

## ***Promouvoir de nouveaux moyens et échelles de la gouvernance territoriale***

Ce sixième et dernier chapitre vise à appréhender ce que les outils de la géomatique autour du dispositif Registre Foncier Urbain, fortement soutenu depuis le début des années 1990 au Bénin, ont apporté concrètement dans l'approche fonctionnelle, le développement et la gouvernance de la vaste région urbaine de Cotonou et Porto-Novo. Peut-on dire objectivement que ces outils ont répondu aux effets que leurs promoteurs attendaient d'eux ? A quel niveau peut-on identifier des limites par rapport aux résultats espérés par les institutions d'aides au développement mais aussi le Gouvernement béninois, les municipalités et les habitants ? Qu'est-ce qui explique ces limites et celles-ci sont-elles surmontables à court, moyen ou long terme et techniquement ? Cet ultime chapitre est mené en deux parties. Nous allons d'abord questionner les bilans sectoriels des outils mis en place depuis presque 20 ans dans les communes de la région du sud-est Bénin. Nous allons ensuite examiner les effets de ces outils d'information géographique numérique dans la pratique technique, administrative et le vécu du territoire de cette région urbaine soumise à une décentralisation récente, d'importantes dynamiques de peuplement et de fortes identités culturelles locales.

### **6.1 Les apports des projets RFU dans la maîtrise d'ouvrage communale**

Le Registre Foncier Urbain est censé, selon les présentations officielles de l'outil que nous retrouvons sur le portail Internet de la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et l'Aménagement Urbain (SERHAU) et dans plusieurs publications [SERHAU 2000, TONATO J. 2007], permettre un triple appui dans l'exercice des prérogatives des administrations communales.

#### **6.1.1 Accroissement des ressources financières locales pour les budgets, des résultats tangibles**

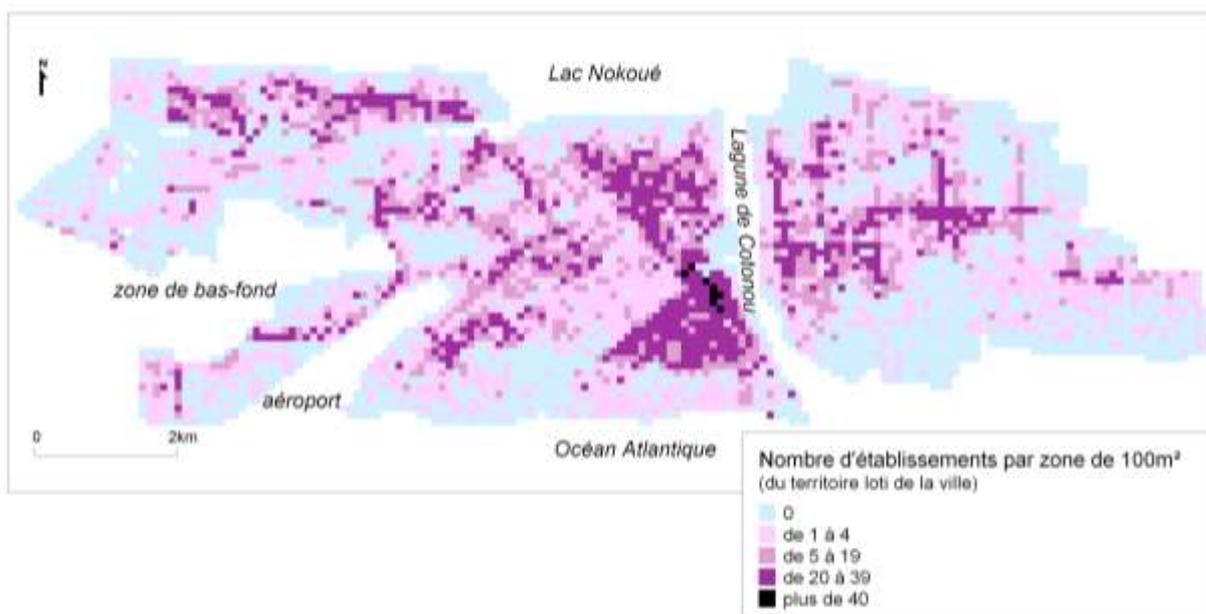
La mobilisation de la fiscalité locale est incontestablement le volet de l'outil du RFU qui a capté le plus d'attentions de la part à la fois des différents acteurs locaux et des bailleurs de fonds internationaux et la principale justification de son installation dans le processus de décentralisation au début des années 1990. Ce volet est, de ce fait, celui qui a été à l'origine du plus grand nombre de bilans critiques et de publications : PDM 1994 : « *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale* », PDM 2000 « *Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'exemple de Registre Foncier Urbain des villes béninoises* », ONU-Habitat – GTLN 2010 : « *Mobilisation des ressources financières locales* ».

Dans ce volet fiscal, les bénéfices de l'outil géomatique peuvent être évalués au niveau de l'*assiette* d'une part et du *recouvrement* d'autre part. En ce qui concerne l'*assiette*, le recensement et la localisation des matières imposables visent à mieux appréhender la répartition géographique des potentiels de ressources, selon les types d'impôts et de taxes, par zone et quartier du territoire urbain. En ce qui concerne le recouvrement, les avantages de l'outil portent sur un meilleur suivi de la distribution des avis d'imposition sur le terrain avec

l'utilisation de plans parcellaires à grande échelle et d'un système technique de repérage avec l'adressage.

Le document ci-dessous a été construit à partir de l'exploitation des bases de données du Registre Foncier Urbain de Cotonou. Il montre, à partir du lancement d'une analyse thématique sur la donnée « établissement », la répartition spatiale des potentiels de ressources pour les impôts et les taxes assis sur les activités (Taxe Professionnelle Unique, Patente, Licence). En 2010, date de nos dernières enquêtes de terrain, ce type de travail de prospective effectué à partir de l'outil géomatique commençait à être mené de façon autonome au sein des services municipaux de Cotonou.

**Figure 38 : Appréciation de la contribution fiscale par quartier, localisation des activités dans le tissu urbain**



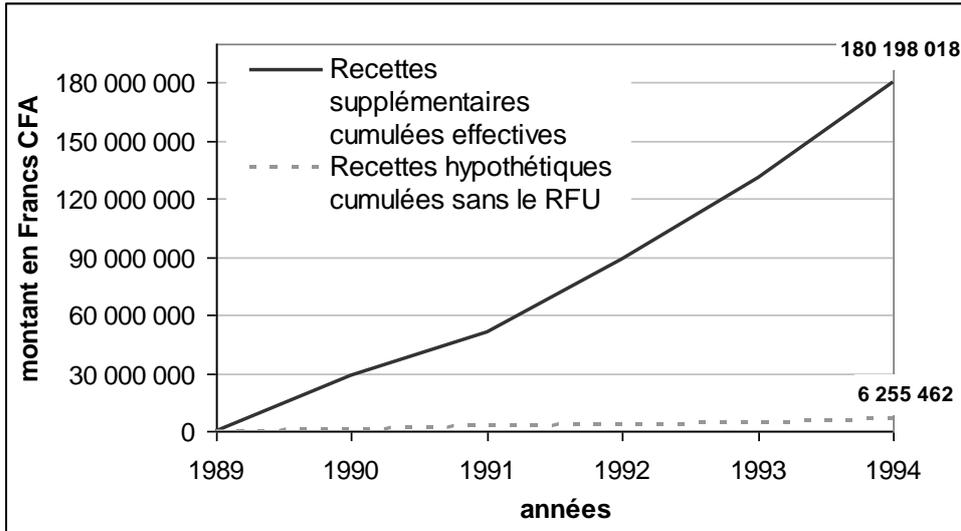
Source : Base de données du Registre Foncier Urbain de Cotonou, 2010.

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

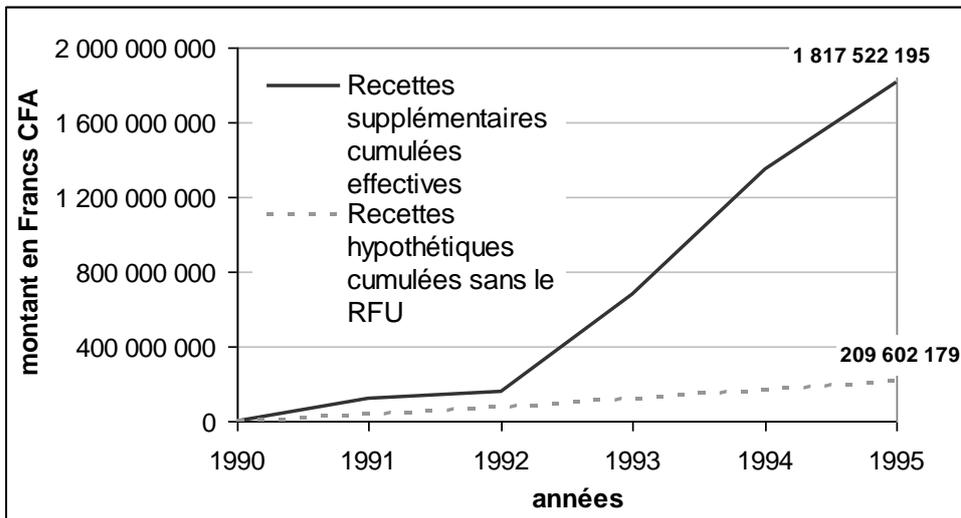
Les trois graphiques ci-après relatent, pour les communes bénéficiaires des trois premiers dispositifs RFU du Bénin, l'évolution des recettes fiscales engrangées à la suite immédiate de l'installation de l'outil. La courbe en pointillés (recettes hypothétiques cumulées sans le RFU) s'appuie sur l'augmentation théorique de 5% des recettes, croissance qui était alors prescrite dans le développement de la fiscalité locale avant l'installation de l'outil RFU. Ces documents montrent, pour les trois communes, une très forte augmentation des recettes fiscales par rapport à ce que les administrations locales des services des Impôts pouvaient prétendre mobiliser avant l'appui de l'outil informatique RFU.

**Figure 39 : Mise en perspective de l'évolution des recettes fiscales avec l'installation de l'outil RFU dans les trois communes à statut particulier**

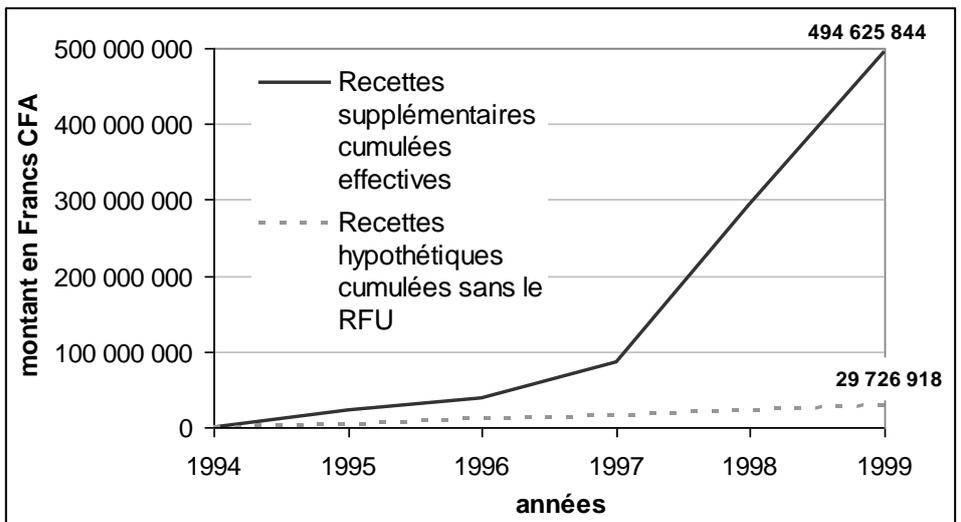
- Parakou



- Cotonou



- Porto-Novo



Source : données chiffrées collectées auprès de la SERHAU-SA 2010.

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

Le document ci-dessous présente les différentes sources de financement de la commune de Cotonou inscrites dans le budget de la mairie pour l'année 2011. Nous pouvons constater, pour ce budget local, qu'une partie majeure des sources de financement provient d'une mobilisation des recettes fiscales et des recettes propres. Ces dernières cumulées représentent, pour l'année 2011, les 2/3 des ressources de la commune. La publication de ces chiffres permet d'affirmer que les objectifs fiscaux de l'outil RFU sont plus ou moins atteints. Pour Cotonou, on peut appréhender, en effet, une importante assise du budget de la commune sur la fiscalité locale.

