : électronique <input type="checkbox"/> 2 : mécanique <input type="checkbox"/> 5 : informatique <input type="checkbox"/> 3 : électrique <input type="checkbox"/> 6 : autre	
E18 : Nbre de véhicules : ---		E21 : Autres éléments descriptifs de l'activité :	
E19 : Nbre de machines : ---		E20 : Comptabilité <input type="checkbox"/> 1 : Non <input type="checkbox"/> 2 : Cahier E/S <input type="checkbox"/> 3 : Plan comptable	
Local de l'activité			
E22 : Localisation : <input type="checkbox"/> 1 : dans parcelle (bâtiment) <input type="checkbox"/> 2 : dans parcelle (hors bâtiment) <input type="checkbox"/> 3 : devant parcelle <input type="checkbox"/> 4 : sur domaine public	E23 : Type de local <input type="checkbox"/> 1 : Bureau <input type="checkbox"/> 2 : Industrie/ entrepôt <input type="checkbox"/> 3 : Commerce/Artisanat	E24 : Local hors bâtiment ou hors parcelle <input type="checkbox"/> 1 : Installation mobile <input type="checkbox"/> 2 : Abri léger <input type="checkbox"/> 3 : Fixe non close <input type="checkbox"/> 4 : Installation fixe close	
E25 : Nbre de pièces occupées : ---		E26 : Surface utilisée : m ²	
E27 : L'exploitant est-il propriétaire du <input type="checkbox"/> 1 : NON <input type="checkbox"/> 2 : OUI		E28 : L'exploitant paie-t-il un loyer <input type="checkbox"/> 1 : NON <input type="checkbox"/> 2 : OUI → Si oui, E29 montant du loyer : -----FCFA/mois	
E30 : Montant locatif mensuel réel estimé : ---FCFA/mois			
Données Fiscales			
E31 : Classe patente : s'il s'agit d'une patente de classe B alors : E32 : DF : Fcfa E33 DP : Fcfa			
E34 : Classe Licence :			
E35 : Montant Forfaitaire :		E36 : Montant estimé de l'artillerie :	
Date d'enquête : --/--/-- Code : ----- Date de reprise : --/--/-- Date de codification et			

Extrait 21 : Fiche d'observation des occupations du domaine public du RFU de Sémé-Podji

**MAIRIE DE SEME-PODJI
RESSOURCES PROPRES**

Numéro du redevable	
Identification de l'Etablissement.....	
A.....Q.....I.....P..... NN.....	
N° de rue..... N° EP..... Nom de rue..... Nom de Place.....	
A01 Activité	Code.....A01
A02 Raison Sociale/Enseigne Commerciale/Activité.....<A02
.....	
A03 Identification de l'exploitant.....<A03
mode d'occupation : Occupation permanente	
description de l'activité.....	
.....	
A04 Localisation<A04
1. : devant parcelle	
2. : rue	
3. : place	
4. : terre plein	
5. : dans un bâtiment de la maison donnant sur la rue	
A05 : L'exploitant est : 1 : locataire	
2 : propriétaire	
A06 : Type de local : 1. Bureau 2. Commerce 3. Artisanat 4. Autres< A08
N° d'immatriculation..... N° d'enregistrement.....	
D01 : Type : 1 Baraque ou boutique 2. Panneaux 3. auvents 4. terrasses 5. Dépôt sur domaine public 6. Enseignes 7. Enseignes lumineux 8. parkingD01
D02 : Zone : 1 2 3 D03 Autorisé : 1. Oui 2. Non si oui n°.....	...D02...D03
D04 Nature activé : 1. Boissons alcoolisées ou tabac 2. Activités commerciale ou artisanale 3. Spectacles, manifestations, jeux 4. parkingsD04
D05 Nombre de face : D06 Surface.....D05.....D06
D07 Superficie occupée : (Baraque, terrasse, dépôt, parking).....m2D07
Autres caractéristiques de la matière :.....	

b) La réalisation d'une enquête exhaustive et un traitement informatique des informations collectées

La base de données du Registre Foncier Urbain est établie à partir d'un processus d'enquête et de traitement informatique de l'information. Nous allons décrire ici les différentes étapes de la constitution de cette base de données et appréhender, à partir de plusieurs captures d'écran du progiciel installé dans la commune de Sémé-Podji, l'organisation technique de son exploitation et de sa gestion.

L'enquête de terrain qui va permettre de collecter les informations de la base de données du RFU nécessite au préalable une préparation minutieuse en plusieurs étapes.

Dans un premier temps, il s'agit d'organiser des équipes de travail. Les personnes impliquées dans ces travaux peuvent être des agents municipaux ou relevant des services déconcentrés des Impôts. Compte tenu de la durée de mobilisation de personnels pour les travaux à accomplir, dans bien des cas les projets d'installation de l'outil RFU vont nécessiter de recruter du personnel occasionnel pour compléter les effectifs. Afin d'identifier les critères de sélection, ce recrutement va donner lieu à de premières concertations et décisions au sein du *comité ad hoc de mise en place de l'outil RFU*. Des éléments relatifs aux langues locales parlées ou au niveau d'études sont généralement des critères pris en considération. Un test de sélection peut également être organisé.

Une fois les équipes de travail constituées, une phase de formation est lancée. Etalée sur quelques jours, celle-ci consiste à présenter aux différents personnels mobilisés les objectifs des travaux à engager et à leur inculquer les comportements à adopter sur le terrain et les méthodes de remplissage des questionnaires.

Avant le lancement des enquêtes sur le terrain, les travaux d'installation de l'outil RFU vont nécessiter d'effectuer des opérations de communication auprès des populations. Cette étape de communication sert à faciliter les activités des enquêteurs qui recevront un meilleur accueil des habitants préalablement informés des enjeux de l'opération menée. Cette phase de communication peut s'effectuer selon différents canaux. Chacun d'entre eux, ainsi que les contenus des messages diffusés, sont identifiés au sein du *comité ad hoc d'installation de l'outil RFU*. Au cours de l'installation de l'outil RFU, plusieurs opérations de communication seront entreprises (Lancement officiel du projet, Mise en place de la cartographie de base, Déroulement des enquêtes, La distribution des avis d'imposition et Le recouvrement des impôts). Le document 16 ci-après présente le programme de communication élaboré dans le projet d'installation du RFU à Sémé-Podji et identifié par son comité *ad hoc*.

Document 18 : Cadre stratégique de communication locale pour les travaux du Registre Foncier Urbain de Sémé-Podji

Activité spécifiques du RFU	Objectifs spécifiques	Stratégies/ activités	Canaux de communication	Acteurs/ cibles locaux impliqués	Accompagnement/ dispositifs confortatifs
Lancement officiel du projet	<ul style="list-style-type: none"> -Favoriser la diffusion et l'appropriation de l'information relative au projet RFU à travers son contenu, ses objectifs et sa stratégie de mise en œuvre ; -Favoriser une implication des élus locaux dans l'exécution du projet ; -Solliciter la collaboration des instances locales pour obtenir une bonne adhésion des populations et acteurs économiques à la mise en œuvre du projet RFU 	<ul style="list-style-type: none"> -Organiser une séance de lancement officiel consolidant à la fois l'information et la sensibilisation des élus locaux (CA et chefs quartiers) et des acteurs économiques (groupements d'intérêts économiques comme commerçants, producteurs, artisans, transporteurs) sur l'intérêt du RFU ; -Organiser des émissions interactives sur le RFU en collaboration avec les organes de presse locale parlée; -Concevoir des supports de communication écrits (plaquettes d'information) et les rendre disponibles dans les administrations et au sein des communautés 	<ul style="list-style-type: none"> -Réunion de lancement officiel avec présentation de sketch ; -Communication traditionnelle ; -Emissions interactives radio locales ; -Plaquettes d'information sur le RFU ; -Messages de sensibilisation des Chefs Services Financiers locaux 	<ul style="list-style-type: none"> -Instances communales ; élus locaux, chefs services communaux, notables locaux, troupes de théâtre prestataire ; -ONG ; -Comité technique ; -Presse locale parlée et/ou écrite 	<ul style="list-style-type: none"> -Un spot ou un sketch d'information et de sensibilisation sur le RFU sera diffusé par la presse locale parlée une fois par jour aux heures de grande écoute pendant une durée qui sera convenue de commun accord ; -Développer un partenariat avec la ou les radios locales généralistes ou/et communautaires.
Mise en place de la cartographie de base	<ul style="list-style-type: none"> -Informers les populations des quartiers concernés sur le travail des géomètres retenus dans leurs zones d'intervention respectives; -favoriser une bonne collaboration et l'adhésion des communautés concernées avec les géomètres sur le terrain 	<ul style="list-style-type: none"> -Mettre en place les relais de communication (par arrêté du maire) ; -Organiser une séance d'information des élus locaux et notables des quartiers concernés à la mairie ; -Organiser une séance de sensibilisation et d'information avec les élus des quartiers auprès des communautés concernées par chaque passage des géomètres ; -Créer et former les comités locaux ; -Faire passer des communiqués radiodiffusés en français et en langue locale pour informer les communautés sur les objectifs et le travail des géomètres ; -Solliciter les services des crieurs publics locaux pour diffuser l'information. 	<ul style="list-style-type: none"> -Réunions de concertation -Séances de sensibilisation et d'information -Communiqués radiodiffusés -Crieurs publics - Affiches 	<ul style="list-style-type: none"> -Elus locaux (chefs d'arrondissement, chefs quartiers, conseillers) -Communautés des quartiers ; -Radios locales ; -Comité technique ; -Crieurs publics ; -Cellule RFU 	<ul style="list-style-type: none"> -Eventuellement actualisation du contrat de partenariat avec la presse locale ; -Edition, distribution et affichage du planning d'intervention ou d'évolution des géomètres dans les bureaux d'arrondissement et les lieux publics des quartiers concernés.

