

Technologies de l'information foncière à l'épreuve du terrain réalisations, limites et dérivations d'une prescription de développement

A travers la description technique du Registre Foncier Urbain (RFU) du Bénin, le chapitre précédent révélait les incidences organisationnelles de l'introduction des outils de l'information géographique dans les administrations locales. Ce nouveau chapitre a pour objectif d'appréhender la manière dont cet outil RFU évolue et est utilisé dans collectivités territoriales du sud-Bénin. Bien que porteurs de significations plus ou moins explicites ou latentes en termes de visions politiques et de modèles cognitifs, les instruments quels qu'ils soient tiennent avant tout à l'usage pratique qui en est fait. P. Lascoumes et P. Le Galès insistent notamment sur cet aspect des usages en indiquant qu'un instrument d'action publique « *est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer, et composent à partir de lui des communautés de spécialistes* » [LASCOURMES P. et LE GALES P. 2004 page 14]. Le questionnement est ici de savoir quel degré d'adéquation ou de décalage existe entre d'une part les exigences techniques et d'organisation managériale des outils de l'information géographique et d'autre part les modalités de fonctionnement réelles de la décentralisation et de la lecture de ses enjeux par les acteurs locaux. Cette problématique engagée sur les interactions entre projets de développement et acteurs locaux s'inspire des travaux de socio-anthropologie du développement menés depuis 20 ans par J-P. Olivier de Sardan, T. Bierschenk, J-P. Chauveau, G. Blundo et N. Bako-Arifari et les publications de l'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD) [OLIVIER DESARDAN J-P. 1995 - BAKO-ARIFARI N. 1995- BIERSCHENK T. et OLIVIER DE SARDAN J-P. 1998 - BLUNDO G. et OLIVIER DE SARDAN J-P. dir. 2001 – JAFFRE Y. et OLIVIER DE SARDAN J-P. dir 2003 - BIERSCHENK T., CHAUVEAU J-P et OLIVIER DE SARDAN J-P. dir. 2004]. Ce cinquième chapitre est mené en deux parties. Nous allons d'abord analyser les conditions générales dans lesquelles ont été mis en œuvre l'outil RFU au début des années 1990 et comment il l'est dans les années 2010. Nous allons ensuite appréhender sa place dans l'exercice municipal avec d'un côté les pouvoirs locaux élus et les techniciens communaux et de l'autre les habitants.

5.1 Les conditions d'évolution des outils au niveau des communes décentralisées, présages de premières difficultés

Nous avons pu voir au cours du chapitre 4 que l'organisation de Registre Foncier Urbain fait appel à des compétences professionnelles spécifiques et demande l'acquisition de nombreux équipements onéreux et parfois très techniques. La première partie de ce chapitre 5, comme annoncé plus haut, s'intéresse aux conditions générales d'implantation des outils de la géomatique au sein des communes. Il s'agit d'appréhender si les nouvelles entités de gouvernement issues des politiques de décentralisation présentent les données requises à la fois pour une bonne appropriation des outils par les acteurs locaux et pour leur gestion efficace au quotidien. Deux aspects vont être approchés : les effets des financements et des

choix des modalités d'intervention des bailleurs de fonds puis l'organisation des ressources humaines et matérielles au sein des communes.

5.1.1 Des défis à surmonter quant aux modalités d'implantation des outils

Rappelons que jusqu'en 2011 toutes les installations de Registres Fonciers Urbains au Bénin ont été menées dans le cadre de financements apportés par des bailleurs de fonds internationaux ou des coopérations décentralisées (Carte 25). Par ailleurs, les municipalités en tant que telles n'existant pas lors du lancement des premiers projets ou, par la suite, les collectivités territoriales n'ayant peu d'expérience en maîtrise d'ouvrage (Chapitre 3.1.2), une partie ou la totalité des travaux (animation des différents cadres de collaboration entre les acteurs, cartographie, installation des logiciels, constitution des bases de données) ont été confiés à des structures ou des acteurs extérieurs. Les modalités de cette externalisation ont évolué entre les 1990 et 2010 prenant la forme de délégation de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, d'assistance technique internationale ou encore de marché de prestation de services (Chapitre 3.2.2.b). Nous allons nous interroger ci-dessous aux effets de ces différentes interventions extra-municipales dans les appropriations finales des outils par les acteurs locaux.

a) Une maîtrise d'ouvrage municipale en partie fictive : l'omniprésence d'une agence liée aux bailleurs de fonds (la SERHAU)

Sur une période de 20 ans d'essaimage de Registre Foncier Urbain (RFU) au Bénin, on observe de manière presque continue l'intervention de la *Société d'Etudes Régionales d'Habitat et l'Aménagement Urbain* (SERHAU-SA). Cette structure à capital mixte, fruit à la fois de plusieurs projets de coopérations étrangères et des politiques de désengagement de l'Etat et d'ouverture aux investissements privés a été présentée déjà au chapitre 2.2.2.

Ainsi, le montage du premier projet de RFU à Parakou a pu s'appuyer sur les acquis professionnels de la SERHAU qui, depuis plusieurs années, avait fait émerger des compétences locales dans l'expertise technique et opérationnelle en milieu urbain avec la réalisation de schémas et plans directeurs d'urbanisme. Grâce à son autonomie financière par rapport à son ministère de tutelle, cette structure avait pu recruter directement des techniciens de très haut niveau en urbanisme et gestion de projet sur la base de salaires compétitifs. Plusieurs agents de la SERHAU, qui faisaient partie de l'équipe initiale du projet de Parakou (Bachir Oloudé, Bernardin Agbo, José Tonato), avaient été formés à l'*École Africaine des Métiers de l'Aménagement et de l'Urbanisme de Lomé* (EAMAU), centre de formation panafricain de deuxième et troisième cycle universitaire (Chapitre 2.1.2.b). Ces cadres supérieurs mobilisés grâce aux moyens de la SERHAU sont pour beaucoup dans le développement initial de l'outil RFU au Bénin.

Au moment de l'installation des RFU de Cotonou et Porto-Novo en 1991 et 1993, ces villes, étant alors organisées en circonscription urbaine sans conseil municipal élu (Chapitre 3.1.2.a) et dépourvues de cadres techniciens, avaient été évaluées comme insuffisamment armées pour assumer les multiples activités techniques que l'outil impliquait dans sa première phase de développement. (Nous verrons dans la suite de ce chapitre l'acuité des problèmes de

ressources humaines rencontrés par les nouvelles municipalités et leur difficulté à retenir des cadres compétents.) Les premiers travaux lancés par la Coopération française ont donc été confiés à la SERHAU qui se présentait encore sous la forme d'un service de la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat avant de devenir une agence autonome au statut de société d'économie mixte en 1993 (Chapitre 2.2.2.a) pour mener à bien toutes les opérations. Les autres financements autour du RFU dans la suite des années 1990 et 2000 (installation à Djougou, Dassa, Savé, Savalou, Tanguiéta, Nikki et renforcement des premiers outils de Parakou, Cotonou et Porto-Novo) ont encore été confiés à la SERHAU. Le choix de recourir à cette structure s'est imposé dans la continuité d'appuis et de collaborations privilégiées avec plusieurs bailleurs de fonds et notamment pour la Coopération française avec des liens engagés depuis 1982 (Chapitre 3.2.1.a). Ces différentes conventions de financement des bailleurs de fonds ont été conçues sur la base d'une délégation de maîtrise d'ouvrage. Même après l'application de la décentralisation en 2003, les projets des bailleurs de fonds pour l'installation et le renforcement du RFU au Bénin ont conservé comme modalité d'intervention la « *maîtrise d'ouvrage déléguée* » dont la SERHAU va devenir la principale agence de référence.

Les objectifs qui ont sous-tendu le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée s'articulent autour d'intentions plus ou moins exprimées de contournement de l'administration publique ce qui peut paraître paradoxal dans le contexte d'une décentralisation qui a été fortement appuyée par les coopérations internationales (Chapitre 3.1). Officiellement, il s'agit de bénéficier du fonctionnement de structures légères avec du personnel de haut niveau. Le statut juridique de ces agences leur confère, en effet, une autonomie quasi-totale par rapport à l'administration. Leurs politiques de recrutement sont fondées sur la mise en concurrence des postes de direction. La gestion de personnel est axée sur les résultats et les performances avec des niveaux de salaires compétitifs. À la SERHAU-SA, les salaires pratiqués pour les cadres étaient en 2010 en moyenne de 350 000 FCFA par mois ce qui correspondait à une rémunération triple par rapport à un statut équivalent dans la fonction publique. J'ai pu constater entre 2001 et 2011 une stabilité dans les effectifs de personnel de la structure. Elle employait, en moyenne, une vingtaine d'agents permanents dont presque la moitié était cadres. Parmi eux, il y avait plusieurs urbanistes et architectes inscrits à l'Ordre national des métiers, des juristes-aménageur, des inspecteurs du trésor, un comptable et un informaticien-programmeur. Ces agences bénéficient également de dérogations étendues dans la passation des marchés avec des commissions internes entièrement responsables pour l'ouverture des offres et l'attribution des marchés. Le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée permet d'aller beaucoup plus vite, par rapport au circuit traditionnel de l'administration, dans le recrutement des prestataires extérieurs et les acquisitions des matériels. La production régulière de rapports d'activités et la réalisation d'audits financiers et techniques externes constituent aussi des facteurs de démonstration de bonne gestion qui séduisent les bailleurs de fonds au vu de l'importance des responsabilités de gestion de ressources publiques qui leur sont confiées.