**Tableau 23 : Répartition des ressources du budget de la commune de Cotonou en 2011**

|  | Montant en FCFA       | Contribution en % |
|--|-----------------------|-------------------|
| Recettes fiscales (produit des impôts locaux)  | 6 828 482 634         | 45,8              |
| Patentes*  | 3 476 036 634         |                   |
| Licences*  | 45 227 000            |                   |
| Taxe Professionnelle Unique (TPU)  | 544 029 000           |                   |
| Taxe Foncière Unique (TFU)   | 2 763 190 000         |                   |
| Recettes propres (produit des taxes)   | 4 454 087 292         | 29,8              |
| Produits du patrimoine et des activités de la Commune  | 89 135 312            |                   |
| Prestations de services  | 2 634 665 916         |                   |
| Produits accessoires   | 262 561 564           |                   |
| Impôts indirects   | 670 000 000           |                   |
| Subventions  | 797 724 500           | 5,3               |
| Fonds FADeC  | 720 000 000           |                   |
| Autres subventions et participations de l'Etat   | 27 724 500            |                   |
| Autres organismes  | 50 000 000            |                   |
| Reversements et Restitutions sur impôts et taxes (produit des ristournes comprenant la part revenant à la commune) | 2 842 233 402         | 19,0              |
| Taxes sur Valeur Ajoutée*  | 102 780 630           |                   |
| Taxes de voirie perçues au cordon douanier*  | 2 739 452 772         |                   |
| <b>TOTAL DES RECETTES</b>  | <b>14 922 527 828</b> | <b>100</b>        |

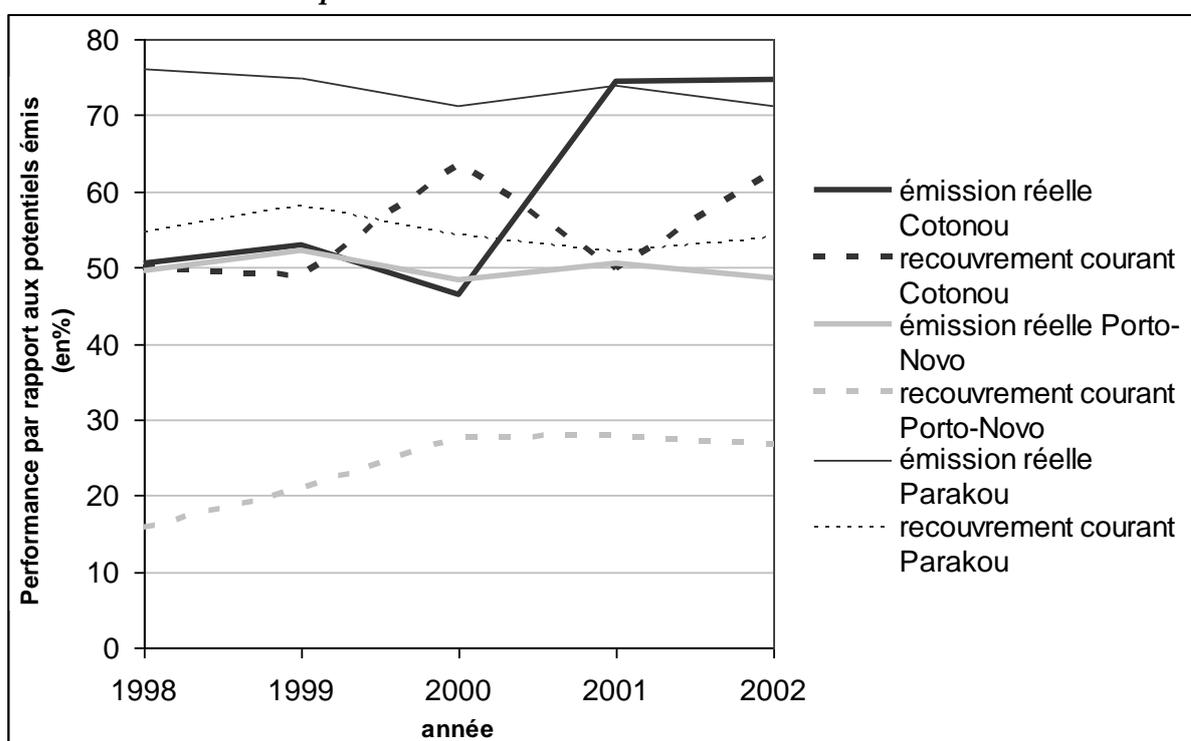
\* Exercices courants et antérieurs (arriérés)

Source : Direction des Services Economiques et Financiers, Mairie de Cotonou, 2012.

Sur un aspect secondaire car n'étant pas au centre de la problématique du travail présenté ici, le document montre aussi la faiblesse globale des ressources locales disponibles alors qu'il s'agit pourtant de la commune du Bénin dotée du budget le plus important [Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, juillet 2007 c]. Rapporté au nombre d'habitants de la commune, ce budget de presque 15 milliards de FCFA correspond à plus ou moins 20 000 FCFA (30 euros) de ressources moyennes mobilisées par habitant pour l'année en question. A titre de comparaison, les communes françaises de plus de 100 000 habitants disposaient, pour cette même année 2011, en moyenne de capacité de fonctionnement et d'investissement par habitant de 1 890 euros [Référence Internet Direction générale des collectivités locales – Ministère français de l'intérieur de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration – Les budgets primitifs 2001 des communes, page 7].

Le document ci-après fait état, pour les trois grandes communes urbaines du Bénin, des performances du traitement de la fiscalité locale par rapport aux potentialités d'émission d'une part et taux de recouvrement d'autre part. Le document révèle d'abord des différences notables entre les prévisions d'émission et les émissions réelles (courbe continue) et les sommes financières effectivement recueillies à la suite des travaux de recouvrement (courbe en pointillés). Le document montre ensuite, au niveau des trois communes, des configurations de résultats et des évolutions légèrement différentes entre 1998 et 2002. Le document distingue particulièrement la situation de Porto-Novo par rapport à Parakou et Cotonou. La capitale politique présente des taux de recouvrement courant particulièrement bas par rapport aux montants des émissions des impôts.

**Figure 40 : Comparaison des performances de la mobilisation de la fiscalité locale dans les trois communes à statut particulier**



Source : données chiffrées collectées auprès de la SERHAU-SA 2010.

Construction : Charles-Dominé J., 2012.

Les informations contenues dans ce graphique tendent à mettre en évidence les limites techniques de l'outil RFU dans la gestion globale de la fiscalité locale. Pourquoi les émissions réelles ne correspondent pas exactement aux potentiels envisagés par les services des Impôts et les communes (courbe continue) ? Pourquoi à Porto-Novo constate-on de façon régulière sur plusieurs années des taux de recouvrement des impôts qui ne dépassent pas les 30% des montants des émissions produites (courbe en pointillés) ?

Ces différents questionnements amènent à s'interroger sur les causes de ces performances plus ou moins appréciables. Doivent-elles être imputées à la méthodologie engagée avec le Registre Foncier Urbain, notamment l'automatisation des calculs des différents impôts ? Relèvent-elles d'un défaut de communication lors de la distribution des avis d'imposition ou

sur les enjeux de la fiscalité pour le développement des territoires ? Sont-elles, plus largement, à mettre sur le compte de données conjoncturelles et de sociologies locales ?

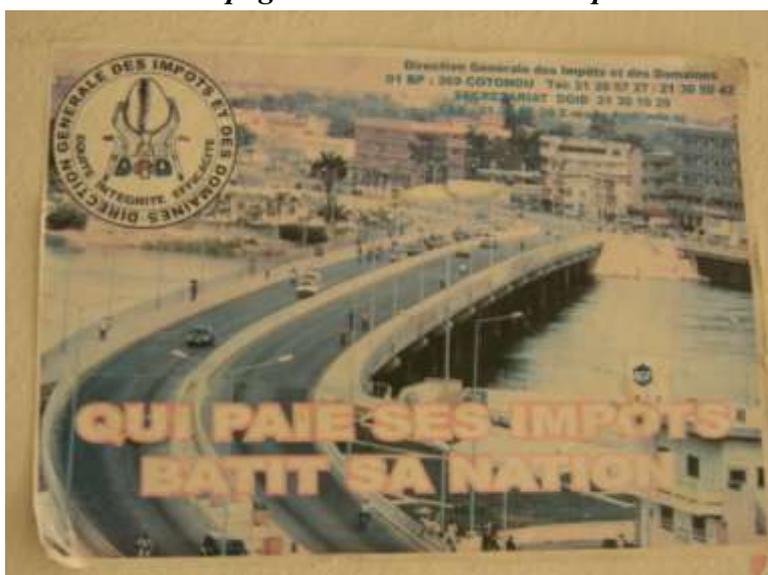
Nos observations dans la gestion fiscale de l'outil RFU et les entretiens passés avec les responsables des services des Impôts nous ont permis d'identifier la combinaison de plusieurs facteurs.

### **Refus de l'impôt, incivisme fiscal**

A Porto-Novo, la faiblesse des taux de recouvrement est partiellement imputable à un incivisme fiscal réputé de cette ville souvent qualifiée de frondeuse [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N. et TAFURI C. 2011 a – Chapitre 1]. L'étude menée sous la direction de M. Olive-Leclerc et A. Keita dans le quartier ancien de Zébou a relaté ces comportements contestataires locaux vis-à-vis de la fiscalité locale [LECLERC-OLIVE M. et KEITA A. 2004]. Ce travail a révélé, en 2003, une forte réticence des membres des collectivités familiales anciennes à se soumettre à l'impôt sous le prétexte que leur lignée royale les dispense de toute contribution puisque selon le droit coutumier le prélèvement de l'impôt est un privilège unique du Roi. En tant que descendants du Roi et incarnant donc le pouvoir traditionnel, ces habitants estimaient qu'on ne pouvait pas les considérer comme de simples contribuables (Chapitre 5.2.2.b).

Cette question générale de perception et attitudes des populations béninoises face à l'impôt avait été abordée dans les premiers travaux prospectifs des années 1990 sur l'efficacité réelle du montage du dispositif RFU au Bénin [PDM 1994 page 201 à 206]. Plus largement, la problématique d'« incivisme fiscal » a donné lieu depuis quelques années à de nombreuses campagnes de communication, notamment à Porto-Novo, par le placement régulière de banderoles au niveau des principaux axes de circulation routière et par le collage d'affiches dans les administrations publiques (Extrait ci-dessous) sollicitant les habitants à se soumettre à leur devoir fiscal.

#### ***Extrait 34 : Campagne de sensibilisation au paiement de l'impôt***



Des opérations particulièrement médiatiques ont été montées : une habitation ou un établissement commercial sont enguirlandés de banderoles avec la mention « *saisi pour non paiement d'impôt* ». Ces opérations sont censées couvrir de honte les réfractaires à l'impôt. D'après plusieurs agents des services des Impôts interrogés, les effets réels de ces opérations sont plus ou moins contestables dans l'amélioration générale du civisme fiscal.

### **Méthode de calcul des impôts**

Le calcul automatique des impôts est aussi une cause expliquant les assez faibles taux de recouvrement, en particulier durant ces dernières années, du fait de nombreuses contestations. Il s'agit notamment pour Cotonou d'une justification récurrente, entre 2007 et 2010, soulevée lors des Bilans des protocoles d'accord entre les Impôts et la mairie (bilans annuels qui visent à faire un point critique des résultats au niveau de l'assiette et du recouvrement de la fiscalité locale - Chapitre 4.2.2.b). Nous retrouvons dans ces bilans la mention « *non fiabilité du logiciel qui induit de nombreuses contestations et réclamations* ». Les principales raisons portent sur le fait que les calculs des montants des impôts s'appuient sur une expertise foncière et immobilière qui date du montage des outils dans les années 1990, et se trouve donc à plusieurs aspects obsolètes (Chapitre 4.1.2.b).

Ce décalage entre la méthodologie de détermination des impôts et les évolutions foncières et urbaines a été à l'origine durant plusieurs années, tant à Cotonou qu'à Porto-Novo, de manipulations à l'intérieur des bases de données de l'outil RFU de la part des services déconcentrés en charge de la gestion de la fiscalité locale pour effectuer des écrêtements. Ces manipulations des bases de données du RFU de façon unilatérale par les Impôts ainsi que l'absence d'un réseau informatique fiable entre les Impôts et les mairies ont généré l'usage, au sein des communes, de deux bases de données : une au niveau des Impôts et une au niveau des mairies. Ces pratiques qui ont duré plusieurs années sont allées à l'encontre des logiques d'organisation de l'outil RFU qui est censé être piloté par les mairies.

### **Difficultés dans l'exercice de poursuites**

D'après la documentation consultée à Cotonou, à côté de l'aspect technique mentionné au-dessus, les services des Impôts justifiaient également les résultats moyens atteints au niveau du recouvrement par des difficultés d'ordre humain : « *insuffisance d'agents de poursuite et d'agents d'appui qui nécessite le recours au personnel occasionnel qui manque souvent de professionnalisme et dont les prestations ne comblent pas toujours les attentes, à titre d'exemple, les trois CIPE de Cotonou qui sont appelés à gérer environ 120 000 contribuables, opèrent seulement avec cinq agents de poursuite* » (I. FATOUMBI Receveur CIPE 3 in Bilan d'exécution des services de recouvrement de 2007) et d'ordre matériel : « *l'obsolescence et l'insuffisance du matériel informatique, le manque de photocopieuses, la vétusté des engins à deux roues, l'insuffisance de la dotation en carburant* » (I. FATOUMBI Receveur CIPE 3 in Bilan d'exécution des services de recouvrement de 2007).