Activité spécifiques du RFU	Objectifs spécifiques	Stratégies/ activités	Canaux de communication	Acteurs/ cibles locaux impliqués	Accompagnement/ dispositifs confortatifs
Déroulement des enquêtes	<ul style="list-style-type: none"> -Favoriser l'implication des instances communales à l'exécution du projet RFU -Faciliter la collecte des données par les enquêteurs ainsi que la supervision ; -Impliquer certaines institutions de l'Etat pour la sécurité des enquêteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Organiser des séances de sensibilisation et d'information précédant le passage des enquêteurs dans les quartiers ; -Assurer la distribution des plaquettes d'information par les enquêteurs ; -Impliquer les crieurs publics dans l'information des communautés (cellules des quartiers) ; -Assurer la diffusion des spots ou sketches d'information pendant toute la durée des enquêtes ; -Organiser différentes rencontres avec certains acteurs locaux 	<ul style="list-style-type: none"> -Théâtre-forum ; -Contacts directs ; -Affiches correspondances ; -Plaquettes d'information ; -Crieurs publics ; -Spots ou sketch d'information 	<ul style="list-style-type: none"> -Instances communales : élus locaux, chefs services communaux, notables locaux et groupe d'animation prestataire; -Agents d'enquêtes ; -Comité technique ; -Presse locale 	<ul style="list-style-type: none"> -Un contrat de prestation de partenariat sera conclu avec un groupe d'animation et troupes de théâtre ; -Assurer la disponibilité permanente des plaquettes d'information RFU ; -Veiller à la mobilisation de la logistique nécessaire
La distribution des avis d'imposition	<ul style="list-style-type: none"> -Impliquer les élus locaux dans la facilitation de la distribution des avis d'imposition ; -Faciliter l'adhésion des communautés à la distribution des avis d'imposition ; Assurer un bon accueil aux agents de distribution et la réception effective des avis d'imposition 	<ul style="list-style-type: none"> -Organiser une séance de concertation et de sensibilisation des élus locaux sur l'opération de distribution des avis d'imposition ; -Informers les communautés des quartiers du démarrage des opérations de distribution des avis d'imposition par spot ou communiqué radiodiffusé ; -Assurer la création et l'animation des bureaux d'information par arrondissement 	<ul style="list-style-type: none"> -Réunion de concertation et d'information ; -Crieurs publics ; -Spots d'information audio ou/et audiovisuels ; -Bureaux d'information 	<ul style="list-style-type: none"> -Instances communales; -Comité technique ; -Presse audiovisuelle ; -Groupes d'animation et troupes de théâtre 	<ul style="list-style-type: none"> Le groupe d'animation sélectionné aura aussi à charge d'assurer l'animation des bureaux d'information.
Le recouvrement des impôts	<ul style="list-style-type: none"> -Faciliter les opérations de recouvrement en rapport avec le contenu du PDC ; -Informers et sensibiliser les communautés locales sur le paiement des impôts locaux à bonne date. 	<ul style="list-style-type: none"> -Assurer la diffusion des informations de sensibilisation sur la nécessité de payer les impôts locaux ; -Installer et animer les bureaux d'information par arrondissement ; -Organiser une émission interactive sur les modalités et les délais de recouvrement des impôts locaux ; -Organiser des séances de sensibilisation au niveau des quartiers pour amener les populations à payer les impôts 	<ul style="list-style-type: none"> -Spots d'information audio et/ou audiovisuels -Bureaux d'information ; -Emissions interactives radiodiffusées et/ou télévisées 	<ul style="list-style-type: none"> -Comité technique ; -Presse locale (audiovisuelle ?) -Groupes d'animation 	<ul style="list-style-type: none"> La prestation du groupe d'animation devra se poursuivre à ce niveau.

Source : Document de travail du Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou, 2010.

Les travaux d'enquête proprement dits sont menés à partir de l'organisation d'un secrétariat, d'équipes de superviseurs et d'enquêteurs.

Le secrétariat va préparer les coupures de plans nécessaires aux travaux de terrain et le nombre suffisant de questionnaires pour une journée de travail. Ce secrétariat va également être chargé de produire, de façon régulière, des statistiques sur l'état d'avancement des travaux et sur la productivité des équipes sur le terrain à partir des retours des questionnaires remplis.

Les superviseurs ont pour mission d'orienter les enquêteurs sur le terrain vers les zones de la commune à enquêter. Ces superviseurs interviennent en cas de difficulté de repérage et pour constater des modifications du parcellaire par rapport aux documents cartographiques disponibles. Les superviseurs vont également être sollicités en cas de problème entre les habitants et les enquêteurs sur le terrain.

Le statut des enquêteurs représente le dernier niveau hiérarchique des travaux opérationnels de terrain. Ces agents ont pour mission d'observer chaque parcelle de terrain et de remplir un questionnaire pour chacune d'entre elles. Pour plusieurs éléments de cette grille d'observation, comme par exemple les titres de propriété ou le nombre d'occupants, les enquêteurs vont devoir s'entretenir directement avec les habitants. Les enquêteurs sont ainsi amenés à revenir plusieurs fois au niveau d'une même parcelle si ses occupants ne sont pas présents.

A la suite des enquêtes de terrain, une autre phase de travaux de bureau est engagée. Ces travaux de bureaux consistent d'abord en des opérations de vérification des éléments d'informations des fiches d'enquête. Il s'agit de relever les incohérences mentionnées dans les questionnaires par les enquêteurs. Les travaux des agents vérificateurs peuvent, dans cette mesure, être à l'origine du retour sur le terrain des enquêteurs pour apporter des corrections ou des compléments d'informations.

La deuxième phase des travaux de bureau est une opération de codification des fiches d'enquête. Il s'agit lors de cette étape, de codifier chaque élément informatif des fiches remplies à une fin de saisie informatique.

Les données fiscales (code d'identification fiscal, montant des différents impôts) sont générées de façon différente selon les dispositifs RFU mis en place au Bénin. La principale différence entre les dispositifs se situe entre les communes à statut particulier et les autres.

Pour les villes à statut particulier comme Cotonou, Porto-Novo et Parakou, les données sont générées automatiquement sur la base d'une formule mathématique établie sur la référence d'une expertise immobilière. Il s'agit d'un document de référence de détermination de la valeur au mètre carré des terrains non bâtis et bâtis par zone de la ville et par type de bâtiment. Ce document est élaboré par un urbaniste.

Pour les RFU des communes à statut ordinaire, les données fiscales sont produites à la discrétion des services des Impôts à partir des informations contenues dans les questionnaires et notamment des évaluations de la valeur locative faites par les enquêteurs sur le terrain. Dans le cadre du dispositif RFU installé dans les villes de Sémé-Podji et Abomey-Calavi à travers le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo – Chapitre 6.2.1), il a été

introduit un nouveau mode opératoire. L'objectif était de replacer au premier plan les responsabilités des Services des Impôts dans la détermination des impôts dûs dans le cadre de la fiscalité locale. Les montants des impôts n'étaient plus déterminés à partir d'évaluations faites par les enquêteurs mais à partir d'une part d'un plan de situation de la parcelle dans un quartier de la commune et, d'autre part, d'une catégorisation du bâtiment par rapport à un document nommé typologie de l'habitat. Ce dernier document se présentait sous la forme d'un album photo des différents types d'habitat (habitat traditionnel, barre de logement locatif, maison individuelle, immeuble) et des standings rencontrés dans la commune (Extrait 22). Au cours de leurs travaux de terrain, les enquêteurs munis de ce document devaient seulement identifier à quelle photo de bâtiment correspondait le mieux le bâtiment observé. Dans le questionnaire du RFU de Sémé-Podji présenté plus haut, il s'agissait du remplissage de la rubrique C08 de la fiche « bâtiment » (Extrait 18). La procédure expérimentée dans les projets RFU de Sémé-Podji et d'Abomey-Calavi résulte d'un retour d'expériences des projets d'installation de l'outil dans les autres communes du Bénin. Il avait été remarqué que les évaluations des valeurs locatives effectuées par les enquêteurs étaient souvent aléatoires et différentes d'une équipe à l'autre. Il en résultait de nombreuses contestations des contribuables. Cette technique d'évaluation des impôts générait également des susceptibilités auprès des agents des services des Impôts qui avaient le sentiment d'être court-circuités dans leur prérogative.

Extrait 22 : Typologie de l'habitat dans la commune de Sémé-Podji



Planche photographique 12 : Les différentes opérations de travail pour la constitution de la base de données du RFU



1- Formation du personnel d'enquête (Sémé-Podji 2010). 2- Travaux de secrétariat (Abomey-Calavi 2010). 3- Séance de préparation des équipes avec les superviseurs (Sémé-Podji 2010). 4 et 5 - Enquête de terrain – observation et entretiens avec la population (Abomey-Calavi 2010). 6- Travaux de vérification et de codification des fiches d'enquête (Sémé-Podji 2010). 7- Activités des services des Impôts de remplissage des données fiscales des fiches (Sémé-Podji 2010). 8- Travaux de saisie des fiches (Sémé-Podji 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)

La saisie informatique des fiches d'enquête constitue l'ultime phase des travaux de bureau dans l'élaboration de la base de données foncières, fiscales et urbaines. Cette saisie est effectuée à partir d'un programme informatique mis en place spécialement par un informaticien. En fonction des projets de RFU au Bénin, ce programme informatique présente des configurations légèrement différentes avec des développements menés à partir d'Access ou WinDev.

Le programme informatique mis en place est généralement organisé autour de cinq fichiers correspondant aux cinq grandes fiches du questionnaire de base : un fichier « parcelle », un fichier « contribuable », un fichier « bâtiment », un fichier « logement » et un fichier « établissement » (activité).

Dans l'application informatique, ces fichiers sont liés les uns avec les autres à partir de la clé commune de l'adresse cadastrale et postale de la parcelle. Par rapport à leur contenu informatif, les différents fichiers de la base de données ne comptent évidemment pas le même nombre d'enregistrements. Le fichier de base est le fichier « parcelles ».

A partir du progiciel installé, les gestionnaires de l'outil RFU ont la possibilité de disposer de toutes les informations reliées à une adresse cadastrale d'une parcelle de terrain (données foncières et fiscales et données sur les bâtiments, les unités de logement et les établissements commerciaux). Par l'intermédiaire du numéro de contribuable, qui est généré pour chaque création d'un objet dans le fichier « contribuable », les gestionnaires de l'outil RFU vont pouvoir également lister tous les impôts dûs par une personne pour l'année en cours par rapport à ses propriétés foncières et leurs différentes occupations situées dans la commune. Le progiciel de gestion de la base de données du RFU va aussi permettre d'imprimer les avis d'imposition pour chaque contribuable de la commune.

Nous présentons ci-dessous plusieurs captures d'écran du progiciel installé dans la commune de Sémé-Podji et mis en place par la SERHAU-SA. Le premier extrait (Extrait 23) correspond à la configuration du fichier « parcelle ». Le deuxième extrait (Extrait 24) présente la configuration du fichier « bâtiment », le troisième extrait (Extrait 25) celui d'un fichier « établissement » et le quatrième (Extrait 26) celui du fichier « contribuable ».