La SERHAU, dans les travaux autour du RFU, est arrivée au fil des années 1990 et 2000, de façon plus ou moins directe, à imposer son expertise technique et par la même susciter une

certaine homogénéité des outils montés au Bénin. Nous avons pu voir (chapitre 4), par exemple, que les grilles d'enquête du parcellaire foncier des outils mis en place dans le pays sont, à quelques détails près, similaires de même que leurs logiciels d'exploitation. L'omniprésence, inscrite dans la durée, de cette agence autonome fortement liée aux bailleurs et contrôlée par eux présente sans doute des avantages techniques dans l'installation opérationnelle des RFU au Bénin. Mais cette omniprésence tend aussi à amenuiser les capacités d'implication des autorités politiques et techniques locales dans la constitution de leur propre outil de gestion territoriale. A terme, on peut augurer des difficultés dans les appropriations des travaux par des administrations qui ne disposent ni des moyens financiers ni de l'autonomie de cette structure.

A l'issue de la phase d'installation et des financements des projets des bailleurs de fonds, la SERHAU doit remettre les outils aux communes qui en deviennent officiellement les responsables. Dans ce mécanisme, deux aspects apparaissent particulièrement importants et sensibles. Il s'agit d'abord de la transmission de l'ensemble des bases de données élaborées et de leurs moyens d'exploitation (progiciel). Il s'agit ensuite de la formation du personnel local afin qu'il puisse honorer les activités de gestion, de mise à jour et de développement des bases de données. Sur ces deux aspects, l'organisation même de la maîtrise d'ouvrage déléguée peut être à l'origine de plusieurs questionnements. Avec la transmission des outils et des savoir-faire, celle-ci, soumise à des injonctions de rentabilité, semble en effet perdre inéluctablement une partie de revenus potentiels.

À Porto-Novo, l'étude « *Information pour la Décision Municipale* » (IRD-Codesria pour le FSP "Sciences Sociales" du MAEE) a montré combien la mise en œuvre de dispositifs autour de l'information géographique, avec le Registre Foncier Urbain, a suscité des modes de fonctionnement concurrentiels très éloignés de l'idéal consensuel de la « bonne gouvernance » autour d'enjeux comme la propriété des données, le coût de leurs accès et la répartition des plus-values entre les différentes parties prenantes [DORIER-APPRILL E. 2004]. L'étude, concentrée sur le module SIG de l'outil RFU, avait mis en lumière un mécanisme de rente institué par la SERHAU dans le cadre de sa fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée et de vives revendications de légitimité de propriété des administrateurs de la ville. Ce module SIG de l'outil n'a pas été immédiatement mis à disposition de la circonscription urbaine et a constitué une rétention lucrative de la SERHAU puisque des plans de ville et des cartes d'analyses thématiques étaient alors vendues, à la demande et exclusivement sous forme « papier », aux acteurs intéressés. L'étude avait également montré que le système informatique mis en place comportait d'importants défauts techniques ne lui permettant pas, en l'état, de fournir les services attendus et mis en avant par le projet qui l'avait financé.

Pour la transmission des savoir-faire et des compétences au niveau communal, les enjeux du contexte du recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée portent sur la qualité des formations théoriques dispensées mais aussi sur une phase d'accompagnement sur plusieurs mois. Cette période d'accompagnement est nécessaire afin que toutes les opérations des applications de l'outil (impression et distribution des avis, suivi du recouvrement, mise à jour des bases de données, etc.) puissent être appréhendées et confrontées par les agents gestionnaires de l'outil

avec des appuis méthodologiques. Ces prestations de la maîtrise d'ouvrage déléguée sont, à l'évidence, difficilement évaluables en terme de durée et de coût car elles vont également dépendre des capacités d'assimilation des agents communaux désignés pour être en charge de la gestion finale des outils.

b) Des projets coûteux, décalés par rapport aux budgets ordinaires des communes et sources de convoitise

Les montants des projets de RFU, bien que publiés officiellement par les bailleurs de fonds dans leurs rapports sont difficilement comparables les uns aux autres.

La dévaluation du Franc CFA en janvier 1994 a eu pour effet de renchérir le coût général des derniers travaux par rapport à ceux menés en premier (Parakou et Cotonou). Par ailleurs, pour certains projets des activités ont été mutualisées entre plusieurs communes ou avec d'autres projets urbains. Ainsi le coût de l'investissement final du RFU de Parakou a été sous-estimé dans la mesure où de nombreuses dépenses ont été prises en charge par un autre projet urbain intervenant dans la ville. Celui-ci avait financé, notamment, la fourniture régulière de listings aux services des Impôts et l'entretien de matériels roulants et informatiques. Inversement, d'après le rapport de mission du coopérant technique français en poste à la SERHAU de 1996 à 1998, le coût du RFU de Porto-Novo a été surestimé car lui ont été imputées des dépenses qui ont profité à l'ensemble des villes alors couvertes par l'outil (édition de manuel du RFU et modules informatiques). Cette difficile comparaison des coûts d'installation de l'outil RFU est surtout relative au fait que les contenus ainsi que les modalités de mise en œuvre des projets et leurs objectifs finaux sont particulièrement hétérogènes. Les dispositifs RFU développés au Bénin n'ont pas tous permis la mise à disposition de documentation cartographique avec la même précision géographique ni d'acquérir une couverture aérienne numérique, ni d'engager des opérations de panneautage des rues et des portes ou encore d'élaborer des modules de Systèmes d'Informations Géographiques pour la gestion urbaine.

Afin d'avoir un ordre de grandeur des sommes considérables investies dans les projets, nous avons reproduit ci-après (tableau 19) les montants évalués par la SERHAU-SA pour l'installation de 3 dispositifs qu'elle a suivis en tant que maître d'ouvrage délégué, donc en tant que responsable du suivi des dépenses. Ces montants sont indiqués dans la *Revue permanente de secteur urbain au Bénin* publiée en 2000. Ils tendraient ainsi à constituer la fourchette de prix que la SERHAU, éditrice de cette revue, souhaite promouvoir comme base commerciale de l'outil. Ces chiffres élevés ne prennent pourtant pas en compte le coût de l'assistance technique française qui pilotait administrativement les projets de coopération avec l'Ambassade de France et les structures d'accueil. La lecture du document montre des investissements de plusieurs dizaines à centaines de millions de Francs CFA pour l'installation d'un dispositif RFU incluant une base de données fiscales, foncières et urbaines et une cartographie numérique parcellaire et adressée. Ces montants élevés sont confirmés par la Coopération allemande qui fait état, de son côté, pour les deux outils installés à Ouidah et Abomey en 2006 d'un investissement de 157 883 592 FCFA [TONATO J. 2007].

Menés sur plusieurs années, les financements dégagés par les bailleurs de fonds sont également difficiles à mettre en parallèle avec les budgets des collectivités locales qui sont établis sur une année civile.

Cependant, les projets d'installation de RFU représentent de très fortes sommes par rapport aux budgets de ces collectivités et notamment avant l'application de la décentralisation. Pour s'en rendre compte, nous avons ainsi indiqué à la suite des coûts des installations des trois premiers RFU les montants d'investissement prévus dans les budgets locaux pour l'année 1999 (soit 4 ans avant la décentralisation).

Tableau 18 : Comparaison montant des projets RFU et budgets d'investissement des trois circonscriptions urbaines avant la décentralisation

Villes – année d'installation du RFU	Parakou (1989)	Cotonou (1991)	Porto-Novo (1993)
Apport de la Coopération française pour l'installation du RFU (en FCFA)	96 000 000	597 140 000	318 000 000
Dépenses d'investissement prévues au budget local pour l'année 1999 (en FCFA)	10 690 000	1 240 200 000	80 060 316
Rapport Projet RFU/ Dotation budget local investissement	9,0	0,5	4,0

Source : SERHAU-SA 2000.

Les appuis de la Coopération française a représenté pour Parakou jusqu'à 9 fois le budget local annuel consacré à l'investissement. Ce rapport, bien qu'élevé, est moindre pour Porto-Novo et Cotonou. Avec les financements de l'Agence Française de Développement (AFD) pour l'installation du RFU dans les communes à statut ordinaire d'Abomey-Calavi et de Sémé-Podji, nous retrouvons en 2007, plusieurs années après la décentralisation, le même type de configuration. Le tableau 20 montre que le projet du bailleur de fonds français présente des montants plus élevés que les mobilisations financières locales pour l'investissement inscrites aux budgets de ces deux communes pour l'année 2007.

Tableau 19 : Comparaison montant des projets RFU et budget d'investissement de deux communes ordinaires après la décentralisation

Commune	Abomey-Calavi	Sémé-Podji
Apport de l'Agence française de développement pour l'installation du RFU (en FCFA)	328 000 000	196 800 000
Dépenses d'investissement prévues au budget local pour l'année 2007 (en FCFA)	79 596 000	111 089 000
Rapport Projet RFU/ Dotation budget local investissement	4,1	1,8

Source : Mairie de Sémé-Podji et d'Abomey-Calavi 2007, Protocole de financement du projet PAACo, 2006.

Les sommes apportées par les bailleurs de fonds pour l'installation du RFU constituent donc des investissements exceptionnels par rapport aux budgets des communes du Bénin. Nous présentons ci-dessous (Tableau 21) la liste des matériels acquis avec les appuis de l'AFD dans les communes d'Abomey-Calavi et Sémé-Podji pour le seul volet d'installation du RFU. Ces matériels relèvent des secteurs de l'informatique, de la reprographie, de la communication, de véhicule de transport et de mobiliers de bureau.