Les Bilans des protocoles consultés soulignent également tous la complexité de l'exercice des poursuites à cause de la non-apposition des plaques d'identification sur les immeubles (Chapitre 6.1.3). Cette difficulté dans l'exercice de poursuite est directement liée à l'insuffisance des opérations de panneautage sur le terrain et tend, ainsi, à mettre en évidence

les caractères inachevés des projets RFU qui déviant être à l'initiative de ce genre d'opération.

### **6.1.2 Gestion foncière, des appuis concrets mais des applications totales encore peu envisageables**

Dans le secteur foncier, le premier grand bénéfice concret du Registre Foncier Urbain est la mise à disposition des agents municipaux d'une cartographie parcellaire numérique communale leur permettant une meilleure approche technique et d'ensemble de la configuration du morcellement des domaines fonciers sur le territoire. L'organisation de l'outil va générer également un ensemble de nouvelles activités dans le traitement général de l'information foncière avec des répercussions, facilement envisageables, sur la maîtrise d'ouvrage foncière communale. Nous allons ici faire état des avantages et des nouvelles perspectives offertes par l'organisation de cet outil et appréhender, aussi, ses limites dans les applications de gestion administrative de la propriété et dans la résolution des nombreux litiges fonciers de la région (Chapitre 1.2.2.c).

#### **De nouvelles compétences locales de traitement de l'information géographique foncière**

Les travaux d'installation de l'outil RFU permettent d'abord la détermination de grands principes de référencement géographique (projection et calage) sur un territoire communal ainsi que l'adoption de normes de représentation graphique et de codification de la donnée foncière (adressage postal et cadastral).

#### **Extrait 35 : Documentation papier de lotissement et son traitement numérique dans un logiciel de SIG**



Le RFU permet de faire face aux problèmes de gestion des fonds de données imprimées.

Source : Travaux cartographique du lotissement de Guévié-Djeganto tranche C, Services des Affaires foncières et domaniales et Cellule du Registre Foncier de Porto-Novo, 2006.

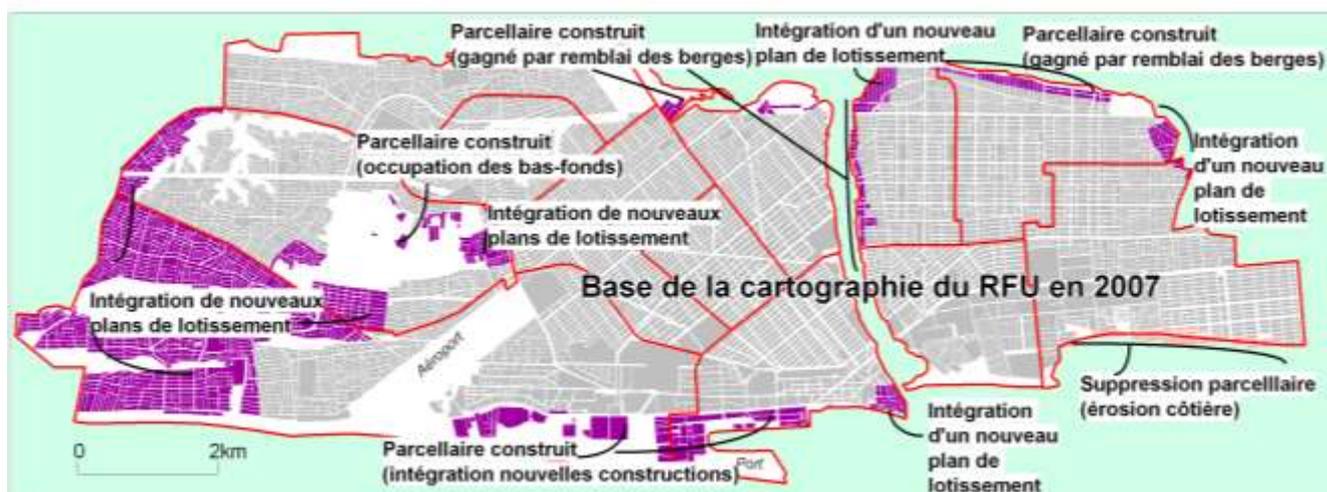


mais surtout des cabinets de géomètre et des bureaux d'urbanisme privés, qui peuvent avoir des méthodologies de travail différentes. La figure ci-après, qui complète un document déjà présenté dans le chapitre 2 (Figure 25), récapitule pour chaque intégration de morceaux de parcellaire dans la cartographie du RFU de Sémé-Podji l'état technique de la documentation de base et le lieu de récupération de cette documentation.

La lecture la figure 41 montre également des morceaux de parcellaire qui ont été construits en régie. Il s'agit de zones qui ont été intégrées à la suite de travaux de terrain de repérage et de prise de mesure menés par les agents municipaux. Dans le cas de la commune de Sémé-Podji, les travaux entrepris avec le RFU montrent ainsi, en 2010, des possibilités d'affranchissement de l'intervention des cabinets de géomètres pour disposer d'une documentation cartographique de base répondant à ses besoins de travail.

A Cotonou, où le Registre Foncier Urbain est le plus abouti, les agents du service municipal ont entrepris, à partir de 2008, des activités de terrain pour intégrer dans la cartographie de l'outil l'ensemble du parcellaire du territoire urbain. Dans cet objectif, les agents municipaux ont commencé à cartographier de nombreuses zones ne faisant pas partie d'un lotissement ou établies sur des territoires insalubres à l'habitat (Figure 42). Il est intéressant de relever que ces travaux de cartographie, contrairement aux activités d'état des lieux menés par les cabinets de géomètre dans les opérations de lotissement, ne s'effectuent pas dans le cadre d'une enquête à caractère public et contradictoire sur les limites de parcelles.

**Figure 42 : Opérations de développement de la cartographie du RFU de Cotonou entre 2008 et 2010**



Source : Cellule RFU de Cotonou, 2011.

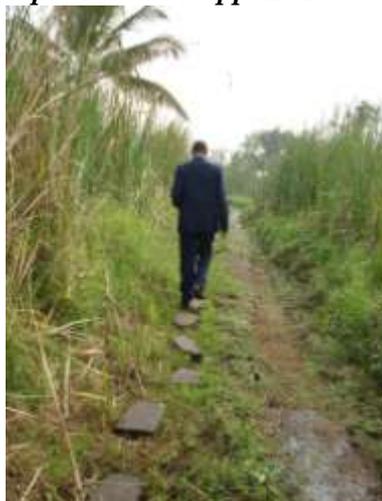
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Dans la gestion de la documentation foncière communale, en plus de l'aspect concret de centralisation de la cartographie parcellaire dans un unique outil informatique, les travaux autour du RFU ont permis des améliorations dans la qualité et le suivi de certaines prérogatives locales et des compétences professionnelles des personnels municipaux.

Les travaux engagés ont permis que les administrations décentralisées soient plus exigeantes dans le suivi des marchés contractés avec les cabinets de géomètre. Ces cabinets se sont vus,

généralement, demander, avec le développement de l'outil, de remettre le plus rapidement possible aux mairies les documents techniques produits lors des études techniques des lotissements. Cet aspect n'était pas toujours effectif avant l'installation du RFU bien qu'il s'agisse d'une des dispositions particulières mentionnées dans les marchés (Extrait ci-dessous). Dans les 4 communes étudiées (Cotonou, Porto-Novo, Sémé-Podji et Abomey-Calavi), l'organisation du RFU a permis ainsi d'acquérir des documents de plans de lotissement qu'aucun service des mairies n'avait en possession jusque là.

**Planche photographique 18 : Travaux de terrain menés par le personnel du RFU de Cotonou pour le développement de la cartographie de l'outil**



- 1- Création de nouveaux parcellaires - investigation dans les zones de bas-fonds - Quartier Ahogbohò – Cotonou 2010. (Clichés Charles-Dominé J.)
- 2- Mise à jour de la cartographie – suppression de parcellaire par rapport aux conséquences de l'érosion côtière - Quartier Finagnon – Cotonou 2010.

Les travaux de cartographie menés ont permis, d'une façon générale, d'entreprendre, par les administrations communales, un contrôle plus étroit de la qualité de la documentation produites et remises par les cabinets de géomètre. Cela a concerné, par exemple, les points relatifs à l'adressage du parcellaire (adoption des principes d'adressage actés par la commune) et au référencement géographique des documents (mentions de la projection géographique utilisée et présence de croisillons de coordonnées sur les plans).

**Extrait 36 : Dispositions particulières des marchés de travaux de lotissement sur le rendu de la documentation cartographique aux mairies**

**ARTICLE 7 : DOCUMENTS A REMETTRE AU TERME DES TRAVAUX**

→ Au terme des travaux de chacune des trois (3) étapes, le Contractant aura à remettre un jeu reproductible et trois (3) exemplaires des dossiers établis conformément à l'article 3 du présent Contrat

**3.3 Application du projet de lotissement par le Cabinet IRTC**

L'application du projet de lotissement consiste à mettre en place :

- le Schéma de voirie faisant ressortir les ilots, les emplacements des équipements et les réserves tels que prévus dans le plan approuvé par la Commission Départementale d'Urbanisme ;

- le plan parcellaire approuvé

Cette mission comprend les opérations ci-après :

- 1)→l'implantation du schéma de voirie ;
- 2)→l'élaboration du plan de récolement ;
- 3)→l'étude de l'avant-projet de parcellaire ;
- 4)→l'élaboration du projet parcellaire approuvé ;
- 5)→l'implantation sur le terrain du plan parcellaire approuvé ;
- 6)→l'établissement du plan de récolement et la confection du répertoire d'attribution de parcelles ;
- 7)→l'élaboration du plan et des fiches d'attribution de parcelles ;
- 8)→l'assistance au Maître d'Ouvrage au cours des séances d'attribution de parcelles ;

Source : *Marché entre le cabinet de géomètre Moussedikou et la sous-préfecture d'Adjarra pour l'établissement des travaux de lotissement des quartiers d'Aglobe et Hahamey, cabinet de géomètre Moussedikou, 2002.*

Les travaux autour du RFU ont été à l'origine, par rapport aux nombreuses séances de travail sur le terrain, d'une meilleure connaissance géographique du territoire communal pour les agents des mairies. Les activités de prises de coordonnées géographiques, de mesures des emprises de la voirie et des superficies des parcelles ont amené ces agents à s'investir physiquement dans différents espaces de la commune et à être ainsi confrontés à ses milieux naturels, à ses formes d'habitats et à engager, parfois, des discussions avec les populations résidentes. Ces interventions professionnelles dans les espaces de vie de la commune ont constitué, pour certains agents, des expériences nouvelles de leur métier.

**Planche photographique 19 : Les activités de terrain des agents des cellules RFU**



1-Sémé-Podji (2009).  
(Clichés Charles-Dominé J.)



2- Abomey-Calavi (2009).

Ces pratiques professionnelles du terrain et leurs résultats concrets en termes de production cartographique avec l'outil RFU ont constitué, de façon unanime pour les différentes communes étudiées, un renforcement des capacités techniques de maîtrise d'ouvrage locale dans le traitement de l'information géographique foncière.

### **Des freins techniques et organisationnels locaux pour le développement des applications de traitement des affaires et domaniales du RFU**

A côté de l'aspect concret de production de plans parcellaires et de professionnalisation des activités des mairies, les différents dispositifs RFU dans la région urbaine du sud-Bénin présentent des résultats beaucoup plus mitigés en termes de gestion des titres de propriété, de sécurisation foncière, de préservation de réserves et d'empêchement d'accaparement des domaines publics de l'Etat ou de la commune. Nos observations de terrain nous ont permis d'identifier trois principales raisons à ce faible développement du volet RFU : tout d'abord des aspects relatifs à la méthodologie même de l'outil, ensuite des raisons liées à l'organisation générale de la gestion de la documentation foncière dans les administrations publiques au Bénin. Enfin, nous avons pu soulever la responsabilité des contextes d'évolution des collaborations entre services et personnels municipaux traitant de la question foncière.

#### Les limites techniques des outils RFU

Dans les fiches du RFU d'observation du parcellaire, il y a bien des rubriques destinées à collecter des informations permettant d'appuyer plusieurs applications foncières de l'outil. Il s'agit des données organisées dans le « fichier parcelle ». On y retrouve des éléments sur l'identification des usages des terrains, leurs régimes fonciers, la distinction entre domaine public de l'Etat et des collectivités locales et des informations sur les titres de propriété (titres fonciers, permis d'habiter, convention sous-seing privé), leur numéro et leur date de délivrance (Extrait 16).

Dans l'exploitation des contenus des bases de données des RFU, on peut se rendre compte qu'il y a, d'une façon presque générale dans les dispositifs en place, beaucoup de confusion dans les informations collectées.

A Cotonou, jusqu'en 2007, les parcelles de terrain dont le propriétaire était inconnu étaient recensées de façon automatique à « Etat béninois ». Or plusieurs situations pouvaient se cacher derrière cette mention. Il pouvait s'agir effectivement de parcelles appartenant à l'Etat mais aussi de parcelles communales ou encore, pour la majorité des cas, de parcelles privées dont le propriétaire n'avait pas pu être identifié lors des travaux d'enquête en l'absence de celui-ci ou car il n'y avait pas de plaque d'identification (Planche photographique 12 – Chapitre 2.2..2.b).