L'extrait 27 présente la configuration d'une requête lancée sur les différentes contributions fiscales d'un contribuable. L'extrait 28 montre un exemple d'avis d'imposition généré par le progiciel sur un contribuable.

Extrait 23 : Interface du fichier parcelle du progiciel RFUi

Informations sur une parcelle

Rechercher une parcelle : 1-396-o +nouvelle parcelle + Contribuable + Batiment + Etablissement

ADRESSE DE LA PARCELLE

A 1 I 396 P o Rue EP 6374

Référence_Lotis: Lot_Lotis: Parcelle_Lotis:

DONNEES FONCIERE DE LA PARCELLE

A01 : Statut Parcelle 2 A02 : Regime Parcelle 1 A13 : Nb Batiment 4

A03 : Usage Parcelle 09 Code Usage Parcelle A04 :

DESCRIPTION PHYSIQUE DE LA PARCELLE

A05 : Clôture 2 A06 : Accès 3 A07 : Inondation 2 A08 : hauteur_eau 15

A09 : WC 1 A10 : Ordures 2 ONG A11 : Surface en m² 250

A12 : Titre de propriété 5 Autre_titre aucun Date_délivrance Numéro Titre

AUTRES DONNEES G04

Valeur Vénale mensuelle du m² 0 Numéro contribuable : 104633 ABDOULAYE Séibou

Utiliser WV comme base FNB

Modifier Enregistrer Supprimer

Enr : 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 24 : Interface du fichier bâtiment – RFU de Sémé-Podji

Batim_saisie

Rechercher un Batiment : 1-396-o par QIP N° bat Batiment_N° 1

AIP 1-396-o C01: N°_batiment 1 C02: Observations:

C03: NC 104633 ABDOULAYE Séibou C04: Surface_sol 20 C05: Nb étage 0 C06: Nb. sous sol 0 C07: Nb_pièce 1

C08: Type: A C08: Categorie: 5 C09: Fondat* 2 C10: Telephone 1 C11: Eau_soneb 1 C12: Electé SBEE 1

C13: Murs 1 C14: Toit 2 C15: Utilisation 1 C16: Standing 1 C17: Etat_batiment 1 C18: Menuiserie 3

C19: Eaux_usées 1 C20: Source_énergie 2 C21: En location 1 22: Montant Loyer/mois 0 C23: Nb. mois loué: 0

C24: Référence Bail: C25: Nb_unité log. 1 C26: dont en locat* 0

C27: Nbre activités C28: NBmemage 1 C29: nb_habitants 1 C30: Permis_Construire 1

C31: Références PC: C32: exempté C33: Date_fin_exempt C34: Année de 1985

Données fiscales

C35: Mode Calcul: 2 C36: VL_m² 0 C37: Impôt forfait: 10 125 C38: Ancien NC: 0

Unités de Logement Modifier Enregistrer Supprimer

Enr : 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 25 : Interface du fichier établissement – RFU de Sémé-Podji

Etabli_modif : Formulaire

Rechercher par QIP raison sociale N° Etablis 1-396-0

QIP 1-396-0 E01 : N°_Batiment: 4 E02 : N°UL: 1 E03 : N° établi 1

Propriétaire de l'établissement N° 104633 Nom ABDOULAYE Séibou

Description de l'établissement
 E04 : Raison social Moulin à maïs
 E05 : Sigle E06 : Type_etabli: 1 E07 : Forme_juridique: 3
 E08 : N°_Registre C: E09 : BP: E10 : NO_Tel:

Description de l'activité
 E11 : Nature Activité: Moulin à maïs
 E12 : codactivite: 3117 E13 : Chiffre_affaire: 200 000 E14 : NBemploye: 1 E15 : NBapprentis: 0
 E16 : NBchambre: 0 E17 : Type_machine: 2 E18 : NBvehicule: 0 E19 : NBmachine: 1
 E20 : Comptabilite: 1 E21 : Autre_descriptif:

Local de l'activité
 E22 : Localisation: 1 E23 : Type_local: 3 E24 : Hors_batiment: E25 : NBpiece_OQP: 1
 E26 : Surface utilisée: 12 E27 : Exploitant_prop: 2 E28 : Paie_loyer: 1 E29 : Mit Loyer: 0,00
 E30 : Valloest: 1 800 E31 : Classe_patente: A6 E32 : DF: 4 680 E33 : DP: 16 848
 E34 : Classe_licence: E35 : Forfait: 0 E36 : Montant Artillerie: 0 G04

Enr : 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 26 : Interface du fichier contribuable – RFU de Sémé-Podji

Contribuable

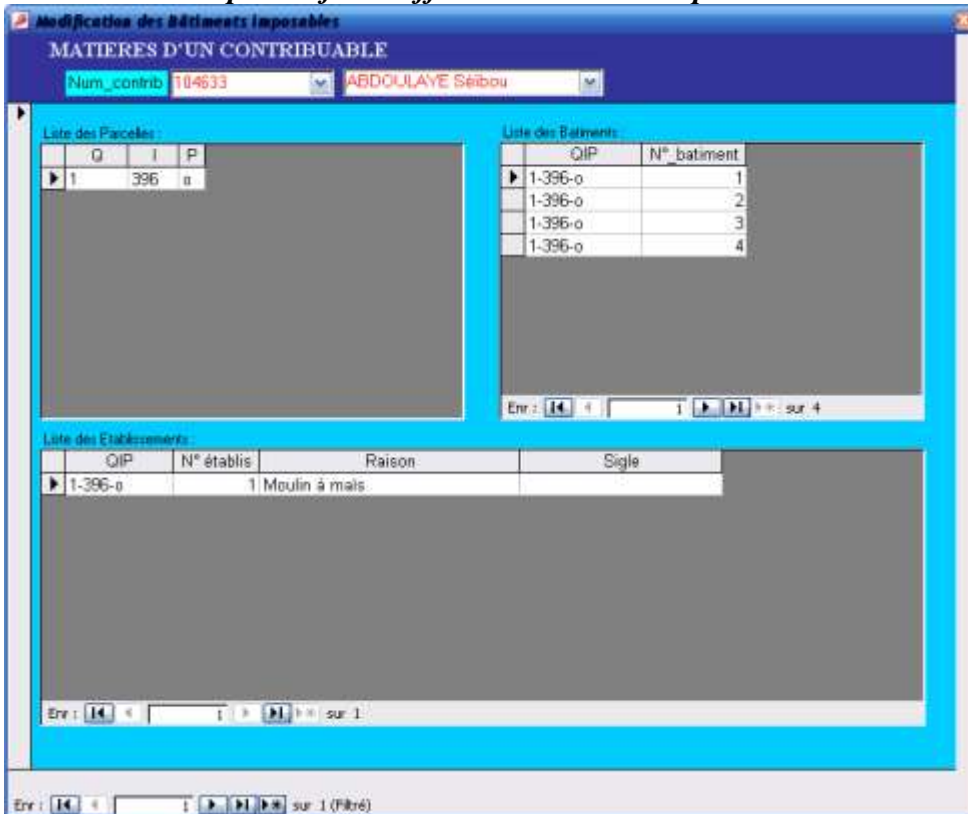
Rechercher un contribuable par :

Numéro	Nom	Prénom	Surnom ou Sigle
104633			

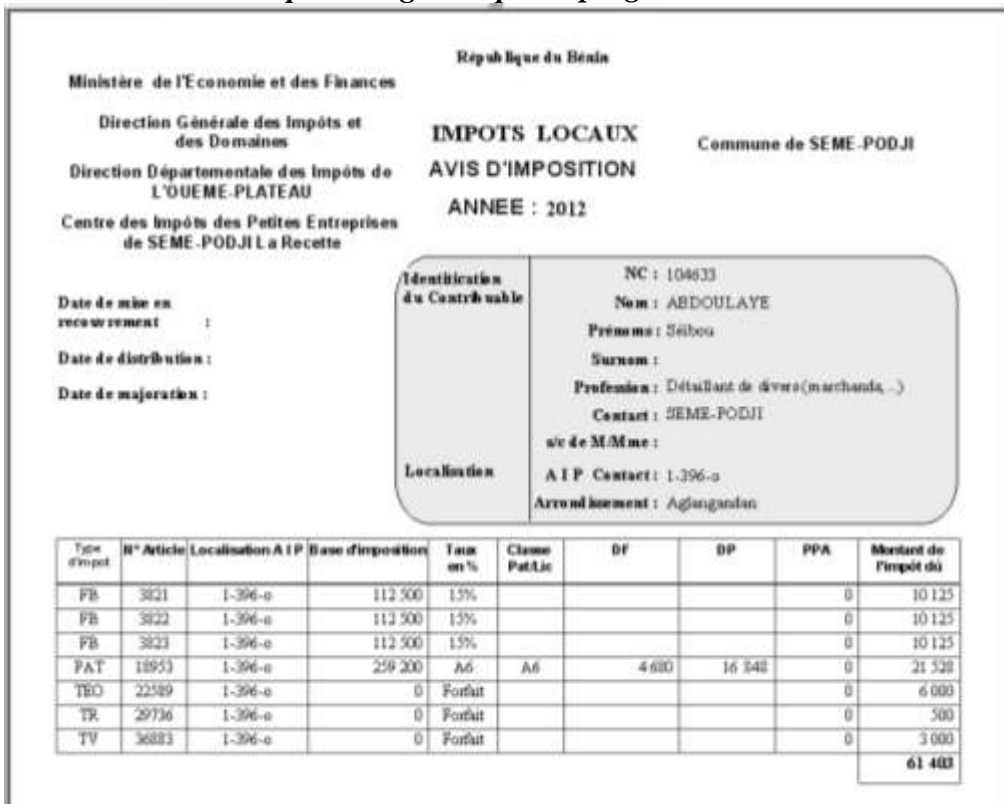
B01 : Num_contrib 104633 B15 : Employeur_sc
 B02 : type_contrib A B16 : Lieu_contact 1
 B03 : Cod_titre B17 : Ville 109 B18 : SEME-PODJI
 B04 : Nom_contrib ABDOULAYE
 B05 : Prenom_contrib Séibou B19 : Quartier_contact 1
 B06 : Surnom_sigle B20 : Ilot_contact 396
 B07 : Profession F005 Détaillant de divers (marcha B21 : Parcel_contact 0
 B08 : Employeur Privé B22 : Rue_contact
 B09 : Bp_contrib B23 : BP_Contact
 B10 : Mode_contact 1 B24 : Autre Adresse_Contact
 B11 : Nom_sc B25 : Tél Fixe
 B12 : Prenom_sc B26 : Tel Portable
 B13 : Surnom_sc B27 : Email
 B14 : Profession_sc B28 : IFU G04

Enr : 1 sur 1 (Filtré)

Extrait 27 : Récapitulatif des différentes matières imposables d'un contribuable



Extrait 28 : Avis d'imposition généré par le progiciel RFU



De même que pour le volet cartographique, il est important dans le fonctionnement de l'outil RFU, que la base des données foncières, fiscales et urbaines soit à jour par rapport aux réalités du terrain. Les opérations d'actualisation consistent à intégrer dans la base de données

informatique l'ensemble des changements de situation par l'intermédiaire des applications créées à cet effet (bouton « modifier » et « supprimer » dans les extraits présentés ci-dessus). Il peut s'agir par exemple de mises à jour par rapport à l'identité des contribuables en relation à une nouvelle adresse de domicile ou après un rachat d'un bien immobilier par une autre personne. Il peut encore s'agir de mises à jour par rapport à la construction de nouveaux bâtiments dans une parcelle et la création d'une activité. Les enjeux de l'actualisation constante de la base de données portent sur la bonne évaluation de l'assiette fiscale mais aussi des différentes fonctionnalités de gestion urbaine de l'outil (Cf. infra).