Tableau 20 : Liste des matériels acquis à travers le projet PAACo pour les activités du RFU

Matériel informatique	Reprographie	Matériel vidéo	Matériel roulant	Mobilier de bureau
Abomey-Calavi (dotation 500 000 €).				
5 postes informatiques complets (PC, onduleurs, anti-virus, Bureautique) 1 ordinateur portable 1 ordinateur serveur 1 onduleur plusieurs postes 1 régulateur de tension	1 Photocopieur haut débit 1 scanner 5 imprimantes A4 1 imprimante A3 1 Traceur A0, 6 Clés USB	1 vidéoprojecteur + écran 1 appareil photo numérique	2 véhicules 4X4 pick up double cabine 9 motos homme 1 moto femme	3 bureaux complets 3 meubles de rangement 4 modules tables de conférence 12 chaises 3 Climatiseurs Split
Sémé-Podji (dotation 300 000 €).				
5 postes informatiques complets (PC, onduleurs, anti-virus, Bureautique) 1 ordinateur portable 1 ordinateur serveur 1 onduleur plusieurs postes 1 régulateur de tension 4 Clés USB	1 Photocopieur haut débit 1 scanner 5 imprimantes A4 1 imprimante A3 1 Traceur A0	1 appareil photo numérique	1 véhicule 4X4 pick up double cabine 7 motos homme	1 bureau complet 2 meubles de rangement 2 modules tables de conférence 10 chaises 3 meubles de rangement sur mesure 3 Climatiseurs Split

Source : Document de travail, Projet PAACo 2010.

Planche photographique 13 : Equipements acquis par les mairies d'Abomey-Calavi, Cotonou et Sémé-Podji à travers le projet d'installation du RFU



1-



2-



3-



4-

1- Pick-up tout terrain (Cellule RFU de Cotonou 2010). 2- Motos cross (Cellule RFU de Sémé-Podji 2010). 3- Matériel informatique : PC, serveur, réseau, ordinateur portable, scanner et mobilier de bureau (Cellule RFU d'Abomey-Calavi 2010). 4- Matériel de reprographie : photocopieur, imprimantes, traceur AO (Cellule RFU de Sémé-Podji 2010). (Clichés Charles-Dominé J.)

Dans le déroulement du projet PAACo, chaque acquisition d'équipement a fait l'objet d'une remise officielle entre les responsables de la représentation locale de l'Agence Française de Développement et les autorités communales. Pour plusieurs équipements, ces séances de remises officielles ont été à l'origine d'articles et reportages dans la presse, les radios et à la télévision locale et nationale donnant une ampleur médiatique aux dons de l'institution financière française à l'endroit des deux communes et du dispositif RFU au Bénin. Par ailleurs, à la demande expresse du bailleur de fonds, chaque équipement acquis par l'intermédiaire du projet devait porter la mention de l'AFD. Ainsi, pour les véhicules le nom du projet accompagné du logo du bailleur de fonds ont été peints de façon indélébile à même la carrosserie. Pour les équipements de bureau, les agents communaux ont été sollicités pour leur apposer un autocollant à l'effigie de l'AFD.

De part les montants financiers levés par les bailleurs de fonds, les services en charge de la gestion du RFU font figure de services particulièrement bien équipés en matériel. Et par rapport aux propres capacités d'investissement des communes, il est possible d'appréhender que les services en charge de l'outil au sein des mairies se présentent comme des services suréquipés par rapport à la moyenne des autres services municipaux.

L'ampleur des appuis des bailleurs de fonds dans le dispositif de RFU amène à s'interroger sur les représentations sociales des outils mis en place au sein des organisations communales. Au niveau de l'administration de la commune *stricto sensu*, comment le service municipal et ses employés en charge de l'outil vont-ils être considérés par les personnels des autres services municipaux bien moins lotis en terme de matériels et d'équipements ? Comment cette médiatisation des appuis de bailleurs de fonds internationaux et le luxe apparent des projets vont-t-ils être vécus par les responsables de l'outil ? Quelles vont en être les répercussions dans leur activité notamment par rapport aux travaux de terrain et dans les négociations pour obtenir certaines informations et documentations nécessaires au développement de l'outil ?

Ces réflexions autour du RFU imposent en effet de questionner aussi les cadres sociaux de la diffusion et de l'accès à l'information publique. Dans l'organisation de ses bases de données, l'outil mis en place va demander l'acquisition d'informations en particulier foncières qui sont détenues, intellectuellement ou matériellement, par des acteurs parfois concurrents comme les cabinets de géomètre, les institutions publiques de cartographie, les dépositaires de l'autorité publique locale (chefs de quartiers), les associations d'habitants ou encore les habitants pris individuellement.

A la suite d'une série d'entretiens et d'une expérience d'accompagnement des travaux d'installation de Registre Foncier Urbain au Bénin pendant plusieurs années, nous avons pu dégager, par rapport aux importants investissements étrangers, plusieurs incidences dans les activités des services communaux en charge du développement de l'outil. L'inventaire proposé ici est bien évidemment loin d'être exhaustif mais il est étayé empiriquement. Il nous semble donc suffisamment significatif de certaines caractéristiques et tendances bien qu'aucune administration ne soit monolithique et que les acteurs locaux n'aient rien d'homogène dans leurs profils.

- Dans les activités quotidiennes des services accueillant l'outil, nous avons constaté, lors de la phase d'installation, la difficulté de leurs responsables à faire inscrire dans le budget municipal des lignes financières de fonctionnement. En effet, il paraissait naturel aux élus et techniciens de l'élaboration du budget que le bailleur de fonds supporte absolument toutes les

dépenses générées par le projet et même les petites comme celles relevant de consommables (carburant, carte téléphonique).

- Contrairement à ce qui se pratiquait couramment dans les autres services municipaux, les agents des cellules RFU ne bénéficiaient pas de primes notamment pour les sorties de terrain et les réunions menées à l'extérieur de la commune. Cette remarque, aussi anecdotique qu'elle puisse paraître, révélait une démarche de traitement différencié de ce personnel par rapport aux autres agents communaux. Ce traitement différencié trouvait un argumentaire dans le fait que le personnel de ce service disposaient déjà de nombreux privilèges grâce au projet et aux équipements mis à leur disposition, par exemple, avec une dotation de motos et le possibilité de faire des photocopies. Or il faut savoir qu'au Bénin, dans les administrations publiques les primes constituent des compléments de salaires souvent indispensables (Chapitre 5.1.2.a).

- Dans de très rares circonstances, les projets de bailleurs de fonds autour du RFU ont demandé une contribution des communes. Ce fut notamment le cas pour le *Projet d'Appui à la Décentralisation et la Gestion Urbaine* engagé par la Coopération française au lendemain de l'application de la décentralisation (PADGU – Chapitre 3.1.1). Ce projet portait sur la restauration des bases de données des outils de Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Pour ces trois villes, les contributions demandées étaient respectivement de 50, 40 et 30 millions de FCFA sur une subvention totale de la Coopération française de 405 millions de FCFA. Dans l'appropriation municipale de ce projet PADGU, il est intéressant de remarquer que cette contribution contrainte a été mal vécue par les équipes municipales. Ce fut singulièrement le cas pour Porto-Novo que nous avons plus particulièrement étudié. Lors de l'évaluation du projet, confiée à un consultant indépendant missionné par le ministère français des Affaires Etrangères, la mairie a tenu à mentionner clairement son mécontentement à travers une lettre de doléance. Les remarques portaient sur la non-connaissance précise de la destination des fonds mobilisés. En fait, ce qui a déplu à l'équipe municipale est de pas être en mesure de définir avec précision quelle activité ses financements ont permis d'entreprendre et aussi que son argent soit géré par le maître d'ouvrage délégué (la SERHAU) au même titre que celui du bailleur de fonds.

- L'utilisation d'un véhicule 4X4 neuf climatisé avec chauffeur à l'effigie de la mairie et du bailleur de fonds offrait, d'un côté, l'avantage de donner un aspect de professionnalisme aux travaux menés sur le terrain pour l'ensemble des activités de repérage nécessaires à l'élaboration de la cartographie. Nous donnions l'impression d'être mandatés par les instances communales et donc que les travaux entrepris l'étaient dans le cadre de procédures officielles peu contestables. Pour nos interlocuteurs, l'utilisation de ce véhicule renvoyait aussi l'image que nous exerçons pour un projet avec beaucoup de moyens, ayant donc engagé de nombreuses études préliminaires pour sa faisabilité et, ainsi, ses finalités pour le développement local seraient avérées.

D'un autre côté, l'utilisation de ce véhicule pouvait aussi susciter de la part de nos interlocuteurs certains comportements que nous qualifierons d'opportunistes. Les remarques exprimées plus ou moins ouvertement auxquelles nous avons affaire portaient sur le fait que le projet de développement pouvant investir tant d'argent dans de tels véhicules pouvait aussi redistribuer un peu aux personnes œuvrant à mettre à disposition l'information de base. Ce type de comportement se manifestait concrètement par des demandes plus ou

moins implicites de rémunération en échange de certaines informations. Nous avons également pu constater des surfacturations excessives pour l'obtention de documentations de la part de quelques structures (cabinets de géomètre, organismes nationales, entrepreneurs des projets immobiliers). Ces surfacturations résultaient clairement de cette apparente richesse du projet de développement. Nous retrouvons ici une réflexion déjà soumise par J-P. Olivier de Sardan à propos d'une étude sur les projets de développement dans les villages du Niger. L'anthropologue avait soulevé des difficultés à prêcher le bénévolat se heurtant "*aux représentations et aux stratégies des populations qui considèrent que les projets sont des moyens d'enrichissement pour leurs cadres et leurs agents sur les dos des populations, et qui estiment donc que eux aussi doivent avoir "leur part" en indemnités, per-diem ou rétributions directes diverses*" [OLIVIER DE SARDAN J-P. 1999].

5.1.2 Le problème crucial des ressources humaines, de leur qualification et de leurs conditions matérielles de travail

À la suite de la grande phase d'installation des RFU avec le retrait des bailleurs de fonds, et parfois de la structure de maîtrise d'ouvrage déléguée, le personnel des communes va se retrouver être en charge de la gestion au quotidien des bases de données des outils et de leur déploiement. Or, ce que nous allons voir, l'organisation même des ressources humaines au sein de ces communes présente à plusieurs égards des aspects contraignants pour la pérennité et le développement des outils.