A Sémé-Podji, où il a été introduit des éléments dans le questionnaire de base sur les dates de délivrance et les numéros des titres de propriété, on peut se rendre compte qu'il y a très peu d'informations effectivement recueillies. Sur 16 586 parcelles recensées en 2011 dans la base de données, on pouvait ainsi compter que 115 parcelles qui avaient des informations sur le type de titre de propriétés. Parmi elles, seulement 53 présentaient des détails techniques sur ce titre par son numéro administratif et sa date de délivrance.

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'insuffisance de la qualité des informations foncières collectées dans les bases de données du RFU.

Une première série d'explications provient de la méthodologie générale de la passation des enquêtes de terrain. Les agents enquêteurs, dont un certain nombre provient des services des Impôts, sont principalement formés à la description des matières fiscales et n'accordent de ce

fait pas beaucoup d'attention au remplissage des autres éléments des questionnaires. Par ailleurs, sur une parcelle non bâtie et en l'absence de plaque d'information rien ne peut leur permettre de distinguer sur une parcelle quel est le type de propriétaire ni *a fortiori* si il dispose ou non d'un titre de propriété et si oui lequel. Même en cas de présence du propriétaire ou d'un locataire, les agents enquêteurs n'ont pas autorité pour délibérer de l'authenticité ou non d'un document administratif présenté. Les informations recueillies dans l'outil ne peuvent se valoir de ce fait que d'une supputation d'existence de titres. A Sémé-Podji, par la difficulté rencontrée par les enquêteurs pour réunir toutes les informations relatives aux données foncières du questionnaire, les responsables des centres d'enquête avaient demandé à leur personnel de ne pas compléter systématiquement ces rubriques : les recensements des éléments fiscaux étant la priorité immédiate en vue de l'élaboration du budget local.

Dans la gestion des affaires foncières et domaniales, une autre limite technique du RFU provient du fait que l'outil ne prend pas en compte la totalité du territoire de la commune. A la différence du cadastre Napoléon, il ne s'intéresse, du moins jusqu'en 2012 et dans les différents dispositifs enquêtés, qu'à sa partie urbaine et bien souvent même uniquement à des zones dotées un plan de lotissement. N'est ainsi pas pris en compte l'ensemble des territoires de certains milieux naturels comme les plages, les bas-fonds, les berges de lagunes. Or ces espaces peuvent être investis par l'habitat et même faire l'objet de vente et d'acquisition entre les personnes privés [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., BARBIER J-C, DOMINGO E, TCHIBOZO F et ZOSSOU E. 2002].

#### L'organisation complexe de la gestion et de la documentation foncière

Les applications foncières du RFU se trouvent également freiner, par rapport à leurs potentialités techniques, par la complexité des statuts dans la propriété dans la région et leur modalité de gestion différenciée par les administrations publiques (Chapitre 1.2.2). Se pose ici la difficulté d'intégrer dans un outil technique de l'information qui peut être incomplète, avec un contenu contestable et dont la gestion peut ne pas relever de la compétence communale. Nous présentons ci-dessous, pour illustration, les conditions d'évolution de la gestion des actes des permis d'habiter et des titres fonciers, les deux formes de sécurité foncière qui devrait être censément les plus abouties d'un point de vue gestion documentaire.

Depuis la décentralisation en janvier 2003, les communes ont en charge la gestion des permis d'habiter (Chapitre 1.2.2). En 2010, date de nos dernières enquêtes de terrain, pour les différentes communes du sud-Bénin, cette documentation consistait en une simple liste des permis établis sur des cahiers ou même des feuilles volantes. Aucun service municipal en charge des affaires foncières n'était encore informatisé pour traiter cette information de base ni même à Cotonou. Pour cette dernière commune, les listes en question suivaient l'ordre chronologique des permis attribués avec simplement comme indication le nom du lotissement et du numéro d'ordre de la parcelle dans celui-ci. Les mutations de propriétaire étaient consignées par des surcharges à l'encre rouge sur la liste initiale. Relevons, par ailleurs, qu'en 2010, les mairies ne disposaient pas de toute la documentation relative au permis d'habiter sur leur territoire. En effet les préfectures, du fait d'une loi en vigueur mentionnant que ces administrations sont responsables de tout ce qu'elles ont fait jusqu'au transfert juridique au

commune décentralisée, elles ont conservé, dans un souci de protection, une partie de cette documentation foncière. Ainsi, en 2010, bien que la gestion des permis d'habiter soit une prérogative des communes depuis 7 ans, les habitants qui souhaitaient consulter des informations sur leur parcelle de terrain, avaient encore l'habitude de se rendre aussi dans les préfectures.

Les Titres fonciers sont enregistrés et conservés, quant à eux, à la Direction des Domaines et de l'Enregistrement des Timbres (DDET) du ministère des Finances à Cotonou au sein du service de la Conservation foncière dans des registres appelés « livre foncier ». Les communes ne disposent généralement d'aucune copie de ces documents. Nous avons pu observer à la suite d'enquête que, du moins jusqu'en 2010, la conservation générale de ces titres n'est pas très bien tenue. Certains documents anciens sont très abimés et beaucoup de plans annexés ont été perdus. Le service de l'État ne dispose pas de carte générale de localisation des titres fonciers existants, carte qui permettrait, lors de l'attribution d'un nouveau titre, de vérifier si les documents présentés ne chevauchent pas un titre déjà attribué. Enfin, pour certaines applications foncières portant sur la domanialité, les applications du Registre Foncier Urbain se trouvent confrontées au fait qu'il est difficile de distinguer les domaines publics et privé de l'Etat et de la commune. Les lois définissant les périmètres de chacune de ces administrations étaient, jusqu'en 2011, particulièrement ambiguës et sujettes à différentes interprétations en l'absence de la généralisation de la procédure d'immatriculation avec le titre foncier [LASSISSI S-A. 2006].

#### Les contextes d'évolution des collaborations entre services et personnels municipaux

Enfin, les dispositifs RFU ne sauraient développer des applications foncières sans l'engagement de relations professionnelles étroites entre le service s'occupant de l'outil et celui des affaires foncières et domaniales chargé de l'ensemble du suivi des travaux de lotissement et de l'enregistrement des mutations foncières. Dans cette approche des collaborations entre services municipaux, nous avons pu observer, dans le déroulement des activités quotidiennes au sein des mairies, des situations évolutives dans le temps et révéler les aspects particulièrement déterminants des personnalités des acteurs impliqués. Nous relatons ici deux situations observées entre 2007 et 2010 dans les communes de Sémé-Podji à d'Abomey-Calavi où le RFU a été installé en même temps.

A Sémé-Podji, les relations entre les services des affaires foncières et domaniales et la cellule RFU se menaient dans de très bonnes conditions. Les deux services se trouvaient dans les mêmes locaux au sein de la mairie et au niveau d'un même étage et couloir. Les collaborations entre les deux services ont surtout été permises car la personne responsable de du RFU était un ancien agent du service des affaires foncières et domaniales. Il savait ainsi parfaitement ce que ce service possédait comme documentations et informations foncières. Par son expérience professionnelle, il connaissait bien les rouages de fonctionnement de ce service et ses procédures administratives. Le chef des Affaires foncières et domaniales, du fait de la proximité de son bureau par rapport à celui du chef cellule RFU, était au courant des activités menées dans le cadre des travaux du RFU et était ainsi, sans le vouloir implicitement, sensibilisé à la bonne évolution des activités autour de l'outil.

Dans la commune d'Abomey-Calavi, les relations entre les deux services municipaux étaient beaucoup moins engageantes. Sur un point physique, tout d'abord, les deux services étaient très éloignés l'un de l'autre ne permettant pas le développement de certaines camaraderies entre leurs personnels (discussion de couloir, pause commune). Le service des Affaires foncières et domaniales se trouvaient dans l'enceinte de la mairie alors que celui du RFU avait ses locaux à plus de 500 mètres de distance (Chapitre 5.1.2.c). Les deux agents municipaux responsables de ces services se connaissaient très mal l'un et l'autre car ils n'avaient jamais du travailler ensemble au cours de leur carrière respective au sein de la mairie. Les premiers échanges autour de l'outil RFU se sont effectués, ainsi, dans un contexte de méfiance et d'hostilité palpable.

### **6.1.3 Des bénéfices limités dans la gestion urbaine, un décloisonnement difficile des outils**

Les applications urbaines du Registre Foncier Urbain constituent la troisième application vantée par les promoteurs de l'outil dans la gestion et le renforcement des capacités municipales. Il s'agit aussi de l'application qui est le plus mis en avant au niveau du grand public. Nous pouvons lire, par exemple, dans la brochure de présentation du RFU publiée conjointement par le SERHAU-SA et l'Ambassade de France à Cotonou en 2005 et destinée à être distribuée aux habitants lors des enquêtes de terrain, dans les toutes premières lignes :

*« Cet outil de gestion urbaine vise à donner une meilleure connaissance des données sur le niveau d'équipement des parcelles, sur le cadre bâti, sur le niveau de viabilisation (nature de l'accès à la parcelle, eau, électricité, assainissement, téléphone, le nombre d'occupants de la parcelle, les activités économiques exercées etc.).*

*L'agglomération de ces informations permet aux autorités communales de mieux gérer la cité. En effet, on gère d'autant mieux dès lors que les autorités concernées disposent d'un état des lieux fiable et qu'elles connaissent les potentialités pouvant participer au développement de la commune. Par exemple, la programmation de l'entretien des voies pourra utiliser le support de la cartographie de base ; les actions retenues au titre du Plan de Développement Communal pourront être visualisées sur support cartographique afin de rendre plus concrète leur répartition spatiale sur le territoire de la commune. De même le système d'adressage reporté sur la cartographie de base sera utile pour tout un chacun pour identifier le domicile des administrés.».*

Une partie des informations collectées et organisées dans les bases de données du RFU pourrait être utile à l'ensemble des services techniques en charge de la gestion des infrastructures et des réseaux de la ville ainsi que pour l'organisation de certains services publics et les travaux de prospective et d'aménagement du territoire. Ces données sont essentiellement regroupées dans le fichier « parcelles » avec différentes rubriques sur les usages de la parcelle et la description physique de celle-ci : présence d'une clôture, accès par rapport à l'état de la voirie, vulnérabilité aux inondations, traitement des matières fécales et aux modalités d'enlèvement des ordures ménagères (Extrait 16 de la base de données du Registre Foncier Urbain de Sémé-Podji).

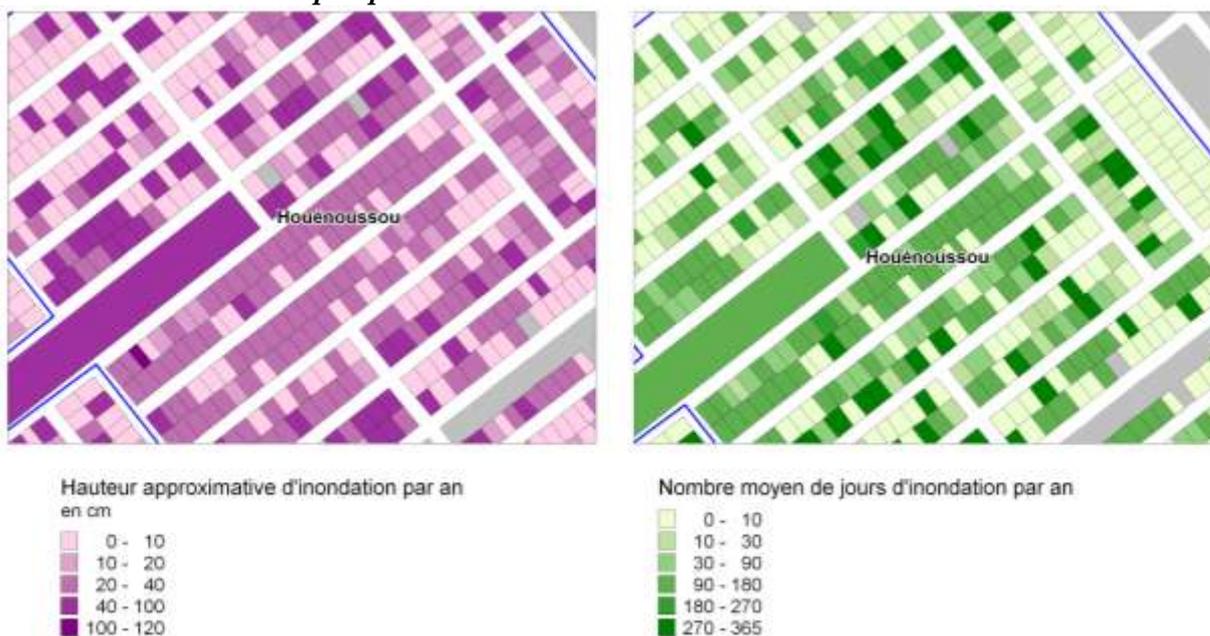
D'autres informations urbaines peuvent être trouvées dans les autres fichiers comme le nombre et la hauteur des bâtiments (nombre d'étage) présents sur une parcelle ainsi qu'un ensemble de données socio-économiques (nombre de ménages par parcelle, montants des loyers, profession du propriétaire,...).