Dans les différents dispositifs installés au Bénin, les liens entre les deux documentations de l'outil RFU (cartographie et bases de données foncières) s'effectuent à partir d'une extraction et de la base de donnée sous la forme d'une table. Ces tables sont ensuite intégrées dans le logiciel de Système d'Information Géographique où se trouve la cartographie. Pour le logiciel de SIG MapInfo, cette opération s'entreprend à partir des commandes suivantes : barre de menu, table, ouvrir table, fichier de table et ouvrir. Grâce à l'identifiant commun des deux bases de données foncières et cartographiques, il est alors possible d'effectuer une jonction entre les éléments cartographiques parcelle et les données foncières, fiscales et urbaines qui s'y rapportent. La jonction entre les deux tables distantes s'effectue sous le logiciel MapInfo à travers la fonction Sélection SQL (Structured Query Language). Les critères de jonctions des deux tables sont les codes d'adresse cadastrale.

4.2 Un outil qui va influencer l'organisation des services communaux

L'opérationnalité du Registre Foncier Urbain au sein des communes décentralisées implique la mise en place d'un service communal autour de l'outil et le déroulement d'un ensemble d'activités de gestion. Nous allons appréhender, dans cette deuxième partie de chapitre, la manière dont ces différentes implications sont source de plusieurs bouleversements dans les fonctionnements et les pratiques courantes des collectivités locales en faisant part belle à une approche de plus en plus technicienne et procédurale de la gestion communale. Nous allons ainsi étudier les impacts potentiels de l'outil Registre Foncier Urbain au sein des organisations locales. Pour ce faire, nous allons identifier dans un premier temps, la singularité du service municipal en charge de l'outil. Dans un deuxième temps, nous allons analyser les implications du RFU dans les champs relationnels des administrations communales.

4.2.1 La création d'un nouveau service technique hors-norme

Comme annoncé plus haut, ce premier point porte sur la mise en perspective de la singularité du service municipal en charge du fonctionnement du Registre Foncier Urbain. Dans cette approche, nous pouvons identifier deux principaux aspects. Un premier aspect s'inscrit au travers des potentialités d'usages de l'outil dans plusieurs activités de l'administration communale. Un deuxième aspect est relatif aux moyens humains et techniques nécessaires à la gestion et à la pérennité de l'outil. Nous allons, dans les deux développements suivants, approfondir la nature et les contenus de ces deux aspects soulevés.

a) Un service transversal à l'organigramme municipal

En quoi le service municipal en charge du Registre Foncier Urbain est-il un service particulièrement singulier au sein des activités communales ? Pour répondre à cette question, nous allons nous appuyer sur une démonstration construite autour d'une énumération des potentialités d'usage de l'outil à partir de sa cartographie parcellaire et de ses bases de données foncières, fiscales et urbaines.

L'outil RFU présente, dans un premier temps, des applications possibles dans la gestion des affaires foncières et domaniales. A partir des informations collectées sur le terrain sur les titres de propriété et sur les statuts de propriété (Rubriques A12 et A1 du questionnaire du RFU de Sémé-Podji – Extrait 16), l'outil permet de disposer d'un inventaire des titres de propriété et des parcelles de terrain répertoriées au nom de l'Etat ou de la commune. La disposition de ces informations organisées dans une base de données informatique peut améliorer le traitement administratif de la gestion des titres de propriété et atténuer par là même les problèmes de conflits fonciers (Chapitre 1.2.2.d). Avec ces listes, les agents communaux ont les moyens de vérifier, avant de délivrer un acte administratif, si une parcelle en question possède déjà un titre, et si oui quelle est sa nature et quelles sont ses références. L'utilisation de la base de données du RFU peut éviter l'attribution de plusieurs actes sur un même terrain. Avec le recensement des parcelles par rapport à leur statut dans la propriété (Etat, privé, collectivité locale), l'outil RFU permet, sur une autre application foncière, d'améliorer la gestion du patrimoine communal. Les communes disposent dorénavant d'une liste à jour de leurs propriétés foncières. Elles sont alors théoriquement capables de s'opposer à toute appropriation ou occupation abusive de leurs terrains. Elles ont la possibilité, en toute sûreté de leurs droits, d'entreprendre des opérations foncières (vente, lotissement).

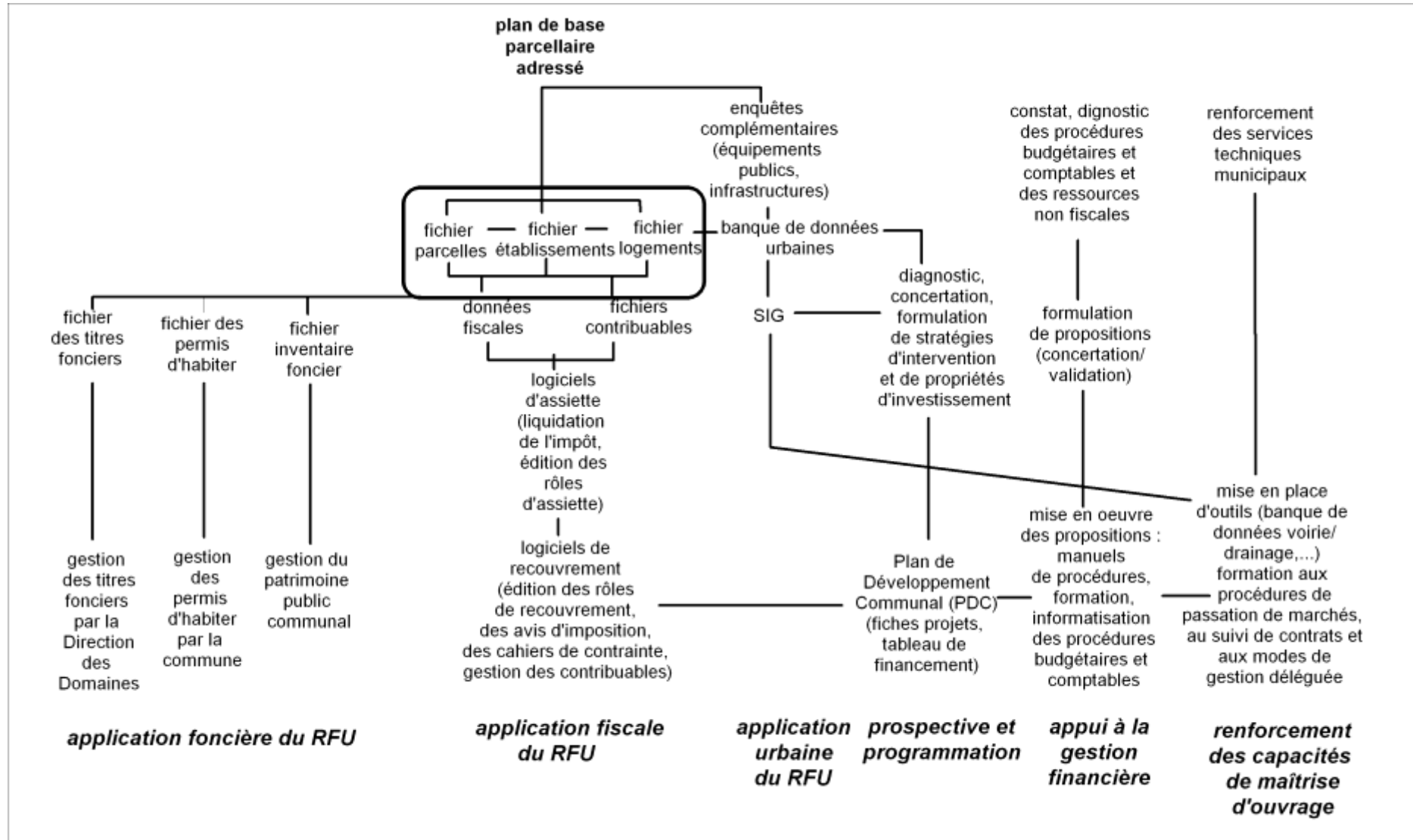
Les applications fiscales du RFU portent sur l'informatisation des procédures fiscales et la rationalisation des tâches d'assiette et de recouvrement. A partir du recensement de l'ensemble des activités et des propriétés privées sur le territoire communal, l'outil permet d'élargir l'assiette, c'est-à-dire d'augmenter le nombre d'articles. Avec son système d'adressage, l'outil améliore aussi la qualité de l'assiette par une meilleure identification et localisation des matières imposables et des contribuables. La constitution d'une base de données permet enfin au niveau de l'assiette d'améliorer les bases d'imposition par la révélation d'éventuelles erreurs ou distorsions entre zones de la ville, et par l'automatisation des calculs des impôts et l'élaboration des rôles et des avis d'imposition. Pour le recouvrement, les avantages offerts par le RFU peuvent s'appréhender au niveau de l'appui au placement des avis d'impositions avec les plans parcellaires adressés. Le système informatique mis en place, complété de la saisie des paiements, permet aussi une meilleure gestion des recouvrements par la connaissance des niveaux atteints et d'effectuer ainsi des opérations de relance des contribuables avec le plus de pertinence.