En janvier 2003, les nouvelles communes ont hérité du personnel fonctionnaire des ex-collectivités territoriales (sous-préfectures) à partir desquelles l'administration a été décentralisée. Dans ces sous-préfectures, les fonctions étaient essentiellement d'ordre administratif (de commandement). Il n'y avait, ainsi, quasiment pas d'agents avec des compétences techniques et le recours à l'informatique était presque inexistant. Seules les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou avaient bénéficié de l'appui de quelques techniciens de haut niveau du fait de leur statut particulier (circonscriptions urbaines) et des quelques activités qu'elles devaient gérer en plus par rapport aux autres sous-préfectures, notamment, au niveau de la voirie. Par ailleurs, l'Etat, étant soumis aux restrictions budgétaires des Plans d'Ajustement Structurel (PAS), n'avait pas pu recruter pendant plusieurs années, aussi, le contingent du personnel légué aux nouvelles administrations décentralisées était d'une moyenne d'âge assez élevée [RAFFINOT M. et ROUBAUD F. sous dir. 2001]. Avec la décentralisation, les collectivités municipales ont dû s'organiser avec ce nombreux personnel peu qualifié pour faire face à une administration construite dorénavant autour d'un projet politique et avec différentes prérogatives relevant de champs très techniques (Chapitre 3.1.2.b). Durant les premières années d'autonomie, dans plusieurs communes, la part du budget consacrée au personnel était telle qu'il a été difficile de faire valider des budgets de fonctionnement proposant le recrutement d'agents avec certains profils spécifiques. Il a été aussi recouru massivement au personnel de statut contractuel.

a) Des cadres techniciens municipaux surchargés et volatils

Le développement de Registre Foncier Urbain au sein des collectivités locales, comme nous avons pu le voir au cours du chapitre 4 (Chapitre 4.2.1.b) nécessite la disponibilité locale de

compétences de personnels techniques de conception de haut niveau. Ces agents vont être les interlocuteurs des bailleurs de fonds lors du montage des projets de financement et leurs expertises techniques vont permettre d'identifier au mieux les besoins et les capacités locales d'accueil dans les administrations. Leur expertise sera également très importante pour tout ce qui va toucher à la réorganisation technique et fonctionnelle des services en charge des outils et les études prospectives sur leurs usages et leurs développements, par exemple, à d'autres secteurs de la maîtrise d'ouvrage communal.

Les cadres techniciens dans les communes au Bénin relèvent de deux principaux statuts.

- La première catégorie concerne des agents « détachés » de l'Etat mis à la disposition des communes. Cette mise à disposition de personnel rentre dans le cadre de l'appui de l'Etat aux collectivités locales.

M-M, Directeur de la prospective et du développement municipal de la commune de Cotonou, est un statisticien du Ministère du Plan.

E-D, Chef service chargé du développement et de la coopération à la mairie de Sémé-Podji, est un agent du Ministère de la Jeunesse et des Sports.

Il s'agit de personnel qui émerge au Budget national. Ces détachements sont donc réversibles.

- La deuxième catégorie de personnel provient de recrutement par les mairies mêmes. L'article 80 de la loi n°97-029 du 15 janvier portant organisation des communes en République du Bénin stipule en effet que le recrutement des agents communaux est du ressort et de la responsabilité de son administration : « *Le Maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi.* » [Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, République du Bénin, septembre 2002, page 80]. Ce type de personnel dépend du budget de la commune. Ce mode de recrutement rend, de ce fait, ces types de personnel beaucoup plus sujets aux aspects de clientélisme divers (« *phénomène de solidarité factionnelle, de patronage, de lien d'affiliation, de préférence partisane* » [OLIVIER DE SARDAN J-P. 2004]).

Sur la base documentaire d'une quinzaine de curriculum vitae et d'un travail d'observation et d'entretien, nous avons pu appréhender les profils de ces personnels d'encadrement de haut niveau présents au sein des administrations communales et être, ainsi, en mesure de dégager quelques traits communs de parcours et de personnalités.

- Ces personnels présentent souvent des expériences professionnelles antérieures de responsabilités dans des projets financés par des coopérations étrangères en tant que consultant indépendant ou chargé de mission. La lecture du curriculum vitae de T-V, Directeur des Affaires Générales du Développement et de la Coopération à Porto-Novo fait apparaître, par exemple, 8 années d'expérience professionnelle à l'étranger en tant que socio-économiste pour des projets de la Banque mondiale, du PNUD et des Nations Unis.

- Ces personnels sont souvent aguerris aux procédures et aux discours des différents bailleurs de fonds parce qu'ils sont généralement identifiés comme les « points focaux » des projets de

développement menés au sein des mairies. Ils ont souvent effectué des séjours à l'étranger au cours de leur formation initiale pour l'obtention de diplômes de deuxième ou de troisième cycle universitaire en Europe, en Amérique du Nord ou dans un autre pays de l'Afrique de l'Ouest.

- Ces personnels sont souvent des sympathisants ou militants politiques, dont les affinités sont affichées plus ou moins ouvertement selon les personnalités : carte de membre du parti, participation à des meetings aux côtés des élus, représentation d'un parti dans une instance nationale.

M-M, directeur au sein de la mairie de Cotonou, était le représentant du parti *la Renaissance du Bénin* (RB) au sein de la CENA (Commission Électorale Nationale Autonome) pendant les élections législatives et municipales de 2007 et 2008.

FA-H, chef service des services techniques à la Mairie de Sémé-Podji, raconte facilement qu'il a été recruté personnellement par le Maire : « *Je m'occupais des services techniques de la petite commune d'Adja-Ouéré. J'ai rencontré le Maire lors d'une de ses visites dans cette commune. Il a été impressionné par mes compétences. Il a négocié avec mon ancien maire pour me débaucher et m'a fait de belles propositions pour que je l'appuie dans sa mission à Sémé-Podji.* »

Cette affinité avec les responsables politiques leur permet de bénéficier d'une assez grande marge de manœuvre dans leurs activités et du soutien des élus dans leurs propositions de réforme. Mais cette affinité peut également jouer en leur défaveur notamment lors du changement de majorité au conseil municipal. Ils peuvent alors subir plus de difficultés dans l'exécution de leur travail avec moins de matériels et de personnels mis à leur disposition. Dans les discours des techniciens les plus qualifiés, il n'est pas rare d'entendre que leur mission au sein de la mairie est passagère, ne s'inscrit pas dans un plan de carrière dans l'administration communale et qu'il s'agit d'un tremplin pour intégrer plus tard de grandes institutions internationales sur la base d'un carnet d'adresse à la fois au Bénin et à l'étranger qu'ils auront pu se constituer par cette expérience. Notre côtoiement de ces cadres techniques nous a permis aussi d'identifier des agents qui se sont « auto-missionnés » pour accompagner un élu dans son mandat électoral.

A la suite de notre intervention sur une longue période dans les communes béninoises (2003 – 2011), nous avons pu remarquer sur la base des différentes caractéristiques relatives des profils des cadres supérieurs, d'une manière générale, une importante volatilité de ces groupes de personnels municipaux dans les administrations communales.

Dans le déroulement de leurs activités au quotidien, les personnels cadres rencontrent plusieurs difficultés. Celles-ci ont pour effet d'affaiblir l'impact de leurs interventions dans les mairies.

Pour les travaux du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo), à l'initiative du Secrétaire Général de la Mairie de Sémé-Podji, un questionnaire a été passé en 2007 auprès des agents municipaux pour connaître les difficultés que ces derniers ressentent dans l'exécution de leurs tâches. À travers cette initiative du Secrétaire Général, il s'agissait d'évaluer les besoins en matière de formation et de matériel pouvant être financés par les appuis de l'AFD. D'après les résultats de ce questionnaire et d'entretiens, il ressort que les

cadres techniciens sont gênés dans leurs fonctions au sein des mairies par le manque de collaborateurs de certain niveau et par des aspects relatifs à leur traitement salarial.

Le manque de collaborateurs dotés de certaines compétences techniques pouvant les épauler dans leur travail est la difficulté rencontrée par les cadres supérieurs qu'ils mettent généralement le plus en avant. Les structurations par catégorie de niveau d'encadrement des personnels municipaux tendent à bien illustrer cette difficulté rencontrée. Nous pouvons observer, dans le tableau ci-dessous présentant les organisations des catégories professionnelles des mairies de Cotonou, Porto-Novo et Sémé-Podji en 2007, la faible proportion de personnel de catégorie A et B parmi l'effectif total des agents municipaux révélant ainsi un faible taux d'encadrement général au sein de ces communes (nombre de cadre A et B par rapport aux personnels de catégorie C, D et E).

Tableau 21 : Répartition par catégorie professionnelle du personnel municipal de quelques mairies du Sud-Bénin

Commune	Cotonou		Porto-Novo		Sémé-Podji	
Catégorie	Nombre d'agents	Proportion de l'effectif sur la totalité du personnel	Nombre d'agents	Proportion de l'effectif sur la totalité du personnel	Nombre d'agents	Proportion de l'effectif sur la totalité du personnel
A	85	8,6	16	5,7	14	11,9
B	139	14,1	26	9,3	10	8,5
C	131	13,3	39	13,9	17	14,4
D	454	46,1	136	48,6	65	55,1
E	176	17,9	63	22,5	12	10,2
Total	985	100	280	100	118	100

Source : Directions communales des ressources humaines de Cotonou, Porto-Novo, Sémé-Podji 2007.

Pour remédier aux carences en ressources humaines qualifiées, en dépit du recrutement massif difficile dans le contexte économique des communes, le renforcement des compétences locales s'est inscrit comme une des priorités de nombreux programmes d'aide au développement municipal en Afrique et particulièrement au Bénin.