Les données cartographiques du RFU sur la voirie et les informations attributaires sur l'adressage postal pourraient aider notamment les services techniques en charge de la gestion du domaine public et des différents réseaux d'assainissement ainsi que les services municipaux en charge de la sécurité publique (élaboration de zonage, de plan d'évacuation).

### La qualité des informations urbaines intégrées dans les outils

L'observation des contenus des bases de données des différents RFU montre, comme nous avons pu l'analyser déjà au niveau des applications foncières, une fiabilité plus ou moins sûre des informations recueillies. Ci-après est présentée une illustration à l'appui. Il s'agit d'une analyse thématique construite à partir de la base de données du RFU de Cotonou sur la rubrique « vulnérabilité aux inondations ». Nous voyons pour un groupe de parcelles situé dans un même quartier (Houénoussou), qui devrait logiquement être soumis plus ou moins aux mêmes risques, que les informations contenues dans les bases de données sont très dissemblables.

#### Document 23 : Mise en perspective de la base de données urbaines du RFU de Cotonou



Source : Bases de données du Registre du Foncier Urbain de Cotonou, 2010.

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

Cette faible fiabilité des informations contenues dans les bases de données de l'outil peut être expliquée par les mêmes raisons relatées au niveau des applications foncières. Il s'agit des conditions générales de la constitution des bases de données par un système d'enquête exhaustive où le personnel recruté pour les travaux ne porte pas souvent beaucoup d'intérêts à ces rubriques. Se pose ainsi le problème de décalage entre conscience professionnelle et formations des producteurs de l'information de base et exigences techniques de ses

utilisateurs finaux. Pour remplir leur fiche d'observation, ces enquêteurs s'appuient parfois sur les réponses fournies par les occupants des parcelles. Or ces réponses, notamment dans les deux exemples présentés ci-après, relèvent de la mémoire habitante et peuvent de ce fait être particulièrement contestables par rapport à la réalité des situations.

### **Quelle coordination possible dans les activités de gestion urbaine autour de l'outil RFU ?**

Comme dans la gestion foncière, les applications urbaines du RFU ne peuvent être envisagées sans une importante coordination des activités au sein des communes. A ce niveau, l'observation des travaux menés dans les collectivités locales montre à la fois certaines difficultés et le déroulement de contingences d'accélération de pratiques et d'usages opérationnels.

Le RFU contient, théoriquement, des données techniques pour appuyer l'organisation de la pré-collecte des ordures ménagères à travers les informations recueillies dans la rubrique « traitement des ordures ». Or, à Cotonou, le service de la mairie chargé de gérer de façon opérationnelle la pré-collecte travaille à partir d'une base de données élaborée au sein du *Projet de Gestion des Déchets Solides et Ménagers* (PGDSM) développée par l'ONG Oxfam Québec (projet de développement présenté au cours du chapitre 2.2.2). Il y a ainsi au sein de la même collectivité locale la présence de deux bases d'informations thématiques sur le traitement des déchets solides avec deux outils informatiques d'exploitation différents. Ces deux bases thématiques ne sont pas conçues exactement à partir des mêmes champs d'observation. Cependant leur comparaison avec la construction d'une analyse thématique (Document 24) montre une forte complémentarité des informations collectées.

Cet exemple amène à s'interroger sur les événements qui ont été à l'origine cette double production d'informations parcellaires et les importants surcoûts financiers qui ont du en résulter. En d'autres termes, qu'est ce qui a fait défaut dans la mutualisation de l'information produite au niveau d'un même territoire et sur une même thématique ?

Quelque soit, dans le cas ici présenté, la faute du projet PGDSM et de son montage institutionnel, l'existence de ces deux bases de données tend à révéler les limites du dispositif RFU à coordonner l'ensemble des productions d'information géographique à l'échelle de la ville de Cotonou.

Nos observations sur une longue période des activités des services municipaux en charge du RFU nous ont permis d'identifier plusieurs facteurs organisationnels mais aussi humains pour expliquer le faible niveau, encore palpable en 2010, de coordination des activités de gestion urbaine autour de l'outil.

A Porto-Novo et Cotonou, le rattachement administratif de la cellule RFU à la direction municipale en charge des affaires financières et économiques des mairies lui renvoyait l'image d'un service exclusivement tourné vers des intérêts sur le développement de la fiscalité locale. Pour plusieurs agents municipaux interrogés, il n'apparaissait pas encore naturel, en 2007, de se tourner de façon systématique vers la cellule RFU pour disposer d'informations urbaines nécessaires à leurs activités.

Le contenu des informations urbaines limité à moins d'une dizaine de rubriques n'est pas non plus à même de satisfaire les besoins d'informations de tous les services techniques de la ville. C'est pour ces raisons, que dans le cadre de leur activité, certains services ont du mettre en place leurs propres bases de données.

**Document 25 : Comparaison des bases de données du RFU et du projet PGDSM sur le traitement des ordures ménagères à l'échelle de la parcelle**



Source : Bases de données du Registre du Foncier Urbain de Cotonou, 2010 et du Projet PGDSM, Oxfam-Québec 2010. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012

Dans quelque cas (encore de l'ordre de l'évènement en 2010), l'appui de la cellule RFU a été sollicité pour une structuration de données en vue d'une exploitation sous forme de Système d'Information Géographique. Ce fut le cas, par exemple, en 2009 à Cotonou avec des bases de données sur les infrastructures socio-communautaires (infrastructure de santé, établissement d'enseignement, bâtiment administratif, équipement sportif, etc.) confiées par la direction municipale de la prospective et du développement municipal (DPDM). Les travaux menés ont permis l'intégration dans le SIG du RFU de plusieurs couches thématiques d'infrastructures. Cette collaboration entre les deux services municipaux a pu être engagée grâce à l'importante réceptivité du directeur municipal en charge de la prospective aux enjeux de l'outil SIG.

Tant louable qu'il soit, ce type de collaboration ne peut se soustraire aux enjeux de la formation de l'ensemble du personnel municipal utilisant de près ou de loin l'information géographique. En effet, les profils généralistes des agents des cellules RFU ne permettent pas d'envisager le développement et la mise à jour d'information très techniques et thématiques. Dans le cadre des travaux sur la prospective, par exemple, le personnel du RFU ne peut se substituer pour l'élaboration et la publication de document cartographique à l'expertise de spécialistes dans ce domaine. Le développement des applications de gestion urbaine d'outil tel le RFU dépend, au niveau de l'administration locale, d'un processus collectif de sensibilisation aux avantages de la géomatique dans ces activités.

### **Principales limites opérationnelles de l'outil : les moyens financiers et les organisations managériales des communes**

Au-delà d'un problème de coordination des travaux de production d'informations géographiques, la mise en perspective des applications urbaines du RFU amène à s'interroger sur les capacités des communes à mettre à profit les avantages suscités par l'outil. En d'autres termes la question est : aussi puissant soit-il pour la gestion urbaine, le RFU est-il à même de supplanter les difficultés matérielles des communes dans l'amélioration des services publics rendus aux populations, la planification de l'aménagement et de le développement des infrastructures ?

Pour illustrer cette problématique, nous allons appréhender ici l'implication et les limites du RFU dans le traitement de l'adressage postal des rues de Cotonou.

Le Registre Foncier Urbain avec son système de codification technique des parcelles de terrain permet la création, au niveau communal, d'un système d'adressage d'un système cadastral et d'un système postal (Chapitre 4.1). Ce dernier système devrait logiquement pouvoir être utilisé par plusieurs techniciens de la ville, par les opérateurs économiques et par les populations pour se repérer. Il devrait permettre également l'engagement d'opération de panneautage des rues du territoire de la commune. Nous allons voir ci-dessous que la mise en perspective des avantages de l'outil RFU par rapport à ces différentes réalisations concrètes montre certains décalages.

A la suite des travaux de l'installation de l'outil RFU, à Cotonou une campagne de vulgarisation du système d'adressage a été entreprise. Une note technique a été conçue par la

SERHAU et assez largement diffusée au niveau de différentes administrations. Sur 19 pages, avec de nombreuses illustrations en couleur, les principes de base de l'adressage y étaient décrits. A partir des travaux du RFU encore, une carte a été publiée par l'*Institut Géographique National* du Bénin (IGN-Bénin) et l'*Institut Géographique National-France International* (IGN-FI) en 1997 à l'échelle 1/15 000ème. Cette carte est disponible au prix de 7 500 FCFA dans les principales librairies de la ville (SONAEC, Notre Dame et Buffalo) et à 3 500 FCFA directement à la Direction nationale de l'IGN-Bénin (Avenue Delorme - Ganhi). Etant diffusée par l'IGN-FI, il est possible aussi d'acquérir cette carte dans de nombreuses librairies françaises ou par commande sur son portail Internet. Cette carte constituait, jusqu'en 2012, le seul document de repérage dans la ville à destination des touristes.

Dans la pratique, très peu d'usagers de la ville de Cotonou connaissent les numéros RFU de rue et il est presque impossible qu'une personne fasse référence à ce numéro pour indiquer une voie (goudron, pavée, latérite). Dans la plupart des cas, les usagers de la ville feront plus facilement référence au type de la voie, du quartier qu'elle traverse ou d'un établissement qu'elle longe qu'à son nom de baptême ou, encore de façon plus improbable, à son code RFU. Par exemple, les utilisateurs vont mentionner plus facilement « le Pavé Fidjrossé » au lieu de « l'avenue de la Francophonie », « l'Avenue du Ciné Vogue » à la place « l'Avenue Steinmetz », « la rue qui fait face à l'Eglise St Michel » pour indiquer « l'Avenue Proche ».

**Planche photographique 20 : Rues panneutées à Cotonou à partir des travaux du RFU**



(Clichés Charles-Dominé J. 2010)

Au niveau du panneutage des rues, les financements de la Coopération française pour l'installation de RFU en 1991 avait prévu la pose de plaques dans les quartiers centraux de la

ville et l'adoption de modèles standardisés de plaques. Ce panneautage a été réalisé à partir de plaques en métal de couleur bleu marine avec une écriture blanche et posées sur le premier bâtiment d'entrée dans la rue (Planche photographique 22).

**Planche photographique 21 : Le développement de panneautage localisé à la marge des principes du RFU à Cotonou**



Cité Houehiyo – les rues sont baptisées par rapport à une essence arbustive en référence aux plantations faites sur celles-ci. Plaque fond bleu, écriture blanche.



Villa Fagbohoun – quartier Cocotier : les rues portent des noms de dieux grecs. Plaque fond blanc, écriture noire, reproduction d'un personnage mythologique, cadre marron en bois.



Boulevard de la CEN-SAD : Panneau en fer, écriture verte- fond blanc.



Avenue Jean-Paul II – niveau Ambassade de France : Panneau en fer, fond blanc, contour rouge.



Rue Barack – Plaque en bois peinte – initiative habitante - Quartier Afacodji.

(Clichés Charles-Dominé J. 2010 et 2011)

En 2010, l'organisation du panneautage des rues pour les quartiers centraux de la ville révélait un système vieillissant et particulièrement abimé. Les plaques ne sont généralement pas entretenues et beaucoup se trouvent dans un état de délabrement assez avancé. Lorsqu'elles tombent ou sont accidentées, elles ne sont généralement pas remises en place par les Services Techniques de la ville (qui pourtant, du moins jusqu'en 2011, disposaient dans l'enceinte de ses bâtiments administratifs d'un énorme stock de plaques d'avance). Par ailleurs, l'organisation du panneautage des rues montrait, en 2010, un développement récent de systèmes d'adressages locaux, privés, restreints à un quartier ou à certains axes particuliers. Ces nouveaux panneautages ne répondaient pas à la logique de la codification proposée par le RFU. Sur un plan matériel, les plaques ne correspondaient pas non plus au modèle adopté à la

suite de l'installation de l'outil dans les années 1990 avec la mention, sous le nom de baptême, de la rue du code RFU.

Cet exemple développé sur le panneautage des rues à Cotonou montre ici les limites du RFU dans sa capacité à imposer ses normes techniques de référencement du domaine public dans tous les travaux sur la voirie menés dans la ville. L'énumération des activités générées à partir des données sur l'adressage du RFU fait état, depuis les années 1990, de bénéfices concrets dans la gestion de la ville (publication d'une carte, pose de plaques d'identification dans les rues). La mise en perspective des évolutions des équipements sur la durée montre, cependant, des difficultés de l'administration communale à la fois à entretenir et permettre le développement des bénéfices de l'outil sans les appuis financiers de projet de développement exogène.

En octobre 2012, la ville de Cotonou venait de bénéficier officiellement d'un nouveau financement de la Coopération française à travers un *Fonds de Solidarité Prioritaire* (FSP) pour la refonte totale de son système d'adressage postal. Le suivi des opérations de ce projet et notamment sa prise en compte des acquis du RFU apparaît à plusieurs titres intéressant dans l'étude de la gouvernance urbaine. Est-ce qu'un financement de bailleur de fonds, si conséquent soit-il, est-il à même de supplanter entièrement une expérimentation de 21 ans d'un système d'adressage postal au sein de l'administration locale ?