Les applications urbaines du Registre Foncier Urbain peuvent être envisagées tout d'abord par le traitement et l'analyse des différentes informations collectées au niveau de chaque parcelle du territoire de la commune. Avec les données sur les usages des parcelles, il est par exemple

possible d'appréhender la distribution des équipements publics et des activités sur l'étendue de la ville (Rubrique A03 du questionnaire du RFU de Sémé-Podji – Extrait 16). Avec les informations sur les récurrences d'inondation (Rubrique A07 du questionnaire du RFU de Sémé-Podji – Extrait 16), il est possible d'avoir une approche des zones ou des quartiers de la ville qui sont les plus touchés par les problèmes d'infiltration et d'évacuation des eaux de pluie. Grâce aux données collectées sur les bâtiments, il est possible d'évaluer les densités du bâti sur le territoire communal, ou d'avoir une idée de la hauteur de la ligne d'horizon des différents quartiers de l'agglomération avec les informations sur le nombre d'étages (Rubrique C05 du questionnaire du RFU de Sémé-Podji – Extrait 18). Les applications urbaines du RFU vont surtout pouvoir se développer avec l'intégration dans l'outil d'un ensemble d'enquêtes complémentaires sur les équipements publics, les infrastructures et les divers réseaux (drainage, éclairage public, eau, électricité). L'existence du RFU avec sa base cartographique géo-référencée à grande échelle ainsi qu'un système d'adressage va faciliter ces opérations de constitution de bases d'information urbaine thématique et sectorielle. Par sa construction sous forme de Système d'Information Géographique (SIG), le RFU va pouvoir également offrir les différents avantages de cette organisation informatique. Nous avons déjà énuméré au cours du chapitre 3.1.2 quelques-uns de ces avantages dans la gestion des infrastructures et dans les travaux de programmation des activités de développement local (nouvelles prérogatives des communes à la suite de la décentralisation). Les principaux apports des SIG dans les activités de gestion urbaine sont relatifs aux outils de requêtes et d'analyse thématique. Ils permettent de lister et visualiser la distribution d'une ou de plusieurs informations sur le territoire communal et de tester des scénarii par rapport à différents projets d'infrastructure.

Le Registre Foncier Urbain, au regard de ses différentes applications possibles, se présente comme un outil qui appuie les activités de plusieurs services techniques municipaux. Avec ses applications foncières, c'est le service des affaires foncières et domaniales qui est concerné. Pour les applications fiscales, nous allons retrouver les implications de plusieurs services relevant des affaires financières et économiques (élaboration du budget, programmation des dépenses et des investissements). Enfin, pour les applications urbaines, le RFU va être utile à la direction des services techniques opérationnels regroupant l'assainissement, la voirie et la gestion des équipements publics et au service de la mairie en charge de la prospective et des orientations de développement avec l'élaboration des plans de développement communaux (PDC). Par ses larges champs de compétences, le service en charge du RFU ne correspond pas aux attributions d'une unique direction technique. Ses applications en font plutôt un service transversal à l'organigramme technique et fonctionnel des communes. Son positionnement idéal apparaît être celui d'un rattachement direct au secrétariat général où, à l'instar de cette administration, le service aurait une entrée privilégiée sur plusieurs directions et services techniques. Ce positionnement singulier lui permet également de pouvoir recueillir, sans contrainte des prérogatives particulières de certains services, l'ensemble des informations nécessaires à la gestion de la collectivité et de pouvoir les traiter uniformément et selon les mêmes procédés de géo-référencement et de chartes graphiques et de mises à jour.

Figure 34 : Applications possibles de l'outil RFU dans les prérogatives des communes



Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

b) Un service exigeant en compétences professionnelles et en matériel

L'installation de l'outil RFU dans une commune va impliquer la désignation de personnels municipaux qui vont être responsables de son bon fonctionnement, et l'acquisition de différents matériels. Nous allons appréhender, dans le développement suivant, les enjeux de ces différentes exigences dans la gestion de l'administration communale au niveau du recrutement de ce personnel technique et des moyens matériels à dégager.

Par rapport à la nature de l'outil mis en place et de ses champs d'application, le personnel en charge du RFU doit développer des compétences professionnelles et humaines particulièrement diversifiées mais aussi très spécialisées.

Il doit posséder d'abord des connaissances solides dans la lecture et le traitement de l'information géographique numérique. Il doit avoir des notions élevées de cartographie pour appréhender ce à quoi correspondent les points géodésiques et le géo-référencement de document. Il doit savoir utiliser à un niveau avancé un logiciel de Système d'Information Géographique pour effectuer, entre autres, des opérations de sélection de données sur certains critères et d'analyse spatiale et pour élaborer des documents cartographiques. Il doit aussi, par rapport à ce volet de traitement de l'information géographique, disposer de certaines aptitudes physiques d'endurance par rapport aux nombreux travaux de terrain que nécessitent les mises à jour de la cartographie de base.

Ce personnel doit savoir comment est organisée la gestion de la fiscalité locale au Bénin et connaître le calendrier fiscal. Il doit être au courant des différentes lois régissant les finances publiques et les différents types et taux d'imposition. Il doit également bien maîtriser les arrêtés municipaux relatifs à l'occupation du domaine public et appréhender les procédures administratives du traitement des taxes et des redevances locales.

Compte tenu des nombreuses démarches qu'il doit effectuer, le personnel en charge de l'outil RFU doit disposer de fortes capacités de négociation. Ces compétences sont particulièrement nécessaires dans les activités de collecte de la documentation foncière auprès de différentes institutions (ministère et direction départementale de l'urbanisme, cabinet de géomètre, bureau d'urbanisme, entrepreneurs). Elles sont également importantes lors des travaux engagés avec les services des Impôts afin de toujours œuvrer dans les intérêts de la municipalité.

Le responsable en charge de l'outil RFU doit posséder des compétences dans la gestion des ressources humaines. En effet, durant certaine période de l'année, lors d'enquêtes ciblées ou pendant les opérations de distribution des avis d'imposition, ce personnel municipal est amené à coordonner sur le terrain les activités de nombreux agents occasionnels.

Le chef de service responsable du RFU doit enfin posséder des qualités de rédaction et de synthèse. Il doit être capable d'élaborer des termes de références précis en vue du recrutement de prestataires extérieurs pour certaines activités ou pour l'acquisition d'équipement très techniques. Il doit être capable de rédiger des synthèses détaillées de ses activités et des difficultés que rencontre son service à l'intention de ses supérieurs hiérarchiques. Il doit également être en mesure de représenter dignement l'administration municipale lors de différents ateliers organisés par des bailleurs de fonds ou lors de rencontres de consultants.

Le matériel nécessaire aux activités du service municipal en charge du RFU relève de différentes catégories : des moyens de déplacement, des équipements informatiques, des matériels de reprographie et du mobilier.

Les moyens de transport servent à se déplacer sur le territoire de la commune pour les opérations quasi-quotidiennes de constatation d'évolution du parcellaire et pour vérifier les informations contenues dans les bases de données à la suite d'enquêtes ciblées. Ces véhicules servent également à l'ensemble des activités de démarche dans les différentes administrations locales et auprès des cabinets de géomètre pour la collecte des plans de lotissement et des informations foncières.

Le matériel informatique nécessaire est constitué d'ordinateurs, de logiciels de bureautique et de Système d'Information Géographique et de scanner. Les ordinateurs et les logiciels sont utilisés pour accueillir, traiter et exploiter les différentes bases de données numériques de l'outil. Le scanner va servir à numériser les plans papier collectés auprès des cabinets de géomètres en vue de leur intégration dans la cartographie numérique (Chapitre 4.1.1.a). Un projet d'installation de RFU va également impliquer l'acquisition d'un serveur central et l'installation d'un réseau informatique regroupant différents ordinateurs de la mairie et ceux des services des Impôts et des Recettes-Perceptions afin d'éviter la duplication des bases de données.

Le matériel de reprographie va être utile pour imprimer les plans parcellaires confectionnés à partir du SIG nécessaires aux travaux de terrain (plans d'ensemble et coupures de plan). Ce matériel va aussi servir à l'impression des avis d'imposition et des titres de redevances liés à l'occupation du domaine public.

A la marge de cette liste d'équipements essentiels, l'installation du RFU va aussi nécessiter l'acquisition de plusieurs petits matériels plus communs et moins onéreux. Il va s'agir d'abord d'un ensemble d'équipements pour protéger les matériels acquis des variations du courant électrique. Il s'agit donc de disposer d'onduleurs et de régulateurs de tension. A cause de la chaleur et de l'humidité ambiante dans la région du Sud-Bénin, nous pouvons aussi recenser le besoin d'avoir des climatiseurs ou des ventilateurs pour protéger les ordinateurs des risques de surchauffe. Les travaux autour du RFU vont aussi demander de posséder des matériels de stockage numérique pour conserver des sauvegardes des bases de données. Enfin les activités de gestion de l'outil vont nécessiter l'acquisition de mobiliers de bureau et de rangement. Ces derniers sont particulièrement importants pour conserver dans les meilleures conditions possibles les milliers de questionnaires papier remplis lors des enquêtes de terrain.

4.2.2 Une expérience à l'origine du renouvellement des cadres de procédure au niveau communale

La gestion du Registre Foncier Urbain, comme nous avons pu l'appréhender dans la première partie de ce chapitre, nécessite des organisations de travail particulières où vont intervenir, à différentes étapes, plusieurs acteurs singuliers qui relèvent ou non de l'administration communale. Ces organisations, pour plusieurs d'entre elles, constituent des expériences nouvelles pour les communes qui vont être amenées à opérer des changements dans leurs pratiques courantes. Nous allons faire état, dans le développement suivant, de ces cadres de

travail que l'installation de l'outil RFU va générer. Trois principaux aspects vont être abordés de manière successive : le traitement de l'information foncière, la gestion de la fiscalité locale et la sollicitation du secteur privé.

a) Des opérations de centralisation de l'information foncière communale

La production et la gestion du plan parcellaire numérique de l'outil RFU impliquent une série d'activités de cartographie mais également la concertation de différents acteurs sur d'une part l'adoption de principes directeurs d'adressage, et d'autre part sur l'accès à l'information et à la documentation foncière.