La revue *La Territoriale* (bulletin trimestriel d'information sur la décentralisation diffusé par le ministère en charge des politiques de décentralisation et soutenu par plusieurs bailleurs de fonds actifs au Bénin dont en première ligne la Coopération technique allemande) a publié un numéro en 2006 au titre plus qu'évocateur sur l'aspect crucial des ressources humaines disponibles dans les collectivités locales : « *Gestion des ressources humaines au niveau communal, le nœud gordien du développement à la base* » [Référence Internet Ministère de la décentralisation – revue *La Territoriale*, numéro 5, deuxième trimestre 2006]. Ces préoccupations sont, autre autres, celles de l'*Association Internationale des Maires Francophones* (AIMF) qui a axé une grande partie de ses appuis sur des projets de plans de formation et de voyages d'études pour les élus et les cadres locaux [Référence Internet AIMF]. A Porto-Novo, par exemple, l'association à vocation internationale a été à l'origine du financement en 2006 de la formation d'une dizaine d'agents de la mairie à la géomatique et l'aide à la décision (Chapitre 2.1.1.a).

Le *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM) a défini la formation des personnels locaux un domaine d'intervention spécial à travers son programme *Ressources humaines des collectivités locales* (REHCOL – Chapitre 3.1.1.b) auquel le Directeur des Services Techniques de la ville de Cotonou, entre autres cadres locaux béninois, a été un des premiers grands bénéficiaires en Afrique de l'Ouest [Institutions et Développement 2007 page 60].

Les bailleurs de fonds bilatéraux sont également nombreux à avoir identifié le renforcement des compétences locales comme un domaine de financement privilégié avec par exemple pour l'Agence Française de Développement (AFD) l'édification du *Centre d'Études Financières, Economiques et Bancaires* (CEFEB). Cette institution organise chaque année des formations et des stages à l'endroit des techniciens municipaux africains [Référence Internet CEFEB]. Avec les appuis financiers de l'AFD, le chef service des services techniques de la mairie de Sémé-Podji a participé, par exemple, à une formation d'une quinzaine de jours intitulée « *Pilotage des collectivités locales – les outils de planification urbaine* » en octobre 2010 à Marseille.

Au niveau de la *Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO), nous pouvons également identifier l'organisation du *Centre Africain d'Études Supérieures en Gestion* (CESAG) situé à Dakar. Cet organisme se veut un établissement panafricain d'appui au renforcement des gestions des cadres techniques administratifs de la sous-région [Référence Internet CESAG].

A l'échelle du Bénin, avec la perspective de la décentralisation, les bailleurs de fonds actifs dans le pays ont très tôt défini des actions dans le renforcement des compétences professionnelles des administrations locales. Nous pouvons notamment citer l'appui au déploiement de la *Maison des Collectivités Locales* (MCL – Chapitre 3.1.1.a) avec le *Projet tripartite d'appui à la décentralisation et la déconcentration* financés par les coopérations allemande et française (PTDD). Plus récemment, les appuis de l'Union européenne à travers le *Programme d'appui aux collectivités territoriales* (PACTE – Chapitre 3.1.1.c) ont permis aussi le déroulement de nombreux plans de formations dans les communes ainsi que la publication en 2009 d'un guide méthodologique sur la gestion du personnel communal [Ministère de la décentralisation de la gouvernance locale, de l'administration locale et de l'aménagement du territoire et Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales 2009].

Cet aspect des ressources humaines au sein des communes et leurs capacités d'intervention représente également un centre d'intérêt du Gouvernement national. L'Etat béninois s'est doté, en 2005, d'une *Politique nationale de Gestion des ressources humaines des communes* (Décret n°2005-746 du 30 novembre 2005 – [Ministère de la décentralisation de la gouvernance locale, de l'administration locale et de l'aménagement du territoire 2005]).

Face à la faiblesse des agents d'encadrement intermédiaire, les cadres municipaux de haut niveau sont particulièrement surchargés et peu disponibles pour se consacrer aux tâches pour lesquelles ils ont été normalement mis à disposition des mairies ou recrutés. Cette faible disponibilité générale est aussi imputable à l'intensité des sollicitations dont ils font l'objet (car ils sont peu nombreux) dans l'ensemble des activités de la mairie. Leur expertise est demandée par différentes commissions municipales. Ils sont les premières personnes ressources lors des missions des consultants nationaux et internationaux pour des études et audits divers relatifs à la gestion technique de la commune. Par leurs connaissances fines de

certaines problématiques municipales, ils sont souvent en déplacement pour participer à des colloques thématiques au Bénin ou à l'étranger et pour accompagner les élus dans des démarches de prospection auprès de bailleurs de fonds étrangers et concrétiser des accords de coopération décentralisée.

Une autre difficulté exprimée par les cadres de haut niveau dans le déroulement de leur activité, comme annoncé plus haut, est relatif à leur traitement salarial par les administrations communales. Le salaire (ou seulement les primes s'ils sont fonctionnaires de l'Etat) qu'ils touchent par rapport à leur activité dans les mairies est, en effet, plafonné selon une grille administrative (Tableau 22 ci-dessous). De ce fait, ils exercent très souvent d'autres activités en parallèle de leur emploi dans les mairies pour leur garantir une rémunération finale qui corresponde à leur statut social de cadre supérieur. Ces activités secondaires les détournent un temps soit peu de leur pleine concentration et disponibilité pour les travaux des mairies.

Tableau 22 : Salaires moyens mensuels des agents communaux de la mairie de Cotonou par grade d'encadrement en 2012

Catégorie	Salaires de base	Part patronale	Incidence financière pour le budget de Mairie
A (moyenne sur 8 dossiers)	215 089 FCFA (328 euros)	35 275 FCFA (54 euros)	250 363 FCFA (382 euros)
B (moyenne sur 5 dossiers)	154 094 FCFA (235 euros)	25 271 FCFA (39 euros)	179 365 FCFA (274 euros)
C (moyenne sur 13 dossiers)	109 527 FCFA 167	17 962 FCFA 27 euros)	127 489 FCFA (195 euros)
D (moyenne sur 91 dossiers)	86 210 FCFA (132 euros)	14 138 FCFA (22 euros)	100 349 FCFA (153 euros)
E (moyenne sur 34 dossiers)	66 116 FCFA (101 euros)	10 843 FCFA (17 euros)	76 959 FCFA (117 euros)

Source : Direction des Ressources Humaines de la Mairie de Cotonou, 2012.

Certains de ces cadres sont, par exemple, consultants de façon plus ou moins occasionnelle, d'autres dispensent des cours dans des centres de formation ou à l'université.

M-K, Directeur de la prospective et du développement municipal à Cotonou, est un intervenant régulier dans un institut de formation privé de la place.

A-M, Directeur des affaires économiques et financières de Cotonou, est cogérant d'un bureau de consultants dans le domaine du conseil et des finances locales.

FA-H, Chef service des services techniques à la mairie de Sémé-Podji, manage également une entreprise de travaux de bâtiment pour laquelle il suit les chantiers sur le terrain.

S-V, Chef du service de la prospective, du développement et de la coopération, et des relations internationales auprès de la mairie de Porto-Novo est directeur, en parallèle de ses activités à la mairie, d'un bureau de formation et de conseil en développement ainsi que journaliste.

H-H, Directeur de la maison du patrimoine et du tourisme de Porto-Novo qui dépend de la mairie, est aussi maître assistant sur le campus universitaire d'Abomey-Calavi et,

régulièrement, commissaire en tant que docteur en Histoire de l'art pour des expositions artistiques.

M-A, Chef Cellule RFU de la commune de Cotonou, est également consultant de façon occasionnelle auprès de la SERHAU-SA dans des projets d'installation de l'outil RFU dans d'autres communes du Bénin. Il a par exemple appuyé les travaux de formation du personnel d'enquête pour l'installation de l'outil RFU à Sémé-Podji.

Par la concentration sur leur territoire des grands centres d'activités et de décision du Bénin, les mairies de la région du sud-est (Cotonou, Abomey-Calavi, Sémé-Podji et Porto-Novo) sont les plus attrayantes pour l'intervention de ces cadres municipaux de haut niveau par rapport aux autres communes du pays. Ces derniers peuvent, par la proximité géographique de nombreux bureaux d'études et des centres de formation, trouver plus facilement une seconde activité de complément de revenu.

b) Les responsables des outils RFU : du personnel confronté au manque de collaborateurs qualifiés

Les responsables des services en charge de la gestion des RFU devraient présenter, comme nous avons pu le voir au cours du chapitre 4 (Chapitre 4.2.1.b), des profils très axés sur des compétences techniques (informatique, cartographie, organisation et gestion d'enquête). Par l'ampleur des financements extérieurs dans les outils, on pourrait penser, par ailleurs, que certains contrôles des bailleurs de fonds s'exercent au niveau de leur recrutement. D'après nos observations personnelles et d'entretiens effectués auprès de la quasi-totalité des chefs cellule RFU, nous n'avons pas vraiment pu mettre en évidence ce cas de figure. Lors de l'installation des cellules RFU dans les communes périurbaines de Sémé-Podji et d'Abomey-Calavi en 2006, les mairies avaient seulement présenté pour avis quelques profils potentiels à l'assistant technique français du projet de financement en tant qu'expert en gestion urbaine et décentralisation. Les remarques de celui-ci n'ont pas constitué, du moins officiellement, les motivations principales du choix des personnes retenues comme responsable de l'outil. Le recrutement de ce personnel n'a fait nullement ici l'objet d'une demande d'avis de non objection auprès du bailleur de fonds comme c'était le cas pour toutes autres activités nécessitant une amputation de l'enveloppe budgétaire du projet. Notons également que pour ces deux communes, il n'a pas été entrepris d'embauche spéciale de nouveaux agents. Nous avons juste assisté à un redéploiement d'affectation au sein du personnel municipal existant.

A Sémé-Podji, le chef cellule occupait précédemment un poste de chef service au sein de la direction technique chargée des affaires foncières et domaniales. A Abomey-Calavi, la chef cellule RFU nommée travaillait auparavant à la direction des affaires sociales et économiques. Elle avait également été secrétaire d'arrondissement pendant plusieurs années.