Dans la poursuite de la mise en perspective des effets locaux du Registre Foncier Urbain et dans la continuité du questionnement engagé sur les capacités de résilience des communes aux projets de développement exogènes, la deuxième partie de chapitre suivante va s'intéresser aux nouvelles intercommunalités promues au sein de la région du sud-est Bénin.

## **6.2 Vers une intercommunalité dans la région sud-est Bénin ?**

L'essaimage des dispositifs de registres fonciers urbains dans la région du sud-est Bénin depuis 1991 offre la possibilité technique, en 2012, d'une lecture quasi-uniforme d'un vaste territoire sur plusieurs communes et qui intègre les deux capitales politique et économique du pays (Figure 43).

Nous allons au cours de cette deuxième partie de chapitre appréhender si cette nouvelle approche technicienne du territoire est en mesure de susciter d'autres formes de gouvernance. Les institutions sociales et politiques de la région vont-elles permettre de telles nouvelles expérimentations ?

**Figure 43 : Etat des lieux du territoire intégré dans un dispositif de Registre Foncier Urbain en 2010 dans la région urbaine Cotonou – Porto-Novo**



Source : Cellule RFU Abomey-Calavi, Cotonou, Sémé-Podji et Porto-Novo, 2010.

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

### 6.2.1 Quelle forme et quel avenir pour une « intercommunalité de projet » ?

L'intercommunalité est une forme avancée de coopération entre collectivités locales voisines. On fait référence à ce concept lorsque les communes se regroupent pour construire ensemble des projets de développement avec le transfert de certaines compétences et moyens mutualisés vers une structure supra-communale. La décision de coopération est théoriquement fondée sur la libre volonté des communes appartenant à un même espace territorial et partageant certaines réalités. Dans la pratique, les expériences montrent que les projets d'intercommunalité sont parfois longs et conflictuels, pas toujours aisés à accepter par les pouvoirs locaux, surtout dans le cas de différentiel de ressources ou de paysage social.

Dans plusieurs espaces urbains africains, différentes initiatives de coopérations internationales ont été menées pour promouvoir l'intercommunalité comme moyen de développement. Au Bénin ces initiatives sont menées à peine quelques années après la décentralisation et l'organisation des équipes municipales, engendrant une certaine incompréhension de la part des élus.

Nous allons revenir ici sur la genèse et les impacts institutionnels du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo) projet de coopération internationale financé en quasi-totalité par l'Agence Française de Développement (AFD). Ses activités, concentrées sur les communes de Cotonou, Abomey-Calavi et Sémé-Podji, comportaient un important volet de création et de consolidation de registres fonciers urbains sous forme de SIG. Ses activités visaient aussi à instaurer de nouvelles solidarités intercommunales à travers d'une part l'usage partagé d'un même outil, de normes techniques et de référentiels communs et, d'autre part, l'organisation de multiples séminaires de concertation et de formation communs au personnels de ces trois communes [JOSSE G., GBEDAN M., HOUENOU DE DRAVO L. et SOGLO N. 2007].

### **Une intercommunalité autour de Cotonou promue par l'AFD en s'appuyant sur la diffusion de l'outil RFU à un vaste espace urbain et périurbain**

Le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo) est un projet financé par l'Agence Française de Développement (AFD) qui s'est déroulé entre 2006 et 2011. Ce projet s'est inscrit dans les appuis de l'AFD au *Programme national de Gestion Urbaine Décentralisée* (PGUD) dont une grande autre partie des financements était apportée par la Banque mondiale. Le PAACo a été défini dans une zone d'intervention localisée sur trois territoires communaux : Abomey-Calavi, Cotonou et Sémé-Podji. La finalité du projet était l'amélioration du fonctionnement de l'agglomération urbaine par la création d'infrastructures et d'équipements et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale. Précisons qu'il n'y avait pas, au départ du projet, d'agglomération au sens institutionnel autour de ces trois communes. Il n'y avait pas plus, à l'époque, de cadre législatif permettant la définition de ce genre de regroupement de commune et la création de structure supra-communale. Ce dernier cadre institutionnel ne sera défini par l'Assemblée Nationale qu'en mai 2009. Les trois municipalités du projet n'avaient pas non plus d'expérience d'échanges et de rencontres de ses élus et techniciens dans le cadre d'association comme c'était le cas entre les responsables des communes du département de l'Ouémé à travers la *Communauté des Communes de l'Ouémé* (CCO – Cf. infra).

Trois composantes ont structuré les domaines d'intervention du projet PAACo.

Les composantes B et C portaient toutes deux sur la construction d'équipement mais avec des modalités opératoires différentes. La composante B, dotée d'une enveloppe de 6,3 millions d'euros, portait sur la réalisation d'infrastructures primaires. Les travaux ont concerné la construction d'un collecteur de rétention des eaux pluviales à Cotonou et différents réseaux de voiries et d'assainissement pour Abomey-Calavi et Sémé-Podji. Cette composante du projet était menée dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGeTUR - chapitre 2.2.2.a). La composante C, dotée d'une enveloppe budgétaire d'1,05 millions d'euros, portait sur le financement d'un ensemble d'investissements physiques conçus et réalisés dans le cadre d'une démarche communautaire de développement économique et social. Les financements dégagés concernaient des micros projets dans les quartiers défavorisés (centre de santé communal, modules de classes d'école, latrines, place de marché). Ces travaux étaient menés à travers une maîtrise d'ouvrage assumée des municipalités.

C'est la composante A, d'une dotation de 3 millions d'euros, qui présente l'approche la plus originale du projet urbain. Cette composante portait sur le renforcement des capacités des trois municipalités. Elle incluait notamment le financement d'équipements et matériels, l'installation de registre foncier urbain (sous forme de SIG) et, ce qui nous intéresse ici, l'appui à la mise en place d'une coopération intercommunale avec l'intervention de la Communauté Urbaine de Lille Métropole<sup>12</sup> et une participation financière au projet mené par Cities-Alliance<sup>13</sup> d'élaboration d'une stratégie de développement urbain appelé CDS (Cities

---

<sup>12</sup> Communauté urbaine française créée en 1968 réunissant, en 2010, 85 communes sur 650 km<sup>2</sup> et environ 1 100 000 habitants.

<sup>13</sup> Cities Alliance est une initiative de la Banque mondiale et ONU-Habitat créée en 1999 à laquelle se sont associés une douzaine de pays de la zone OCDE pour lutter contre la pauvreté. Cette alliance de villes et de leurs

Development Strategy). Les objectifs du projet d'élaboration d'une stratégie de développement urbain (CDS) étaient défini, dans les documents de présentation du projet, pour i) promouvoir des conditions de développement d'une agglomération inclusive, fonctionnelle et gérée de façon rationnelle/efficace avec les outils institutionnels et techniques adéquats, ii) permettre à l'Agglomération, à partir d'un processus participatif au bout duquel les parties prenantes locales définissent clairement des priorités d'action et d'investissement, d'attirer des ressources financières à long terme pour financer son développement [Référence Internet Cities Alliance].

Dans son déroulement, le PAACo a été à l'origine de l'expérimentation de plusieurs nouvelles pratiques administratives dans les communes d'Abomey-Calavi, Sémé-Podji et Cotonou.

Dans son montage institutionnel, d'abord, le projet a inauguré pour la première fois au Bénin la maîtrise d'ouvrage d'un projet d'un bailleur de fonds bilatéral à des communes décentralisées. Cette circonstance a été possible par la signature par le Gouvernement d'accords de rétrocessions de la subvention de l'AFD (versée à l'Etat béninois) aux trois communes de l'agglomération de Cotonou.

Dans les accords de financement prévus par le projet, chaque commune a été dotée d'une ligne budgétaire propre au niveau de la comptabilité de l'AFD. Les aides financières dégagées ont été partagées de la manière suivante : 57% pour Cotonou, 29% pour Abomey-Calavi et 14% pour Sémé-Podji ce qui correspondait à peu près à une répartition proportionnelle par rapport au nombre d'habitants des communes (entre 6 et 8 euros par habitants).

Pour plusieurs activités menées par le projet, la participation financière des trois communes sur la subvention de l'AFD a été sollicitée. Ces activités en commun ont concerné, par exemple, l'ensemble des procédures de gestion de l'assistance technique du projet à travers la présence de deux coopérants français (recrutement, mise à disposition d'un bureau équipé, divers moyens de fonctionnement), les manifestations menées par l'intervention de la Communauté Urbaine de Lille Métropole et la participation aux travaux de l'élaboration de la stratégie de développement urbain sous la supervision de Cities-Alliance.

Chacune de ces activités a demandé la mise en place d'un cadre de concertation et de dialogue entre les trois communes puisqu'il fallait en amont l'accord des trois maires pour imputer les différentes lignes budgétaires du projet. Ce cadre de concertation et de dialogue portait sur le contenu et les motivations des opérations lancées, la rédaction de termes de références et sur toutes les procédures administratives de recrutement des prestataires de services, des consultants et des fournisseurs de bien d'équipement. Ce contexte collégial de l'approche financière du projet a incité les municipalités à organiser des séances de travail régulières, à

---

partenaires au développement gère le suivi du programme *Villes sans taudis*, onzième cible des Objectifs du Millénaire pour le Développement Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis. Cette institution met l'accent « sur le rôle des villes dans la mobilisation des habitants, le développement de nouvelles stratégies, la mise au point d'outils juridiques, institutionnels et financiers afin d'améliorer les conditions des vies des populations les plus défavorisées » [Référence Internet Cities Alliance].

ouvrir des carnets de liaison pour les échanges de documents entre les trois mairies et à uniformiser certaines de leurs pratiques administratives.

Dans sa programmation, le PAACo a mené plusieurs activités de sensibilisation de stratégie de gestion concertée du territoire du continuum urbain de Cotonou et incluant donc Abomey-Calavi et Sémé-Podji. Cette suggestion d'approche intercommunale est passée par le financement de voyages d'études d'élus et de cadres techniques municipaux dans des structures d'agglomération de commune en Afrique et en France (le Grand Dakar, Tunis-Sfax et la Communauté urbaine de Lille Métropole), par l'expertise des techniciens de la Communauté Urbaine de Lille Métropole et, enfin, avec les appuis du projet de Cities-Alliance. Ce dernier appui a permis la publication de plusieurs études sectorielles sur l'agglomération (l'amélioration de l'assainissement, la mobilité urbaine et l'identification de la pauvreté) et, également, d'une stratégie commune de développement urbain sollicitant la mise en œuvre d'un dispositif de concertation des autorités locales et des différents partenaires de l'agglomération : l'Etat, les bailleurs de fonds, le secteur privé (Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin, Patronat, Association des Banques du Bénin, Association des Institutions de Micro-finance) et la société civile.

Concrètement, ces différentes activités ont engagé les autorités locales à se concerter sur un plan technique et politique dans la définition d'une approche commune de leur territoire. Comme d'autres processus de construction d'intercommunalité, ces engagements ont permis l'expression des revendications de chaque partie impliquée dans l'atteinte d'un consensus : les craintes de la plus petite commune d'être phagocytée par les deux autres, le maintien de son caractère de statut privilégié pour Cotonou, les modalités de partage et de cogestion de certains équipements et financements, la définition de réserves foncières à gestion collégiale. Pour les trois communes intégrées au projet PAACo, cet exercice a d'autant été plus sensible à mener qu'on a à faire à des territoires situés dans trois départements avec des couleurs politiques plus ou moins éloignées, des effectifs de population de différentes grandeurs et des structurations de la population urbaine qui ne sont pas au même niveau (Tableau 24).

Dans la phase finale du PAACo, une mission d'un expert international sur la question de l'intercommunalité a été commandée pour contractualiser une forme d'association englobant les trois communes. Cette mission a abouti au lancement en novembre 2011 de la dernière phase visant à créer un *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* (ECPI) entre les trois communes qui devrait prendre en charge le secteur des transports et de la gestion des déchets et des eaux [Référence Internet Revue de Presse de l'Ambassade de France à Cotonou du 19 au 25 novembre 2011].

**Tableau 24 : Brefs éléments de présentation des trois communes intégrées au PAACo**

| Commune  | Abomey-Calavi   | Cotonou  | Sémé-Podji  |
|--|---|--|---|
| <b>Nombre d'habitants en 2002</b>                                      | 307 745   | 665 100  | 115 238   |
| <b>Superficie (en km<sup>2</sup>)</b>                                  | 446,3   | 78,6   | 212,2   |
| <b>Densité en 2002 (nombre d'habitants par km<sup>2</sup>)</b>         | 690   | 8462   | 543   |
| <b>Pourcentage de population urbaine en 2002</b>                       | 74,1  | 100  | 41,2  |
| <b>Croissance moyenne annuelle de la population entre 1992 et 2002</b> | 9.3%  | 2.2%   | 5.9%  |
| <b>Département</b>   | Atlantique  | Littoral   | Ouémé   |
| <b>Nombre d'arrondissements</b>  | 9   | 13   | 6   |
| <b>Nombre de quartiers</b>   | 70  | 143  | 38  |
| <b>Statut administratif</b>  | Sous-préfecture jusqu'en 2002, Commune à statut ordinaire depuis 2002 | Circonscription urbaine de 1993 à 2002, Commune à statut particulier depuis 2002 | Sous-préfecture jusqu'en 2002, Commune à statut ordinaire depuis 2002 |
| <b>Organe décisionnel</b>  | 1 maire, 2 adjoints, 25 conseillers                                   | 1 maire, 3 adjoints, 45 conseillers  | 1 maire, 2 adjoints, 17 conseillers                                   |
| <b>Couleur politique en 2010</b>                                       | apparenté à la mouvance présidentielle                                | RB - principal parti d'opposition nationale                                      | FCBE – mouvance présidentielle  |
| <b>Dépense moyenne de fonctionnement*</b>                              | 372 866 277   | 7 422 179 758  | 3777 093 821  |
| <b>Dépense moyenne de fonctionnement par habitant*</b>                 | 1 135   | 10 548   | 3 076   |
| <b>Dépense moyenne d'investissement*</b>                               | 79 596 064  | 1 925 574 728  | 111 083 075   |
| <b>Dépense moyenne d'investissement*</b>                               | 244   | 2 741  | 905   |
| <b>Bénéficiaire du Programme de Gestion Urbaine Décentralisée</b>      | Oui (depuis 1993)   | Oui (depuis 2005)  | Non   |

\* données exprimées en FCFA pour l'année 2007.