L'adoption de principes directeurs uniques d'adressage suppose au préalable une entente avec différentes institutions et professionnels de la ville. Parmi ces acteurs, nous pouvons citer en premier lieu les aménageurs, la sécurité civile et les sociétés concessionnaires du service public (eau, électricité, assainissement). Ce cadre de concertation est nécessaire pour proposer un système qui réponde aux besoins de localisation facile et utilisable par le plus grand nombre d'utilisateurs du territoire [FARVACQUE-VITKOVIC C. GODIN L. LEROUX H. VERDET F. et CHAVEZ R. 2005]. Il s'agit aussi de définir des principes d'adressage qui soient reconnus et considérés comme les seules références possibles par tous les opérateurs urbains. Dans cette mesure, les principes de codification des domaines publics et privés retenus doivent être en mesure de garder en mémoire les traces des initiatives antérieures d'adressage qui n'ont pas survécu ou qui ne concernent qu'une zone circonscrite du territoire communal. Au Bénin, avec l'utilisation ancienne du lotissement comme outil d'aménagement (Chapitre 1.2.2.b), cet adressage local a été particulièrement développé. On le retrouve dans plusieurs documentations foncières et actes administratifs et il est familier aux habitants. Il incombe ainsi aux initiateurs d'un projet de RFU de prendre en considération cet adressage localisé à travers l'établissement de table de correspondance. Ils doivent aussi, dans cet objectif d'un adressage unique, appuyer les services communaux pour qu'ils soient capables d'imposer dorénavant les nouveaux référents techniques de repérage aux cabinets de géomètres avec des contrôles drastiques. À Cotonou, les travaux d'installation de l'outil RFU, entre 1992 et 1993, ont été à l'origine de la mise en place d'un *groupe de travail interministériel* avec pour mission de réfléchir, étudier et proposer un système d'adressage pour la ville [PDM 1994, page 96]. Ce groupe de travail était composé de membres des ministères de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale, de l'Environnement de l'habitat et de l'Urbanisme, de l'Energie, des Mines et de l'Hydraulique, de la Culture et des Communications, du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme, des Finances, de la Santé, du Plan et de la Restructuration économique.

Un des grands principes du bon fonctionnement du dispositif RFU, comme nous avons pu le voir plus haut, est de pouvoir disposer d'une cartographie à jour par rapport aux réalités du terrain. Les enjeux portent sur les performances de l'outil pour l'évaluation de l'assiette fiscale et pour l'ensemble des travaux de gestion urbaine. Dans cet objectif de cartographie à jour, les agents en charge de l'outil RFU vont être amenés à effectuer un important travail de centralisation et de traitement de l'information foncière. Les activités à mettre en place

portent d'une part sur l'organisation de travaux de terrain et d'autre part sur la collecte de données auprès de différents acteurs et administrations.

Les travaux de terrain consistent à relever les évolutions du parcellaire en constatant les ouvertures de voie et les opérations de morcellement ou de fusion de parcelle. Bien que menés de façon la plus régulière possible, dans bien des cas ces travaux de terrain ne peuvent à eux-seuls recenser l'ensemble des modifications des domaines fonciers sur tout le territoire communal, eu égard à l'ampleur des dynamiques de peuplement dans la région (Chapitre 1). Ces travaux de terrain doivent, dans cette mesure, être accompagnés d'activités de collecte d'informations foncières possédées par d'autres administrations. Les travaux de gestion de la cartographie du RFU engagent ainsi leur gestionnaire à mener plusieurs relations professionnelles avec différents acteurs et structures impliqués dans le foncier.

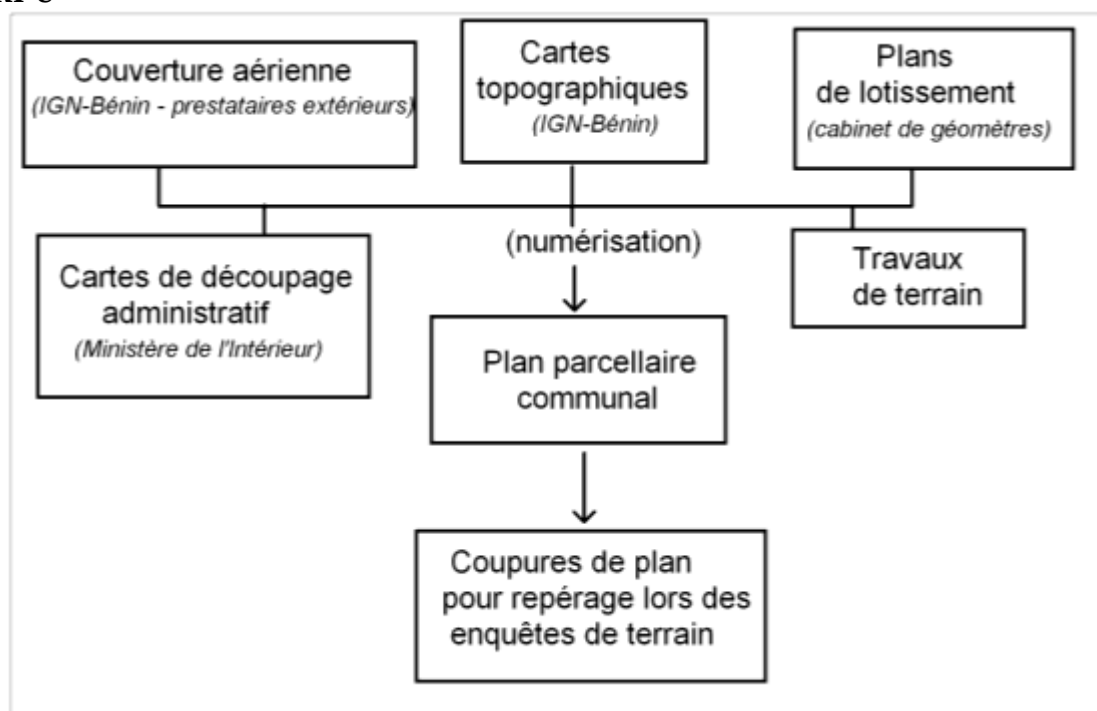
Parmi ces acteurs, il y a d'abord les chefs de quartiers. Par leur proximité du terrain et parce qu'ils sont amenés à élaborer plusieurs actes administratifs, les chefs de quartiers sont normalement à même de connaître avec plus ou moins de précisions les différentes évolutions récentes qui ont eu lieu dans leur zone d'intervention. Les chefs de quartier représentent, par ces aspects, de précieux informateurs locaux pour les agents en charge de la gestion de l'outil RFU car ils peuvent, lors de travaux de terrain, guider directement les techniciens de la mairie aux endroits où il y a eu des opérations foncières récentes. Le concours des chefs de quartier dans la collecte de l'information foncière va impliquer de la part de l'administration communale d'avoir de bons rapports avec ces élus locaux. Ces derniers, en retour de service, doivent avoir le sentiment d'être respectés en tant qu'élus de proximité et être considérés comme des maillons incontournables des choix politiques de l'équipe municipale en place.

Les cabinets de géomètres représentent un autre important interlocuteur dans les travaux de gestion de la cartographie communale. Auprès de ces acteurs, les gestionnaires du RFU vont pouvoir acquérir les plans de nouvelles zones de lotissements effectués dans la commune. L'acquisition de cette documentation va permettre à la fois d'élargir la couverture de la cartographie du RFU et de mettre à jour une situation foncière par rapport au tracé des voies et du redécoupage foncier engendrés par l'application d'un lotissement. Compte tenu de la valeur élevée de l'information foncière produite par les cabinets de géomètres (Chapitre 2.22.b), les travaux de gestion de l'outil RFU vont engager les administrations communales à entretenir de bonnes relations avec ces acteurs sur le long terme. Ces bonnes relations passent notamment par un respect des clauses des contrats et des paiements des prestations faites par ces opérateurs privés lors des procédures de lotissement.

Les activités de collecte de l'information foncière vont aussi amener les gestionnaires de l'outil RFU à travailler en collaboration étroite avec le service communal en charge de la gestion des affaires foncières et domaniales. C'est en effet ce service des mairies qui consigne les opérations de vente de parcelle entre particulier (*sous seing privé* - Chapitre 1.1.2.d). C'est également ce service qui s'occupe des procès-verbaux de recasement des propriétaires à la suite des opérations de lotissement et de l'attribution des permis d'habiter (Chapitre 1.1.2.d). À Porto-Novo, pour permettre facilement aux gestionnaires de l'outil RFU de disposer des informations en possession du service des Affaires foncière et domaniales, il a été initié une procédure administrative spéciale. Pour tout acte administratif délivré par la mairie de Porto-

Novo sur un dossier foncier, il a été introduit un nouveau formulaire demandant les références d'adressage RFU de la propriété foncière (son code Zone Ilot Parcelle et Rue Entrée de Parcelle). Cette nouvelle procédure administrative implique pour chaque propriétaire foncier d'entreprendre une démarche auprès de la Cellule RFU. Pour les agents de la cellule RFU, satisfaire le public consiste seulement, après lecture des plans, des tables de correspondance d'adressages RFU et des numéros de recasement, à indiquer sur le formulaire le code d'adressage RFU relatif à la parcelle en question et de valider l'information par l'apposition d'un tampon. À la différence de la plupart des « petits papiers » délivrés par la mairie, le remplissage et la validation du formulaire par les agents de la cellule RFU ne sont pas facturés au propriétaire foncier. La gratuité de cet acte administratif a été décidée pour inciter particulièrement les populations à entreprendre cette démarche auprès de la cellule RFU. Avec l'instauration de cette procédure administrative, les agents en charge de l'outil informatique sont informés des différentes opérations récentes sur le parcellaire de la ville. Sur la base de ces connaissances, ils peuvent facilement mettre à jour la cartographie et son système d'adressage. Une procédure administrative presque similaire a été mis en place en 2007 à Cotonou avec un arrêté municipal (n°2007/157/MCOT/SG/DSEF/DSF/SF) imposant une déclaration de toutes mutations foncières à l'administration sous peine d'une amende égale à 1,5% de la valeur vénale de la parcelle (article 5). La déclaration donne droit à une attestation sans frais.