En 2010, les chefs des cellules RFU des communes de la région urbaine étudiée avaient toutes à leur tête un chef de service avec un profil de cadre technicien supérieur de catégorie A ou B. *A Cotonou, le Chef Cellule RFU est diplômé en Administration des Services Publics de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de l'Université Nationale d'Abomey-Calavi.*

A Porto-Novo, le responsable du service RFU possède un diplôme d'Inspecteur des Impôts délivré par l'Université d'Abomey-Calavi.

L'agent municipal en charge de l'outil RFU d'Abomey-Calavi a une maîtrise de Géographie de l'Université d'Abomey-Calavi. Elle détient, également, un certificat d'étude de spécialisation en développement local de l'Université de Genève (Suisse).

Le chef Cellule RFU de Sémé-Podji est un diplômé en Gestion urbaine de l'Ecole panafricaine d'Architecture et d'Urbanisme de Lomé (EAMAU – Chapitre 2.1.2.b).

A la suite d'observations des activités menées au sein des services en charge du RFU sur une longue période, nous avons pu relever que la principale difficulté des responsables du RFU dans leurs activités, tout comme les autres cadres des mairies, portait sur le manque de collaborateurs sur lequel ils pouvaient en toute sûreté déléguer certaines tâches courantes. Excepté à Porto-Novo, dans la région du sud-est Bénin, les services en charge de l'outil informatique ne comptaient, en 2010, qu'un seul agent municipal avec un statut de catégorie A ou B.

A Cotonou, tout le volet de la gestion de la cartographie du Système d'Information Géographique était confié à un seul agent. Une deuxième personne était censée l'appuyer selon l'organigramme officiel du service. Dans les faits, cette personne n'occupait pas son poste même si elle est restée, durant plusieurs années, toujours rémunérée par la mairie. Pour le seul agent qui animait le SIG et ses mises à jour, son plus haut diplôme académique était un BEPC. Il avait effectué une formation professionnelle dans le secteur du transit et du magasinage.

A Abomey-Calavi, les activités de cartographie et de mise à jour des bases de données étaient effectuées par un unique agent qui avait comme seule expérience professionnelle, avant son intégration dans le service RFU, celle de chauffeur de véhicule administratif.

Pour Sémé-Podji, jusqu'en 2010, il n'y avait qu'un seul agent en charge de la gestion et du développement de l'outil RFU. Il y a eu de la part de la mairie, une affectation de deux agents supplémentaires qui a eu lieu deux mois seulement avant la fin d'exécution du projet financé par l'Agence Française de Développement.

c) Les risques du recours au personnel contractuel et le dégagement de moyens de fonctionnement souvent insuffisant par rapport aux besoins des activités

Faute d'importantes capacités de financement propre, le recours au statut de contractuel a été la modalité privilégiée d'embauche de nouveaux personnels dans les communes au début de leur organisation en 2003. En 2008, dans la mairie d'Abomey-Calavi, nous avons pu estimer, à partir d'un travail sur la mise en place d'un plan de formation du personnel au sein du *Projet d'Appui à Agglomération de Cotonou*, qu'environ 40% des agents travaillaient avec un contrat à durée déterminé (CDD). La mairie entamait juste à cette date une procédure d'intégration officielle progressive au sein de l'administration des premiers agents recrutés au début de la décentralisation pour leur donner un statut de personnel municipal permanent.

A la suite de nos observations des activités au sein des mairies, nous avons pu remarquer que le recours massif au contrat à durée déterminé était à l'origine de plusieurs fragilités pour la pérennité du Registre Foncier Urbain. A titre d'illustration, E-K, agent de la cellule RFU

d'Abomey-Calavi en charge de tous les travaux cartographiques, travaillait jusqu'en 2009 sous un statut de contractuel que la mairie lui renouvelait chaque année depuis 2004. A la différence des agents permanents, ce statut ne lui permettait pas de bénéficier des formations organisées au sein de la mairie. Ce statut le soumettait également, à chaque début d'année, à une grande incertitude (et beaucoup de stress) sur la reconduction ou pas de son contrat de travail. Le statut précaire de E-K faisait planer un risque très important sur les activités de son service : celui d'être amputé d'un agent qui avait été formé sur le tas pendant les trois années d'exécution du projet financé par l'Agence Française de Développement et qui était, par ailleurs, une des seules personnes maîtrisant bien l'ensemble des bases de données de l'outil informatique.

Parmi les réponses de l'enquête passée au sein du personnel de la mairie de Sémé-Podji à l'initiative de son Secrétaire Général sur les difficultés rencontrées dans le travail (Cf. supra), l'aspect des conditions matérielles a constitué une revendication quasi-unanime pour toutes les catégories d'agents. Ces conditions de travail difficiles soulevées portaient, dans le détail, sur l'exiguïté des locaux, les problèmes de courant électrique, le manque de mobilier ainsi que des considérations relatives à la chaleur à l'intérieur des bâtiments.

Planche photographique 14 : Illustrations des conditions de travail difficiles dans les mairies



1-

2-

1- Service des archives : manque d'armoire de rangement (mairie de Sémé-Podji 2007). 2- Service de l'état civil : le bureau sert également de cantine (mairie de Sémé-Podji 2007). (Clichés Bellebon C.)

Dans la gestion quotidienne du Registre Foncier Urbain, en 2010, ces difficiles conditions de travail étaient perceptibles à plusieurs niveaux selon les communes.

- A Cotonou, le service municipal en charge du RFU était intégré, sur un plan administratif, dans la Direction des Services Economiques et Financiers (DSEF). Les bureaux abritant l'outil n'étaient cependant pas situés dans les locaux de cette direction technique mais dans une mairie d'arrondissement dans la zone résidentielle d'Akpapa. Ces bureaux ne bénéficiaient pas du réseau Internet de la mairie centrale, ni d'une ligne téléphonique, ni même d'un groupe électrogène pouvant parer aux nombreuses coupures de courant électrique particulièrement vives dans cette partie est de la ville.

- Le service municipal en charge de l'outil RFU de Porto-Novo faisait également partie en 2010, sur un plan administratif, de la direction municipale des affaires financières. La Cellule

RFU était hébergée dans les locaux même de cette direction municipale située dans l'enceinte des services administratifs de la mairie. Cette situation lui permettait de bénéficier des avantages de l'ensemble des équipements de communication de la mairie centrale. La difficulté principale pour les agents du service du RFU dans le déroulement de leurs activités résidait dans l'exiguïté extrême de leurs locaux. Deux pièces chacune d'une superficie de moins de 10m² étaient dédiées aux activités de ce service.

- A Abomey-Calavi, le service en charge du RFU se trouvait sous la responsabilité hiérarchique directe du secrétariat général. Les bureaux de la cellule RFU étaient, en revanche, situés dans une annexe à environ 500 mètres de la mairie centrale où elle constituait le seul service de la mairie. Les locaux, constitués de deux pièces spacieuses et d'un magasin, offraient des conditions de travail propices aux différentes activités du service: étalement des plans et des cartes, grandes capacités de stockage, salle de réunion pouvant accueillir une vingtaine de personnes. Mais les agents du service souffraient de l'éloignement géographique de leurs bureaux de la mairie centrale avec un sentiment de mise à l'écart dans les activités de la mairie (retard dans la transmission des courriers, absence d'invitation à certaines réunions). Les locaux abritant l'outil RFU n'étaient pas dotés de ligne téléphonique ni de groupe électrogène. L'accès à Internet s'effectuait à partir de l'approvisionnement de cartes prépayées à travers lesquelles le débit de connexion était à la fois faible et très aléatoire.

- A Sémé-Podji, la cellule du RFU dépendait hiérarchiquement du service municipal en charge des travaux techniques. Son bureau, de moins de 6m², se trouvait, jusqu'en 2010, dans les mêmes locaux et le même couloir que ce service technique, dans l'enceinte de la mairie centrale. Il bénéficiait donc d'un bon accès à Internet et de l'ensemble des moyens de communication de la mairie. Deux agents du service sur trois travaillaient sur des machines installées dans la salle de réunion de la mairie à cause de l'engorgement de l'unique bureau dédié aux activités du RFU. Cette situation rendait difficile les conditions de concentration de ces deux agents qui subissaient de nombreux dérangements tout au long de la journée.

Une simple observation sur le terrain des activités des services en charge de la gestion du RFU montre que ces derniers sont confrontés à différentes difficultés d'ordre matériel à l'identique des autres services municipaux. Les difficultés soulevées portent en particulier sur l'entretien des locaux et des matériels roulants et informatiques (Illustration planche photographique ci-après). Dans les communes dotées récemment de l'outil (qui ont donc du matériel plus récent), notre expérience de travail au sein des communes nous a permis de mettre en avant des problèmes récurrents de mise à disposition de consommables. Pour Abomey-Calavi et Sémé-Podji, bien que le projet de l'Agence Française de Développement ait pu permettre l'acquisition de véhicules tout terrain neufs, entre 2007 et 2010 les travaux de terrain étaient souvent reportés à cause de non-approvisionnement en carburant. L'absence de groupe électrogène était aussi à l'origine de l'annulation de très nombreuses séances de travail.

Planche photographique 15 : Illustrations des difficultés rencontrées dans l'entretien des équipements et des matériels dans le déroulement des activités des services RFU



1-

2-

1- Travaux de terrain et panne mécanique du véhicule. Séance de travail de repérage prévue ajournée (Quartier Afacodji - Cotonou 2010). 2- Les fiches d'enquêtes sont déposées à même le sol faute de l'investissement dans des armoires de rangement. Documents qui s'abîment prématurément (Cellule RFU de Cotonou). (Clichés Charles-Dominé J.)