Source : RGPH 2 et 3, INSAE, 1992 et 2002, Bénin. Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, juillet 2007 c.

Avec la description de l'organisation du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo), nous pouvons appréhender, comment à travers un projet technique et exogène apporté par une institution financière d'aide au développement, il est engagé la création concrète d'un *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* (ECPI) avec la dotation de statuts. Ce processus opératoire peut largement questionner par rapport aux motivations des municipalités qui viennent récemment d'être créées (en 2011, seulement deuxième mandature). Voient-elles à travers l'acceptation de ces projets une « conditionnalité de l'aide

internationale » pour leur territoire ? Est-ce vraiment le cas du côté des bailleurs de fonds et, dans le cas échant, quel sens attribuer à cette nouvelle orientation de l'aide au développement qui a lieu quelques années seulement après d'importants appuis à la mise en œuvre de la décentralisation ? Par ces différents questionnements, l'évolution de ces projets d'intercommunalité sur le long terme apparaît particulièrement intéressante à suivre.

### **6.2.2 Les identités communales sont-elles solubles dans des territoires de projet ?**

Au cœur même de la région urbaine du sud-Bénin, des identités territoriales, fraîchement revitalisées par la municipalisation de 2003 constituent des interférences et des freins dans le développement de dynamiques intercommunales. Nous nous fondons ici sur l'observation approfondie d'un exemple de litige territorial apparu lors des enquêtes du Registre Foncier Urbain au cœur du périmètre d'intercommunalité d'Abomey-Calavi – Cotonou et sur une brève analyse des difficultés politiques et culturelles d'intégration de Porto-Novo dans un dispositif unifié d'information géographique et d'intercommunalité.

Le Système d'Information Géographique avec sa cartographie et ses différentes documentations mises bout à bout donne à voir des zones de litiges, ce qui peut accentuer des tensions internes. L'installation de l'outil Registre Foncier Urbain en 2007 à Abomey-Calavi et le développement en même temps de celui de Cotonou a soulevé le problème de délimitation de la frontière communale.

L'exemple développé concerne une zone de litige territorial entre Abomey-Calavi et Cotonou où il a été impossible de faire des enquêtes de terrain. L'outil RFU se trouve ici, dans son fonctionnement et son développement, confronté à des réalités locales.

A. Mondjannagni dans l'élaboration de sa thèse en 1977 relatait déjà cette difficulté d'identification des limites entre territoires d'autorité locale dans la région méridionale du Bénin. A cette époque, chefs de villages et chefs d'arrondissements ignoraient pratiquement les limites réelles de leurs domaines à cause d'une part de l'instabilité relative des lieux de résidence et d'autre part de la dispersion des champs de culture et des propriétés des villageois [MONDJANNAGNI A. 1977, page 97]. Dans ces conditions le Géographe écrit avoir été obligé de travailler, pour le traitement de ses données de terrain, sur une base administrative arbitraire.

En 1998 la Sous-préfecture d'Abomey-Calavi lance officiellement les opérations de lotissement dans l'arrondissement de Godomey, arrondissement limitrophe du territoire de Cotonou. Un cabinet de géomètre est alors recruté pour effectuer l'étape d'état des lieux de la zone. Ce cabinet de géomètre est rémunéré, comme dans les opérations courantes des travaux de lotissement, à la superficie traitée. Il est donc intéressant pour lui de travailler sur un espace vaste. Plus le nombre de parcelles à traiter est important, plus les bénéfices sont grands pour lui car il sera sollicité durant plusieurs années dans des travaux de polygonalement de parcelle et lors de l'établissement des documents officiels relatifs aux domaines fonciers de la zone (Chapitre 2.2.2.b). Sans contrôle de la Préfecture de l'Atlantique et du Littoral qui gérait, avant la décentralisation, les affaires foncières à la fois des territoires de Cotonou et d'Abomey-Calavi, les travaux d'état des lieux s'effectuent naturellement jusqu'à la limite des

lotissements du territoire de Cotonou. Pendant plusieurs années, la situation n'a pas généré d'hostilité majeure ni de revendications de la part de la Circonscription urbaine puis de la Mairie de Cotonou dont les administrations successives considéraient cette zone comme un territoire de bas-fonds. Mais au fil des années, sous l'impulsion de la densification urbaine de Cotonou et de l'ouverture d'infrastructures de voirie, cet espace est devenu un territoire convoité par les populations pour l'achat de parcelles et l'implantation d'activités.

Pendant plusieurs années, s'est ainsi développée sur cet espace une confusion juridique et administrative importante.

- Pour la gestion foncière, toutes les opérations de mutation sont effectuées à la commune d'Abomey-Calavi. C'est elle qui légalise les documents et perçoit les droits d'enregistrement lors de l'achat ou d'une vente de parcelle.

- Pour la gestion des infrastructures, c'est la commune de Cotonou qui intervient. A plusieurs reprises le maire de la capitale économique du Bénin est venu inaugurer certains travaux effectués par sa direction des services techniques dans ce quartier.

- Pour les questions d'état civil, les procédures d'authentification de papiers administratifs, les formalités s'effectuent à la mairie de Cotonou et à l'arrondissement d'Aggla (Cotonou).

- Les cartes de votes des habitants pour les différents scrutins nationaux et locaux sont délivrées par la mairie de Cotonou. Les populations participent à l'élection du chef d'arrondissement d'Aggla (Cotonou) et des conseillers communaux pour l'élection du maire de Cotonou.

- Pour la fiscalité locale, jusqu'en décembre 2008 ce territoire ne faisait l'objet d'aucun recensement fiscal. Le Registre Foncier Urbain de Cotonou n'avait pas encore intégré dans sa cartographie cette zone (il n'avait les plans). Le Registre Foncier Urbain d'Abomey-Calavi n'était pas encore installé.

En janvier 2009, le personnel travaillant pour le Registre Foncier Urbain de Cotonou commence à effectuer des enquêtes dans cette zone dans le prolongement de leurs travaux de terrain dans l'arrondissement d'Aggla. Les enquêteurs sont alors pris à parti assez brutalement par des habitants qui se disent appartenir à la commune d'Abomey-Calavi et refusent donc d'être enquêtés. Quelques jours plus tard, la mairie d'Abomey-Calavi décide d'implanter d'imposantes pancartes tout le long de leur limite territoriale revendiquée. Sur les pancartes est mentionné le message suivant : « *Ici commence la commune d'Abomey-Calavi référence en application du décret n°78-356 du 30 décembre 1978, portant limites et dénominations des circonscriptions administratives du Bénin* ». La pose de ces pancartes est à l'origine d'échauffourées entre les populations plus en moins attisées par les deux camps d'Abomey-Calavi et de Cotonou. Ces pancartes sont démantelées et brûlées. Les événements ont un écho dans la presse et les chaînes de télévision nationales.

Afin de mettre un point d'arrêt aux manifestations, avec l'appui du sous-préfet les deux communes décident de confier le règlement de ce litige à la *Commission nationale des affaires domaniales* (CNAD). Il s'agit d'une commission interministérielle placée sous l'autorité du Ministre de la sécurité publique et des collectivités locales (décret n°2001-128 du 4 avril 2001). Cette dernière, pour lequel un budget est prévu selon les statuts, devra statuer officiellement sur les limites entre les deux communes. En 2012, trois après les événements,

la CNAD n'avait toujours pas rendu ces travaux. Ainsi la zone de litige n'était toujours pas, officiellement, intégrée dans un RFU pour la gestion de la fiscalité locale. La tâche de la CAND se révèle particulièrement difficile compte tenu des revendications apportées par chaque camp. Le décret n°78-356 du 30 décembre 1978, sur lequel s'appuie la commune d'Abomey-Calavi pour exercer sa gouvernance, n'a été établi à partir d'aucun document cartographique.

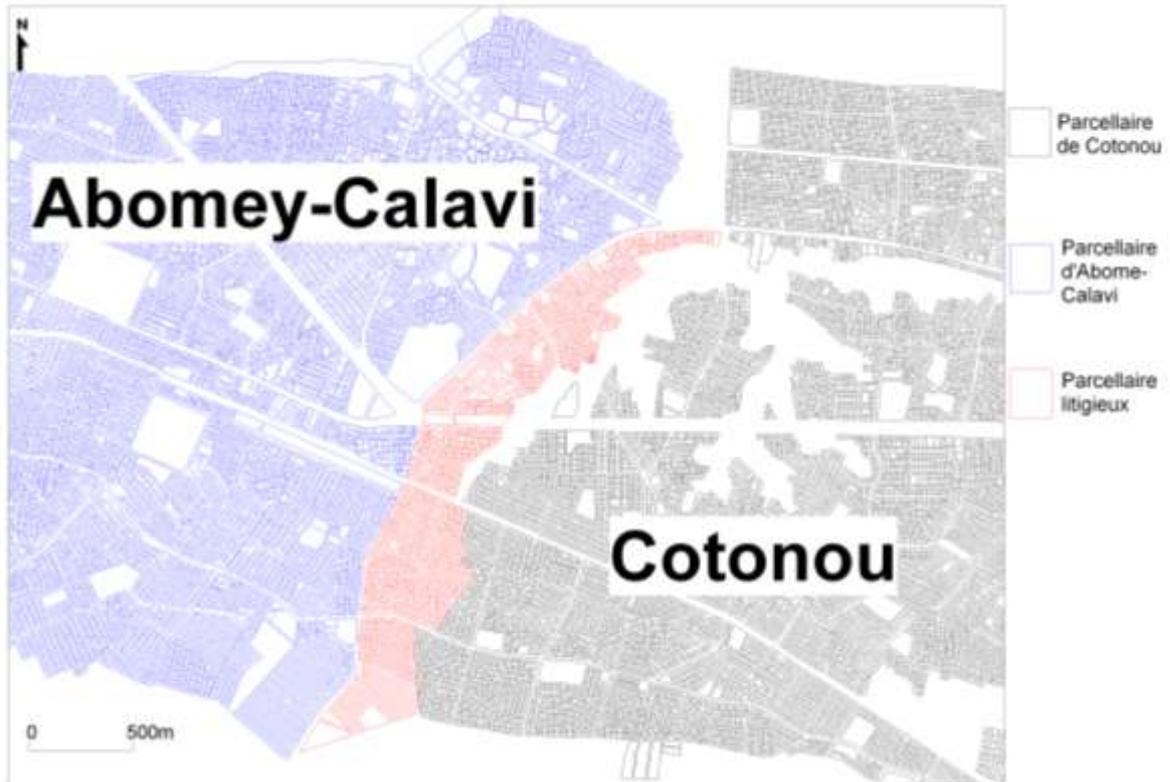
**Extrait 37 : Article de presse relatant le litige frontalier entre Abomey-Calavi et Cotonou**

*Les deux grandes villes que sont Cotonou et Abomey-Calavi ont eu très souvent des démêlés. Et pour cause ! Les visées expansionnistes de chacune de ces communes les ont poussées à empiéter sur le territoire voisin. Tout récemment, plus précisément le vendredi 16 janvier 2009, les populations de ces deux communes ont failli arriver aux mains. En effet, par lettre n° 2/2014/DEP-ATL-LIT/SG/SPAT/D4 du 12 novembre 2008, le préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral, Jules Honorat Hessou, informait le maire d'Abomey-Calavi, Patrice Houssou Guèdè, de ce que « des individus se réclamant de la commune d'Abomey-Calavi ont délimité dans la localité de Togbin, les frontières entre les communes d'Abomey-Calavi et de Cotonou par la pose de géantes planques à la hauteur du quartier Fiyégon 2, bien au-delà des balises de l'Institut géographique national (IGN) ; et mieux, ces individus se seraient organisés pour procéder à des opérations de lotissement et de recasement. Le préfet a alors appelé le maire à mettre fin ces manœuvres de sorte à préserver l'ordre public. Dans sa réponse, lettre n°21/1349/C-AC/SG/SAC du 10 décembre, le maire Houssou Guèdè a déclaré que sa commune portait les mêmes récriminations contre celle de Cotonou. Il va envoyer une autre correspondance, n°21/009/C-AC/SG/SAC, datée du 6 janvier, à son homologue de Cotonou pour lui expliquer son intention de mandater un collège d'experts géomètres avec l'appui de l'IGN de sorte à « connaître les limites réelles » des deux communes. Pour lui, il faut que Cotonou respecte le décret n°78-356 du 30 décembre 1978, portant limites et dénominations des circonscriptions administratives du Bénin. Ceci avait conduit les nouvelles autorités locales d'Abomey-Calavi à recourir aux documents de l'Institut géographique national (IGN).*

*Source : Article paru dans le journal le Matinal du 25 octobre 2010, « Conflits territoriaux entre les différentes entités locales du Bénin: Un sérieux handicap pour la décentralisation ».*

La carte ci-après montre les portions de terre qui souffrent de contestations de légitimité entre les deux communes. Les domaines en noir sont sur le territoire communal de Cotonou. Les domaines en bleu sont situés à Abomey-Calavi (arrondissement de Godomey). Les parcelles en rouge sont celles dont l'appartenance reste à déterminer. En 2010, d'après les fonds parcellaires disponibles cette zone de contestation concernait 1850 parcelles délimitées. Comme le montre l'extrait de l'orthophotographie de la zone (Extrait 38), il s'agissait, quasi en totalité, de parcelles de terrain déjà bâties.