Figure 35 : Cadre organisationnel pour la création et la maintenance de la cartographie du RFU



Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

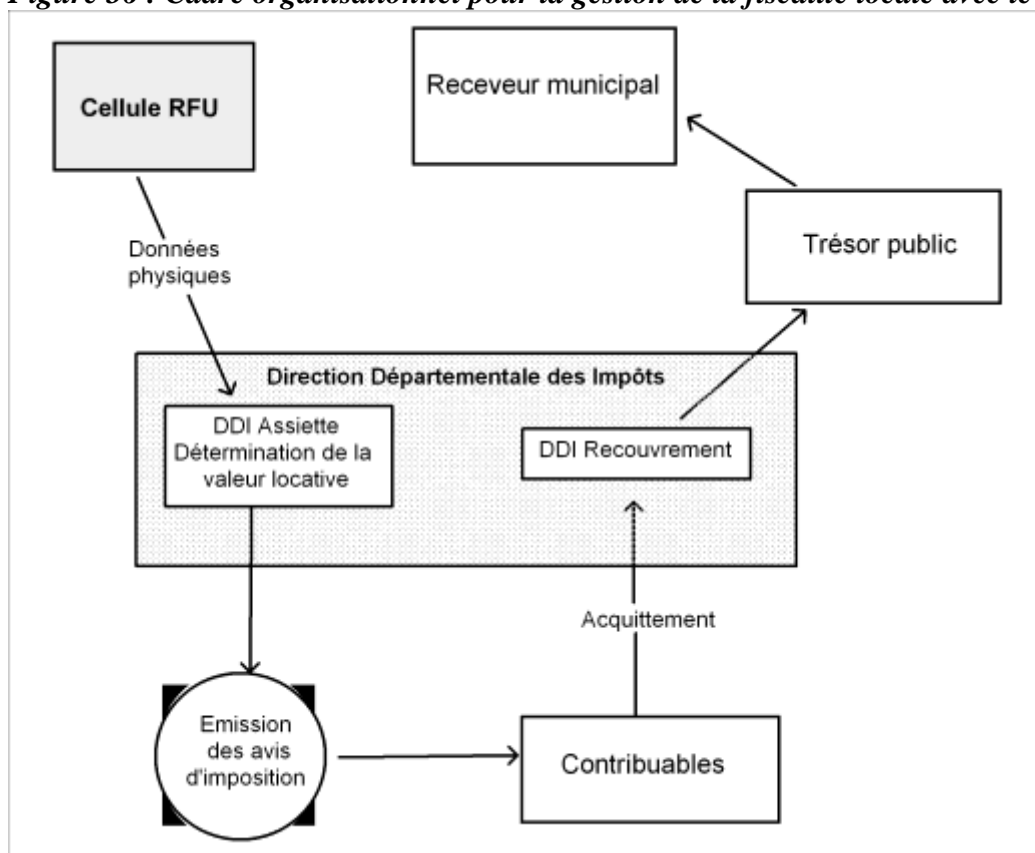
b) Une synergie d'activités avec les services déconcentrés des Impôts

Dans le volet de la fiscalité locale, l'installation du Registre Foncier Urbain va générer l'organisation d'un cadre de travail étroit entre les communes et leurs services déconcentrés

des Impôts. Ce cadre de travail est construit autour du principe que les communes produisent les informations physiques des parcelles et les transmettent aux Impôts. Ces derniers, sur la base des informations élaborée par les communes, calculent les montants des contributions à la fiscalité locale et émettent les avis d'imposition. La procédure mise en place avec le RFU suppose donc que les mairies sont, à travers la gestion de l'outil et de ses bases de données, la pièce maîtresse de l'évaluation de l'assiette fiscale sur le territoire de la commune. Ce principe organisationnel sous-entend qu'il ait une unique base de données foncières de référence, celle gérée par les mairies.

Dans les projets d'installation de Registres fonciers urbains, l'aspect fiscal était assumé par la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) du Ministère des Finances dans le cadre de ses responsabilités dans les travaux d'établissement d'assiette et de recouvrement pour le compte des collectivités locales. La DGID représentait le maître d'œuvre du volet fiscal et correspondait ainsi au troisième partenaire des projets d'installation des RFU avec la SERHAU et les circonscriptions urbaines puis, à partir de 2003, des communes à statuts particuliers et des communes ordinaires. Les missions de chacun des trois partenaires étaient définies dans des protocoles d'accord qui spécifiaient les objectifs quantitatifs à atteindre durant la période des financements des projets, les tâches à exécuter, les calendriers, les moyens humains et financiers à mettre en œuvre et les obligations respectives de chaque partie.

Figure 36 : Cadre organisationnel pour la gestion de la fiscalité locale avec le RFU



Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Dans la pratique, les modalités des interventions des communes et des Impôts vont être définies à travers un protocole d'accords annuels. L'exécution de ces protocoles va inciter à une certaine obligation de résultat dans la gestion courante des communes.

Ce document, établi à la suite de réunions de travail avec les responsables de la mairie et des Impôts, vise à préciser les devoirs de chacun des partenaires (Direction Départementale des Impôts et commune) dans le traitement de la fiscalité locale. Il se présente sous la forme d'une liste d'engagements mutuels pour atteindre les objectifs souhaités en termes de mobilisation des ressources locales. Ce document est également l'occasion de faire le bilan des résultats obtenus au cours de l'année précédente et des performances au niveau de l'assiette, de la distribution des avis et du recouvrement.

Nous présentons ci-dessous différents passages du protocole d'accord pour l'année 2009 signé entre la commune de Sémé-Podji et la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé. Le document 17 présente les objectifs qualitatifs visés en termes d'assiette et de recouvrement. Le document 18 fait état du plan d'action commun adopté. Le document 19 relate les engagements de chacune des parties pour atteindre les objectifs fixés.

Par rapport aux dispositifs RFU installés au Bénin, les contenus des protocoles signés entre les communes et leur service déconcentré des Impôts sont différents. Les éléments explicatifs sont à rechercher dans les faits que ces documents ne sont pas établis sur la base des mêmes expériences de collaboration ni sur les mêmes enjeux de mobilisation de ressource locale.

Document 19 : Objectifs qualitatifs visés dans le traitement de la fiscalité locale inscrits dans le protocole d'accord entre la mairie de Sémé-Podji et la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé pour l'année 2009

Au niveau de l'assiette

- une enquête ciblée visant l'intégration au fichier des îlots et parcelles et des nouvelles créations d'activités de certains quartiers ciblés en vue d'une mise à jour du fichier d'assiette RFU ;
- la mise à jour des fichiers des données descriptives des parcelles et des établissements et la prise en compte des réclamations des contribuables à la suite des distributions des avis d'imposition de l'exercice 2008 ;
- la maîtrise de l'adressage en vue d'une identification plus fiable des contribuables ;
- l'analyse des émissions pour une bonne fiabilité des résultats finaux ;
- la mise en œuvre de procédures pour la transmission régulière des procès-verbaux de recasement des propriétaires par le Service des affaires domaniales en collaboration avec la cellule RFU ;
- le coût réel des immobilisations des usines sera pris en compte pour la révision des bases d'imposition ;
- le renforcement des capacités d'intervention des différents acteurs (le personnel des services fiscaux et le personnel de la cellule RFU/Mairie) ; à travers la formation pour la maîtrise du système d'adressage.

Au niveau du recouvrement

- l'amélioration des performances des opérations de recouvrement ;
- la prise en compte de toutes les réclamations et observations ou toutes autres informations susceptibles d'améliorer le fichier fiscal ;
- la saisie de toutes les distributions des avis de l'année en cours ;

- l'analyse des rebuts de 2002 à 2005 et de tous les constats faits lors des opérations de recouvrement en vue d'une meilleure identification des contribuables. Le cas échéant étudier la possibilité d'assainir le fichier des contribuables par l'établissement de l'état des côtes à admettre en non-valeur ;
- l'intensification des opérations de recouvrement suivant les modalités légales appliquées en la matière ;
- le suivi rigoureux de la situation fiscale des contribuables ;
- la poursuite des actions de recouvrement des arriérés d'impôts locaux ;
- la poursuite de la campagne de sensibilisation des contribuables ;
- la mise à niveau du personnel par une formation continue.

Source : Mairie de Sémé-Podji, Cellule du Registre Foncier Urbain, 2010.

Document 20 : Plan d'actions inscrit dans le protocole d'accord entre la mairie de Sémé-Podji et la Direction Départementale des Impôts de l'Ouémé pour l'année 2009

- Etude des cas d'admission en non-valeur en collaboration avec la mairie (Cellule RFU) ;
- Envoi des lettres de mise en demeure conjointement signée par le Maire et le Directeur Départemental des Impôts aux débiteurs d'impôts locaux ;
- Suivi rigoureux de l'application du quitus fiscal et production périodique de rapport par la Cellule RFU ;
- Concertation Mairie-DDI Ouémé pour analyser la possibilité d'encourager les contribuables pour le paiement des arriérés d'impôts locaux ;
- Poursuite des séances de sensibilisation et d'information des populations ;
- Envoi de fiches d'opposition aux locataires de certains contribuables ;
- Application des textes en matière de recouvrement d'impôts (commandement, ATD, descente régulière sur le terrain, saisie et fermetures provisoires) ;
- Instauration d'une politique participative des populations aux diverses opérations se rapportant à la fiscalité locale et à la gestion urbaine ;
- Formation des agents des services d'assiette et de recouvrement ;
- Formation des agents occasionnels pour la distribution des avis d'imposition ;
- Publication de la liste des mauvais contribuables par la Mairie ;
- Placement des avis d'imposition notamment par une bonne combinaison des différents modes de distribution et un contrôle plus rigoureux des agents distributeurs ;
- Recherche sur le terrain des contribuables déclarés inconnus ou non retrouvés, suite à plusieurs opérations de distribution d'avis d'imposition ;
- Suivi régulier de la situation fiscale des contribuables en vue de leur relance systématique ;
- concertation périodique Mairie-DDI-Ouémé pour analyser les résultats au regard des objectifs et arrêter les mesures appropriées pour faire face aux problèmes éventuels.

Source : Mairie de Sémé-Podji, Cellule du Registre Foncier Urbain, 2010.

Document 21 : Engagements de la mairie de Sémé-Podji et de la Direction Département des Impôts de l'Ouémé dans leur protocole d'accord pour l'année 2009

Engagements de la mairie

- garantir par tous les moyens possibles, l'intégrité de la base de données RFU ;
- veiller à ce que les crédits prévus dans le budget communal pour financer les opérations ci-dessus citées soient alloués à la DDI, et qu'ils servent effectivement à cet effet ;
- veiller à l'application effective du plan d'actions ;
- appuyer la DDI dans toutes les opérations fiscales et particulièrement dans toutes les actions en recouvrement des arriérés ;
- prendre des mesures pour une meilleure identification des contribuables ;

- vulgariser le Registre Foncier Urbain.