Pour ces questions de maintenance, de renouvellement des équipements et de mise à disposition de consommables, les premiers projets de RFU dans les années 1990 avaient prévu que leurs coûts soient pris en charge par les communes dans le cadre de protocoles d'accord annuels avec les services des Impôts (responsable de l'aspect fiscal de l'outil) en inscrivant leurs dépenses dans les différents chapitres du budget local des communes. L'ordre de grandeur de ces coûts avait été estimé pour les grands centres urbains à 10% des recettes fiscales. Dans cette enveloppe, il était prévu d'inclure l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement y compris les travaux de mise à jour de la cartographie et les prestations des sous-traitants ainsi que le coût d'intervention des personnels occasionnels et le renouvellement des équipements (moyens de transport et informatique). Pour les dispositifs mis en place dans les petites communes (hors statut particulier), les études prospectives menées par René Périer (Chapitre 3.2) envisageaient que la part du budget qui devait être consacrée à la maintenance du RFU pouvait être plus importante que dans les grandes villes et atteindre jusqu'à un tiers des recettes fiscales.

Dans la pratique, aucun système d'autofinancement du RFU par prélèvement à la source sur les recettes fiscales n'a été établi ni dans les grandes villes ni dans les plus petites. A Cotonou et Porto-Novo, un prélèvement de 10% est bien effectué sur la totalité des recettes de la fiscalité locale dont 30% doit aller à l'achat des consommables, les dépenses de renouvellement et de maintenance du matériel informatique du dispositif RFU (arrêté 138/MF/DGTCP/RGF/ST du 5 septembre 1995 - Chapitre 4.2.2.b). Cependant ce montant n'est utilisé que par les services des Impôts. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement du service municipal en charge de l'outil RFU sont inscrites au budget municipal au titre d'une ligne identique à l'ensemble des autres services de la commune (Document 21 – exemple Porto-Novo). Cette ligne de financement dépend donc d'une décision au sein du conseil communal et d'une validation par ses instances de tutelle (préfecture). Dans les petites communes de la région du sud-Bénin, c'est le même processus de financement qui a été adopté.

Document 22 : Evolution du budget de fonctionnement du service RFU de Porto-Novo entre 2008 et 2012

Année	2008	2009	2010	2011	2012
Emission fiscalité locale*	630 015 000	695 020 000	697 000 000	676 503 946	875 522 000
Budget de fonctionnement du service alloué – prévision*	0	0	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Budget de fonctionnement dépensé – réalisation*	0	0	4 000 000	1 100 000	500 000
Budget fournitures pour enquêtes et distribution des avis d'imposition – prévision*	40 000 000	37 000 000	37 000 000	37 000 000	37 000 000
Budget fournitures pour enquêtes et distribution des avis d'imposition – réalisation*	20 058 000	20 940 000	20 855 000	21 080 000	20 490 000

* Données en FCFA

Source : Service du Registre Foncier Urbain de Porto-Novo, 2012.

Du fait de ce mécanisme de financement adopté, nous avons affaire, selon les communes, au sein des services municipaux des Registres Fonciers Urbains des moyens de capacité d'intervention plus ou moins confortables. A titre d'illustration, en septembre 2012, le service municipal en charge de l'outil RFU dans la commune de Sémé-Podji a pu obtenir, sur le budget de la mairie, le renouvellement total de son parc informatique qui avait été acquis avec les appuis du projet PAACo en 2007. A la même date, la commune d'Abomey-Calavi, qui avait été dotée de matériel neuf à la même période que Sémé-Podji, n'avait pas engagé de telles actions à l'endroit de son service RFU.

5.2 Représentations sociales des outils par les acteurs locaux, d'autres enjeux pour l'information numérique locale

Cette deuxième partie de chapitre s'intéresse aux modes d'appropriation des outils de l'information géographique par les responsables locaux de l'aménagement et par les habitants. Le questionnement qui est sous-tendu est : Les projets d'installation des outils de la géomatique sont-ils appréhendés par les acteurs des territoires dans la même ligne que les objectifs envisagés par les projets des bailleurs de fonds ? Deux hypothèses sont ici émises. Les appropriations locales des outils ont des répercussions sur les effets des outils installés. En parallèle des utilisations officielles des outils, d'autres formes d'usages se ramifient. Comme le suggère J-P. Olivier de Sardan, nous pensons que les évolutions des projets de développement ne se résument pas une alternative adoption/rejet des propositions d'innovations. « *Il y a en effet toute une série d'effets sociaux et économiques induits, non attendus, indirects* » [OLIVIER DE SARDAN J-P. 1999]. E. Dorier et C. Meynet, à partir d'une observation critique de la gestion de l'assainissement dans les villes de Porto-Novo et Mopti (Mali), ont parlé de « *processus astucieux de dérivation temporaire des mécanismes instaurés* » [DORIER-APPRILL E. et MEYNET C. 2005].

5.2.1 Du côté des instances communales, des appropriations à différents degrés

Questionner les modalités d'appropriation des outils de la géomatique avec un module fiscal amène à s'intéresser aux réflexions respectives de S. Roche et G. Blundo. Les travaux du premier auteur ont porté sur les approches sociales des outils de l'information géographique [ROCHE S. 1998]. A la suite d'observations menées en France et au Québec, ce Géographe a montré qu'il existe différents degrés de perception des technologies de l'information géographique chez les responsables de l'aménagement municipal (techniciens, professionnels aménagistes et élus décideurs). Il a relevé 5 principales variables qui conditionnent le niveau de perception des bénéfices des usages des outils par les acteurs avec des effets sur l'adoption ou au contraire le rejet de ces outils : i) perceptions des fonctions du territoire, ii) perceptions du rôle des activités d'aménagement, iii) perceptions du rôle et de l'utilité des technologies de l'information géographiques, iv) perceptions de la qualité de l'information géographique et v) types d'utilisation des TIG en aménagement. G. Blundo, dans un travail d'observation de terrain sur la fiscalité locale dans une petite ville du Sénégal, n'hésite pas à souligner les impacts de la corruption au quotidien *“les difficultés rencontrées par la collecte des taxes ne sont pas seulement issues d'une faible légitimité des gouvernements locaux mais également d'un mode de gouvernance alliant clientélisme politique, privatisation informelle de l'extraction fiscale et petite corruption banalisée”* [BLUNDO G. 2006].

Dans l'installation des Registres Fonciers Urbains et leur gestion quotidienne retrouve-t-on ces différentes formes d'appropriation exprimées sur d'autres terrains avec des outils aux finalités à peu près semblables ? Dans la situation locale béninoise, les considérations ainsi que les avantages tirés, à un niveau collectif ou personnel, sont-ils si catégoriques et unilatéraux ?

L'étude des discours officiels des équipes municipales à propos de leurs prérogatives de prospective locale permet de révéler la mention récurrente du recours au dispositif RFU comme un moyen efficace en vue du développement révélant, ainsi, une certaine forme d'appropriation locale des outils et de leurs applications pour les responsables locaux. Ces considérations singulières de l'outil sont exprimées par les édiles locaux lors d'entretiens dans la presse et dans les médias en général lorsqu'on les interroge sur leur vision du développement pour leur localité et sur les moyens techniques de l'atteindre.

Extrait 29 : Mise en avant du RFU comme outil de développement local par les édiles



Source : Journal La Fraternité numéro 774 du mardi 4 février 2003.

Il est également intéressant de remarquer que, dans la plupart des documents de planification et de prospective à travers les *Plans de Développement Communaux*¹⁰, il est mentionné très souvent le projet de dotation d'un RFU (Extrait 30). Dans ces documents à destination des investisseurs et des bailleurs de fonds, l'outil est appréhendé et présenté comme un moyen tangible d'augmenter les ressources locales de financement pour le renforcement des capacités d'actions de l'administration locale.

Extrait 30 : Mentions de l'outil RFU dans les plans de développement communaux Abomey-Calavi

L'analyse de l'équilibre financier de la commune pour les cinq dernières années montre une capacité de financement de 153.665.948 FCFA soit une moyenne annuelle de 30.733.190 FCFA (voir annexe3) Même si cette capacité de financement paraît élevée par rapport à d'autres communes, elle reste toutefois insuffisante pour faire face aux défis actuels de développement de la commune. Des ressources potentielles existent et sont actuellement sous-exploitées au niveau de la Commune. En effet, la commune d'Abomey-Calavi dispose d'un important gisement fiscal qui sera valorisé. Pour ce faire, il est prévu la dynamisation des opérations de lotissement et l'élaboration d'un registre foncier urbain (RFU) D'après les services des impôts, si le RFU est établi, les recettes communales pourraient s'élever à environ 600.000.000 F CFA par an. Ce qui permettra de couvrir le montant estimé pour la contrepartie locale. Il suffira d'une bonne gouvernance et d'une bonne gestion de ces ressources.

Source : *Plan de Développement Communal d'Abomey-Calavi (2005-2009), version finale, février 2005, pages 47.*

Akpro-Misséréte

7- Description sommaire des activités

Les activités à mettre en œuvre dans le cadre du présent projet sont les suivantes :

- **sensibilisation des populations sur les recettes locales.**
- **l'installation du Registre Foncier Urbain Simplifié (RFUS)**

Les Registres Fonciers Urbains Simplifiés (RFUS) installées dans les Communes de Nikki, Kouande, ont fait tripler les recettes fiscales de ces localités. Son implantation dans la Commune d'Akpro-Misséréte, améliorera sensiblement ses recettes fiscales. Pour ce faire, il conviendra de créer les cadres institutionnel, organisationnel, juridique et d'exécution et puis passer aux phases de son installation.

Source : *Plan de Développement Communal d'Akpro-Misséréte (2005-2009), volume 1, rapport général, février 2005, page 108.*

¹⁰ Il s'agit de documents communaux qui ont été élaborés, pour leur première version, dans les années qui ont suivi l'application de la décentralisation. Plusieurs partenaires techniques et financiers au Bénin ont appuyé les communes pour leur dotation notamment l'Union Européenne à travers le projet PRODECOM (Chapitre 3.1). L'objectif de l'élaboration de ces documents est de présenter les différents atouts que présentent les communes à des investisseurs ou à des bailleurs de fonds ainsi que l'énumération de programmes d'action avec l'estimation du coût de leur réalisation. Les PDC sont des documents d'environ 200 pages qui comportent deux parties : une partie « diagnostics » et une partie « projets ».