**Figure 44 : Parcellaire de litige foncier entre les communes de Cotonou et Abomey-Calavi**



Source : Plan parcellaire des RFU de Cotonou et d'Abomey-Calavi 2010, Enquête de terrain 2010  
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

**Extrait 38 : Vue aérienne du territoire de litige entre Abomey-Calavi et Cotonou**



Source : Orthophotographie 1/20 000 2006  
IGN-Bénin – Cellule du Registre Foncier  
Urbain de Cotonou.

Un second exemple des difficultés de développer les coopérations territoriales dans une région où la décentralisation et la municipalisation sont très récentes porte sur les problèmes

de non intégration de Porto-Novo dans les projets d'agglomération de Cotonou, alors que d'un point de vue fonctionnel, la ville participe évidemment aux dynamiques de cette vaste région métropolisée (Chapitre 1).

La capitale politique du Bénin a tenté davantage d'ouvertures en direction des communes voisines de l'Ouémé que du reste de l'agglomération de Cotonou, et ceci pour des raisons politiques et culturelles qui constituent des facteurs de blocages parfois difficiles à comprendre si l'on se cantonne dans une pure approche de technique et d'efficacité.

Pour Porto-Novo, des « raisons politiques » lors du montage institutionnel du projet sont à l'origine d'une marginalisation de la ville dans le *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo) financé par l'Agence Française de Développement.

Mais au-delà d'un projet exogène de bailleurs de fonds, on doit appréhender la spécificité historique de la ville de Porto-Novo (Cf. projet *Réhabilitation du patrimoine historique de Porto-Novo* – Chapitre 2.2.2.c), fief du parti politique du PRD autour d'Adrien Houngbédji, souvent qualifié de frondeuse et jalouse de ses prérogatives de capitale politique (Cf. *Programme Spécial de Réhabilitation de Porto-Novo* –PSRPN – Chapitre 1.1.2.c [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., TAFURI C. 2011 a,]) qu'on voit mal accepter d'être incluse dans une institution qui se serait *de facto* dominée par Cotonou.

De son côté Porto-Novo a tenté de s'inclure dans un projet intercommunal orienté vers le département de l'Ouémé, la *Communauté des Communes de l'Ouémé* (CCo) regroupant 9 communes, qui, pendant un temps, a bénéficié de quelques appuis de coopération décentralisée (Grand Lyon et son agence d'urbanisme). Cette initiative d'intercommunalité, bien qu'avec certains résultats à son acquis<sup>14</sup>, a fait long feu faute de financements suffisants notamment à cause de difficultés de recouvrement des cotisations auprès des membres et de définition de plusieurs projets de développement intégré.

Et enfin, plus récemment, Porto-Novo s'appuie sur des liens plus « culturels » autour de l'idée de « Pays Gun » avec trois de ses communes frontalières (Adjarra, Akpro-Misséréte, et Avrankou). Cette organisation territoriale s'appuie sur un travail qui avait été mené initialement par l'équipe du *Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale* (LARES) dont le directeur est le Géographe béninois J-O Igue. Ce travail, financé par la Coopération suisse en 2001, portait sur la coopération intercommunale et a connu beaucoup de retentissements (Cf. encadré). Le travail s'était engagé à étudier les fondements « sûrs et capables de résister à l'usure » des territoires qui puissent permettre un processus de développement en « créant une véritable synergie politique, culturelle et économique » [IGUE J-O. dir. 2001, page 11]. Le travail avait pour ambition, en fait, de présenter une autre lecture de territoire que celle du découpage administratif qui allait fonder les nouvelles communes

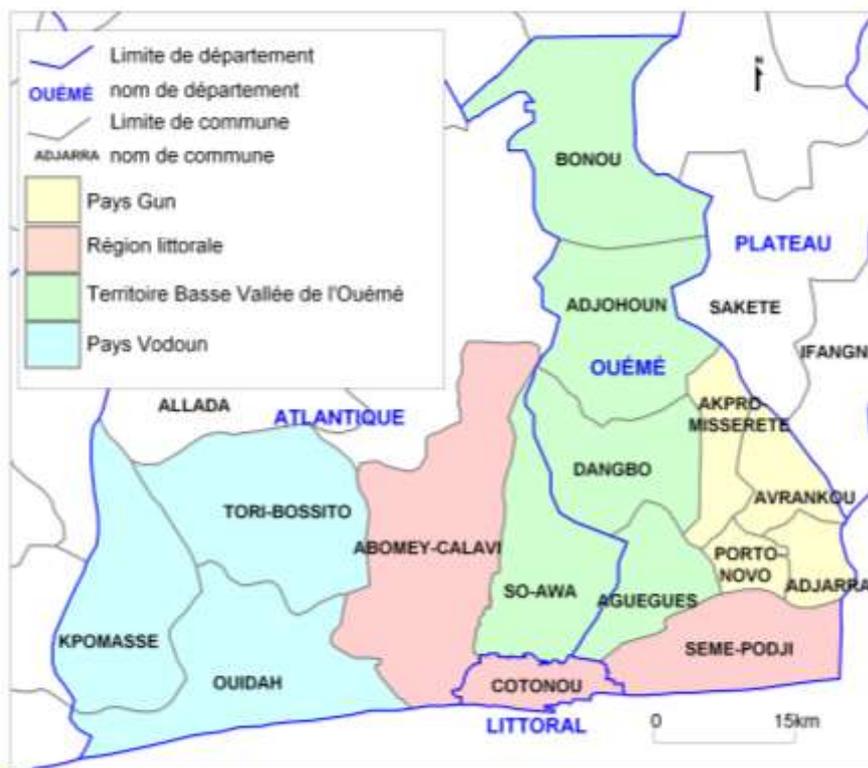
---

<sup>14</sup> Recrutement d'un chargé de mission pour l'animation, impulsion de la mise en œuvre d'un schéma de développement touristique, signature d'un accord cadre avec un projet de la coopération technique allemande pour la mise en œuvre d'action d'intermédiation sociale de l'appui financier et technique dans le domaine de l'eau et l'assainissement.

décentralisées, décrit dans le document comme un procédé « qui a été instauré dans un objectif d'encadrement administratif des citoyens » et qui « n'est pas toujours accepté par les populations » [IGUE J-O. dir. 2001, page 1].

Sur la base de ce document, le *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM) a entrepris, en 2006, avec la *Délégation de l'Aménagement du Territoire* (DAT - ministère en charge de la décentralisation et de collectivités locales) à titre expérimental l'élaboration de deux « Projets de territoire ». Les « Projets de territoires » sont définis comme des documents définissant la stratégie de développement économique, social et humain et des services d'intérêt public d'un ensemble de communes partageant un même territoire, un même espace vécu [Référence Internet PDM]. Les travaux appuyés par le PDM ont concerné le Pays Gun et le Territoire de la Basse Vallée de l'Ouémé. A partir des travaux menés par le PDM et la DAT, il a été intégré le volet de l'intercommunalité dans le *Document de la Stratégie de la Croissance et de Réduction de la Pauvreté* (DSCR - Présentation des orientations politiques du Gouvernement dans l'objectif de faire du Bénin un pays émergent sur la période 2006-2011) présenté par le Gouvernement en 2007. Six objectifs stratégiques ont été définis dans ce grand document de référence ( i) reconstruire une administration au service du développement, ii) assainir le cadre macroéconomique et maintenir la stabilité, iii) promouvoir le renouveau économique, iv) développer les infrastructures économiques et sociales, v) renforcer le capital humain, vi) assurer le développement équilibré et durable de l'espace national à travers le développement à la base). Le sixième objectif découle de la *Déclaration de Politique Nationale en matière d'Aménagement du Territoire* (DEPONAT) adoptée en novembre 2002. Le document de mise en œuvre de la DEPONAT appelé *Document de Stratégie Opérationnelle* (DSO) élaboré par la DAT, prévoit, entre autres, la promotion de « Territoires de Développement » basés sur la coopération intercommunale et, à terme, la mise en place de relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales.

**Figure 45 : Géographie des « territoires de développement » définis par l'étude du LARES**



Source : LARES, 2001. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Dans ce projet de *Pays Gun*, dont il serait intéressant de suivre l'évolution au cours des prochaines années, il y a bien une volonté de contrecarrer l'hégémonie de Cotonou et de renforcement d'une organisation urbaine bicéphale dans la région du sud-est Bénin. Ces objectifs s'inscrivent pleinement dans les engagements pris de renforcer les statuts de capitale politique de la ville à la suite du *Programme Spécial de Réhabilitation de Porto-Novo* (PSRPN – Chapitre 1.2.1).

**Tableau 25 : Brefs éléments de présentation des trois communes du Pays Gun**

| Commune   | Porto-Novo | Adjarra | Avrankou | Akpro-Misséré | « Agglomération de Cotonou » (1) |
|---|------------|---------|----------|---------------|----------------------------------|
| <b>Nombre d'habitants en 2002</b>   | 223 552    | 60 112  | 80 402   | 72 652        | 1 088 083                        |
| <b>Pourcentage de population urbaine en 2002</b>  | 100        | 27      | 17,1     | 31            | 86,5                             |
| <b>4 principaux groupes ethniques en 2002</b> (2)<br>(en pourcentage de la population totale) |            |         |          |               |                                  |
| Yoruba  | 20,3       | 6,8     | 2,5      | 0,5           | 4,2                              |
| Gun   | 41,4       | 68,7    | 32,6     | 37,9          | 13,3                             |
| Fon   | 9,0        | 2,4     | 1,3      | 1,4           | 30,8                             |
| Torri   | 6,2        | 11,4    | 57,0     | 53,8          | 1,1                              |
| <b>4 principaux groupes religieux en 2002</b><br>(en pourcentage de la population totale)     |            |         |          |               |                                  |
| Catholique  | 45,5       | 29,8    | 27,3     | 28,8          | 54,2                             |
| Vodoun  | 4,5        | 25,9    | 29,2     | 20,6          | 4,2                              |
| Christianisme Céleste   | 5,6        | 14,8    | 13,7     | 20,3          | 5,9                              |
| Islam   | 24,4       | 8,3     | 13,1     | 10,1          | 11,2                             |
| <b>Couleur politique du maire en 2010</b> (3)   | PRD        | PRD     | FCBE     | PRD           | FCBE, RB, FCBE                   |

(1) Cotonou, Abomey-Calavi et Sémé-Podji.

(2) Yoruba : en auto désignation sous-entend ancêtre originaire du Nigeria

Gun : immigré d'Adja à Porto-Novo après le 18<sup>ème</sup> siècle. Foyer : région d'Allada et du Mono « Autochtone de Porto-Novo ».

Torri : « Autochtone d'Adjarra et d'Atchoukpa (arrondissement d'Avrankou).

(3) : PRD (Parti de Renouveau Démocratique), parti politique dans l'opposition.

FCBE (Force Cauris Bénin Emergent) : parti au pouvoir.

RB (Renaissance du Bénin) : parti politique dans l'opposition.

Source : RGPH 3, INSAE, 2002.

Ce chapitre 6, construit sous la forme d'un bilan des effets territoriaux des projets d'installation et de déploiement de Registre Foncier Urbain au sud-est Bénin, a dégagé plusieurs répercussions de l'outil dans l'approche technique et fonctionnelle du territoire de la région. Les apports les plus tangibles s'identifient dans l'augmentation des ressources de financement des budgets des communes, donc au niveau du volet fiscal de l'outil. A travers la mise en perspective des usages pratiques de ce dispositif informatique de l'information

géographique, ce chapitre a permis également de révéler la complexité des jeux locaux de politiques, d'identités territoriales et administratives ainsi que d'individualités isolées. Ces différentes considérations territoriales ont des impacts assez importants sur le développement et l'évolution globale de l'outil Registre Foncier Urbain dans son rôle d'accompagnateur de maîtrise d'ouvrage communale mais également intercommunale et régionale.