Engagements de la Direction Départementale des Impôts :

- respecter l'ensemble des procédures et mécanismes introduits par le RFU ;
- mettre régulièrement à la disposition de la Mairie de Sémé-Podji tous les éléments d'analyse de l'assiette et du recouvrement ;
- poursuivre et améliorer la concertation pour tout ce qui touche à l'environnement du RFU,
- atteindre les objectifs fixés aux articles 4.1 et 4.2 ci-dessus ;
- assurer la maintenance, le développement et la gestion de la base de données RFU pour ce qui concerne la fiscalité locale ;
- prévenir toutes atteintes à l'intégrité de la base de données RFU.

Source : Mairie de Sémé-Podji, Cellule du Registre Foncier Urbain, 2010.

Pour l'exécution des activités au niveau des Impôts, dans les protocoles, un pourcentage destiné à l'encouragement du personnel est aussi identifié, par rapport aux montants des recouvrements envisagés. D'après nos enquêtes de terrain, ce pourcentage varie entre 6 et 10% du montant des sommes recouvrées selon les communes, et les modalités de sa répartition entre les employés sont laissées à la discrétion des services déconcentrés des Impôts. Notons que pour les communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) ce pourcentage pris à la source s'ajoute à un autre prélèvement. Ce dispositif particulier pour les trois grandes villes du Bénin a été institué par la Loi de Finances de 1995. Il s'agit d'un prélèvement à la source de 10% sur toute recette fiscale locale recouvrée au titre de la charge administrative. Les modalités d'utilisation de ces 10% sont définies par l'arrêté 138/MF/DGTCP/RGF/ST du 5 septembre 1995. Celui-ci stipule qu'après déduction de 15% qui sont laissés à la disposition du Ministère des Finances, les 85% restants sont répartis pour 30% pour l'achat des consommables, les dépenses de renouvellement et de maintenance du matériel informatique du dispositif RFU, 16% pour les dépenses de fonctionnement des Services d'Assiette, 16% pour les dépenses de fonctionnement des Recettes des Impôts et 23% pour les dépenses de fonctionnement de la Recette-Perception du Trésor de la collectivité concernée. Ce prélèvement particulier instauré avec l'outil RFU s'inscrivait dans l'objectif initial d'amélioration des conditions générales de travail des services des Impôts.

Pour le traitement des ressources propres, l'installation de l'outil RFU va générer un nouveau partenariat avec les recettes-perceptions. Ce partenariat va être assez similaire à celui mis en place avec les services des Impôts.

c) Plusieurs relations avec le secteur privé

À différents stades de sa mise en place et dans sa phase de croisière, le dispositif Registre Foncier Urbain va nécessiter l'accomplissement de plusieurs prestations qui sont du ressort d'opérateurs extérieurs à l'administration locale ou étatique. Les communes dotées de l'outil vont ainsi devoir développer différentes relations professionnelles avec le secteur privé. Nous allons, dans ce dernier élément de chapitre, présenter quelles sont les activités concernées par ces interventions et quels en sont les effets généraux sur les modalités d'organisation des communes.

Le premier grand motif de recours à des opérateurs privés est relatif à la phase d'acquisition d'équipements. Matériels informatiques, véhicules et imprimantes vont être achetés auprès d'importateurs et de revendeurs spécialisés ou de concessionnaires. Les communes vont également devoir faire appel à des prestations de services de maintenance pour plusieurs équipements eu égard à leur technologie pointue (traceur, serveur).

Pour les travaux de cartographie, le recours au secteur privé concerne l'acquisition de nouveaux documents pour élargir la base géographique de l'outil ou l'améliorer. Cela peut concerner la mise à disposition d'une couverture aérienne actualisée. Il sera alors fait appel à des institutions capables de fournir ce type de documentation. Comme nous avons pu le voir au cours du chapitre 2.2, il n'existe pas au Bénin de société locale pouvant produire de tels travaux. Un projet d'installation de l'outil RFU ou un projet de renforcement de l'outil est dans ce cas confronté à deux possibilités : soit faire appel à un prestataire international (par exemple la société MapsGeosystem-Fugro) soit recourir aux services de l'IGN-Bénin qui va servir d'intermédiaire avec une société étrangère.

Les travaux de cartographie de l'outil RFU peuvent également nécessiter de recourir aux services d'un cabinet de géomètre, notamment pour le traitement des zones urbaines denses. Grâce à ses équipements sophistiqués, ce prestataire pourra fournir des plans du parcellaire à très grande précision.

Pour les travaux relatifs à l'établissement de la base de données, la sollicitation du secteur privé peut concerner trois principales activités.

Elle touche, d'abord, la production en grand nombre de questionnaires d'enquête et de coupures du plan parcellaire adressé. Cette activité de fourniture de documents va être confiée à un imprimeur.

Pour l'organisation pratique des enquêtes de terrain de masse et leur traitement informatique, il pourra y avoir éventuellement recours au secteur privé pour recruter, offrir un contrat de travail et garantir une couverture sociale au personnel occasionnel (enquêteurs, superviseur, codificateurs, secrétariat, agents de saisie). Cette mission peut être du ressort d'un prestataire de service. Sa participation permet à la collectivité locale dans laquelle l'outil RFU est installé de se décharger de tout un aspect administratif de gestion des ressources humaines.

Dans la phase de constitution de la base de données, l'activité de sensibilisation de la population avant l'organisation de l'enquête peut enfin nécessiter de faire appel à une agence de communication (Cf. infra Chapitre 4.1.2.b).

Un autre opérateur important qui va intervenir dans l'installation et le développement du Registre Foncier Urbain est le programmeur informatique. Celui-ci va élaborer le progiciel de traitement de la base de données foncière, fiscale et urbaine. Il va être aussi chargé de la formation du personnel des mairies et des services des Impôts à son utilisation. Il s'agit d'un opérateur qui doit entretenir des relations de confiance avec la mairie, compte tenu de la confidentialité des données traités. Dans les villes de Cotonou et Porto-Novo, depuis l'installation de l'outil dans les années 1990, une convention-cadre lie la société NGSsoft

(Chapitre 3.2.1.a) et les mairies. Cette convention définit le barème des prix unitaires ainsi que l'ensemble des prestations informatiques à fournir dans la gestion de l'outil RFU. Des lettres de commande pour chaque prestation particulière sont ensuite établies.

Ces différentes relations engagées avec le secteur privé vont nécessiter au niveau de l'administration locale d'entreprendre des procédures de passation de marché et de commande publics. Elles vont demander l'élaboration de termes de référence précis, le lancement d'appel à candidature, l'ouverture et l'analyse des offres et enfin l'établissement de marché ou de lettre de commande. Ces différentes opérations vont solliciter l'intervention de la commission communale des marchés publics et le service municipal en charge de la passation des marchés et des commandes publiques. Dans les organisations des activités communales, ces relations avec le secteur privé vont encore davantage amener les collectivités à entreprendre une gestion efficace de ses engagements financiers avec les prestataires extérieurs et, plus largement, une gestion programmée de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement sur plusieurs années.

Nous avons pu voir, au cours de ce quatrième chapitre, que l'outil Registre Foncier Urbain (RFU), par rapport à son organisation théorique, est potentiellement à l'origine de nombreux effets sur les activités des collectivités communales où il est installé.

Dans la pratique des territoires, l'outil est d'abord source d'un ensemble de nouvelles considérations. Celles-ci relèvent, dans un premier temps, de la mise en place d'un système technique de localisation et d'une cartographie à grande échelle qui permettent dorénavant de disposer de moyens de repérage de toute activité, bâtiment, infrastructure bien moins aléatoires que des indications par rapport à des lieux dits ou à des représentations relevant de l'imaginaire collectif. Cette documentation offre de nombreux avantages dans l'approche technique et fonctionnelle du territoire communal. Par rapport à l'état de la cartographie antérieure, la production de cette documentation constitue un premier aspect concret et matériel en vue de l'amélioration de la gestion et de l'aménagement urbain.

Les nouvelles considérations soulevées par l'installation du RFU portent, dans un deuxième temps, sur l'aspect de fichage d'un ensemble d'informations sur les propriétaires fonciers, leur identité, leur type d'occupation et les activités pratiquées sur le territoire. En tant que modèle d'une réalité, le dispositif RFU contribue à une catégorisation des situations abordées [COURET D. 1996]. Le recueil des données mené à partir du déroulement d'une enquête exhaustive de terrain implique, par ailleurs, de nouvelles pratiques par rapport à la participation de la population. Celle-ci est sollicitée à la fois dans l'élaboration de la première base d'informations et lors de leurs mises à jour ponctuelles.

L'organisation de bases de données foncières, fiscales et urbaines et son exploitation suscitent également une approche renouvelée des champs de compétences des responsables en charge de la gestion et du développement de l'outil. Ces agents municipaux ont entre les mains une base d'informations avec de forts potentiels d'usages techniques. Il s'agit aussi, par rapport à certaines données, d'informations particulièrement confidentielles et à haute valeur sociale.

Nous avons pu voir, enfin, au cours de ce chapitre, que l'installation d'un RFU est à l'origine de l'institutionnalisation de plusieurs procédures régulées au sein des collectivités locales. Ce type de procédure touche aux relations que les responsables de l'outil entretiennent avec les autres services communaux. Il touche également aux relations engagées avec les administrations des Impôts et à l'ensemble de prestataires de services privés. Ces cadres de travail contrôlé sont récurrents à la fois dans la phase d'installation de l'outil (élaboration de la cartographie, de l'adressage, passation des enquêtes sur le terrain) et dans sa gestion courante (mise à jour des données physiques des parcelles).

Ce chapitre 4 a permis, dans son approche générale, d'identifier l'outil Registre Foncier Urbain installé au Bénin comme un instrument répondant aux orientations stratégiques de l'aide internationale mobilisée pour la décentralisation. L'outil permet de s'intéresser à la chose locale comme potentiel de développement. L'installation de l'outil permet de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage locale dans les activités de gestion du patrimoine et dans les travaux de prospective territoriale. Les populations sont des acteurs du processus de développement de l'outil à travers les plans de communication et lors des enquêtes de terrain. La participation de la population est aussi envisagée à partir de leur contribution à l'impôt qui permet l'augmentation des ressources financières des budgets des communes.

Par rapport aux orientations stratégiques de l'aide internationale mobilisée, les éléments soulevés au cours de ce chapitre 4 montrent à travers l'appui à l'installation de l'outil RFU que la décentralisation promue est une décentralisation privilégiant la gestion technique aux dépens des champs politiques.