Avrankou

N°	PROGRAMMES	PROJETS				
		TITRE	OBJECTIF	RESULTATS	ACTIVITES	COUTS (Millions de FCFA)
07	Programme d'appui au développement de l'administration communale et à la promotion de la gouvernance locale	Renforcement des capacités de l'administration locale	Améliorer la capacité d'action de l'administration locale	La capacité d'intervention du personnel de la mairie et des arrondissements est renforcée; La mairie et les arrondissements sont dotés de cadres adéquats de travail	-Recrutement du personnel -Construction des bâtiments administratifs à la mairie et dans les arrondissements -Formation du personnel administratif de la commune	110
		Promotion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC)	Améliorer la qualité des prestations de l'administration locale	-L'Etat civil est informatisé -Un logiciel de tenue de l'Etat civil est acquis -Le personnel de la mairie est formé à l'utilisation des logiciels courants	-Acquisition de matériel informatique -Acquisition de logiciel -Formation du personnel Organisation informatique de l'Etat civil	29,5
		Mobilisation des ressources financières de la mairie	Accroître les finances locales de la mairie.	La capacité d'intervention des structures chargées d'améliorer des recettes est renforcée -De nouvelles initiatives de mobilisation des recettes fiscales et non fiscales sont créées	-Installation du Registre Foncier Urbain Simplifié (RFUS) -Construction et équipement des bureaux des recettes auxiliaires des impôts	132

Source : Plan de Développement Communal d'Avrankou, volume 1, rapport général, février 2005, page 125.

L'étape des enquêtes sur le terrain constitue un évènement majeur dans l'installation du dispositif RFU puisqu'elle va permettre d'y constituer la base de données foncière, fiscale et urbaine, deuxième grande composante de l'outil de gestion municipale avec la cartographie. Lors de ces enquêtes, sur une période déterminée d'une à plusieurs semaines, des agents recenseurs vont parcourir une grande partie ou l'intégralité du domaine communal. Cette étape des travaux du RFU a des répercussions visibles dans les espaces de vie des localités par les activités de ces agents dans les quartiers qui vont, par ailleurs, interpeler directement la population. Afin que les habitants réservent un bon accueil au personnel recenseur et rendent disponibles certaines informations personnelles, l'étape d'enquête doit être précédée d'une vaste opération de communication pour expliquer les finalités et les enjeux des opérations menées. Nous avons passé en revue au cours du chapitre 4 les différents canaux de communication qui peuvent être utilisés (Document 17).

La mise en perspective des comportements des autorités locales lors de cette étape préliminaire des travaux d'enquête peut constituer un autre moyen d'évaluation des considérations portées sur l'outil RFU par les équipes municipales. Va-t-on assister pour cette activité très importante dans la réussite des travaux à un investissement singulier des autorités communales ? Cette activité de communication va-elle être utilisée à d'autres fins comme la promotion des actions de l'équipe en place ?

Notre participation aux travaux d'installation du RFU dans les communes d'Abomey-Calavi et Sémé-Podji nous a permis d'appréhender à la fois des différences de degré dans la mise à profit des opportunités de communication par les équipes municipales et dans les implications de ces dernières dans les travaux. Pour rappel, dans ces deux communes, l'installation de l'outil RFU a été menée dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage directe. Les travaux étaient ainsi ici supposés produire une plus forte implication des autorités locales que dans les autres projets de RFU qui avaient recouru à une maîtrise d'ouvrage déléguée.

A Sémé-Podji, pour lancer officiellement les enquêtes de terrain, la mairie a organisé deux cérémonies. La première avait comme objectif de rassembler les différents représentants des corps de métiers, élus locaux, représentants des chefferies locales et chefs religieux (prêtre vodoun, pasteur, prêtre, iman) afin de leur adresser un message personnel en tant que personnes influentes auprès des populations. La seconde cérémonie, qui était destinée plus généralement à la population, a eu lieu dans la cour d'une mairie d'arrondissement où un chapiteau avait été monté pour l'occasion. Une troupe de théâtre avait été recrutée pour présenter à la population les enjeux de l'enquête de manière humoristique et communicative. Une centaine de tee-shirt à l'effigie de la mairie et de l'outil RFU avait été imprimée et distribuée à une partie des participants. Cette cérémonie, qui a réuni plusieurs centaines de personnes, a fait l'objet de comptes rendus dans la presse nationale et de reportages dans les journaux télévisés des 4 principales chaînes du pays.

Pour cette même opération de lancement des travaux d'enquête, la commune d'Abomey-Calavi n'a organisé qu'une unique cérémonie qui a eu lieu dans la salle de réunion de la Mairie. Cet événement n'a bénéficié que d'une très légère couverture médiatique dans la presse écrite locale.

Les différentes manifestations d'implication et d'appropriation par les équipes municipales des enjeux de l'enquête de terrain pour la réussite des travaux du RFU sont également perceptibles dans les messages diffusés par les campagnes d'affichage dans les quartiers. Dans les illustrations de la planche photographique 19, dans le cas de Sémé-Podji, nous pouvons mettre en avant la sollicitation du devoir citoyen ainsi que l'appel à œuvrer pour le bien collectif avec l'emploi du « nous » fédérateur. Ce qui n'est pas le cas dans le message diffusé à Abomey-Calavi. La partie prenante du projet par la mairie n'est pas explicite (absence de logo) et nulle mention n'est faite des objectifs des travaux pour le développement économique et social du territoire.

Planche photographique 16 : Fortes implications de l'équipe municipale de Sémé-Podji dans la campagne de communication préliminaire au lancement des enquêtes RFU



1. Prise de paroles du Maire entouré de ses adjoints et d'une partie de ses conseillers. 2. Discours en faveur de l'outil RFU relayé par le Chef d'arrondissement d'Ekpè. Sémé-Podji 2010. (Clichés Charles-Dominé J.)

Planche photographique 17 : Diversité des messages diffusés par les communes pour promouvoir les travaux du RFU et susciter la participation des populations



Sémé-Podji
« Citoyenne, citoyen, apporte ta pierre à l'édification de Sémé-Podji en réservant un bon accueil dans le cadre du projet d'élaboration du registre foncier urbain (RFU). » (Sémé-Podji 2010)



Sémé-Podji
« Pour le développement de notre commune, participons tous à l'élaboration du Registre Foncier Urbain (RFU). » (Sémé-Podji 2010)



Abomey-Calavi
« Le Registre Foncier Urbain, la commune d'Abomey-Calavi est désormais une réalité. Acceptez les agents enquêteurs chez vous en leur fournissant des informations sûres. » (Abomey-Calavi 2010) (Clichés Charles-Dominé J.)

5.2.2 Considérations habitantes, des enjeux pour le « donnant à voir »

La mise en place des Registres Fonciers Urbains et l'intégration progressive de ces outils d'état des lieux conduisent peu à peu à une couverture de l'ensemble du territoire de la région métropolisée du sud-est béninois par une grille d'informations numériques. Cette procédure n'est pas anodine dans le vécu territorial des habitants. La mise en œuvre d'outils rationnels comme le RFU ne se fait pas, en effet, sur une terre vierge. On a vu au chapitre 1 que la zone étudiée connaît une très forte pression foncière. Les outils mis en place peuvent donc être appréhendés par les habitants comme prometteurs et sources de stabilité foncière et d'aménagements (viabilisation, implantation des réseaux techniques). Il s'agit, également, d'une région fortement imprégnée par des représentations et pratiques traditionnelles de l'espace largement influencées par le religieux et par des héritages historiques successifs [MONDJANNAGNI A-C. 1977 - BARBIER J.-C. et DORIER-APPRILL E. 2002]. Dans cette approche les travaux menés autour des outils de l'information géographique locale peuvent être litigieux et mal perçus par certains groupes de population... mais ils peuvent aussi être instrumentalisés au service de la défense de leur intérêt ou simplement de leur lisibilité.

a) Une conditionnalité pour la "sécurité foncière"

Dans les argumentaires d'installation des Registres Fonciers Urbains présentés aux habitants, nous retrouvons souvent qu'ils vont permettre une amélioration de la gestion foncière. Les outils se fondent en effet sur un recensement de l'ensemble des propriétaires (présumés) et sur le relevé technique des limites des domaines fonciers. L'assemblage de ces données semble permettre d'éviter, sur un plan administratif, la reconnaissance de propriété de plusieurs personnes sur une même parcelle. Ces outils viseraient également à mieux suivre les évolutions foncières en enregistrant au fur et à mesure les opérations de mutations ainsi que tous les morcellements ou regroupements de parcelle entrepris.

Les travaux cartographiques et leur diffusion menés avec l'installation des outils peuvent revêtir une importance particulière par rapport aux représentations territoriales et aux stratégies foncières et résidentielles des habitants. Le premier enjeu, le plus fort, est celui d'une reconnaissance de fait d'occupations informelles dans un espace. Le document ci-dessous tend à l'illustrer. Il porte sur une petite zone de la partie ouest de la ville de Cotonou qui est considérée comme un vaste domaine d'occupation informelle. Jusqu'en 2002 (actualisation de la carte topographique au 1/50 000) les publications officielles de l'Institut Géographique National (IGN-Bénin) dans cette approche avaient pris soin de matérialiser cette zone de la ville par un espace blanc tel un territoire sans infrastructure et inhabité.

Document 24 : Les différentes formes de représentation cartographique du quartier de Sodjeatinme – Cotonou

Extrait orthophotoplan 1/ 20 000 - IGN-Bénin 2006



Extrait carte plan Cotonou 1/15 000 - IGN-FI - 1997



Extrait carte topographique Cotonou 1/50 000 - IGN-Bénin 2002



Extrait cartographie du Registre Foncier Urbain - 2010



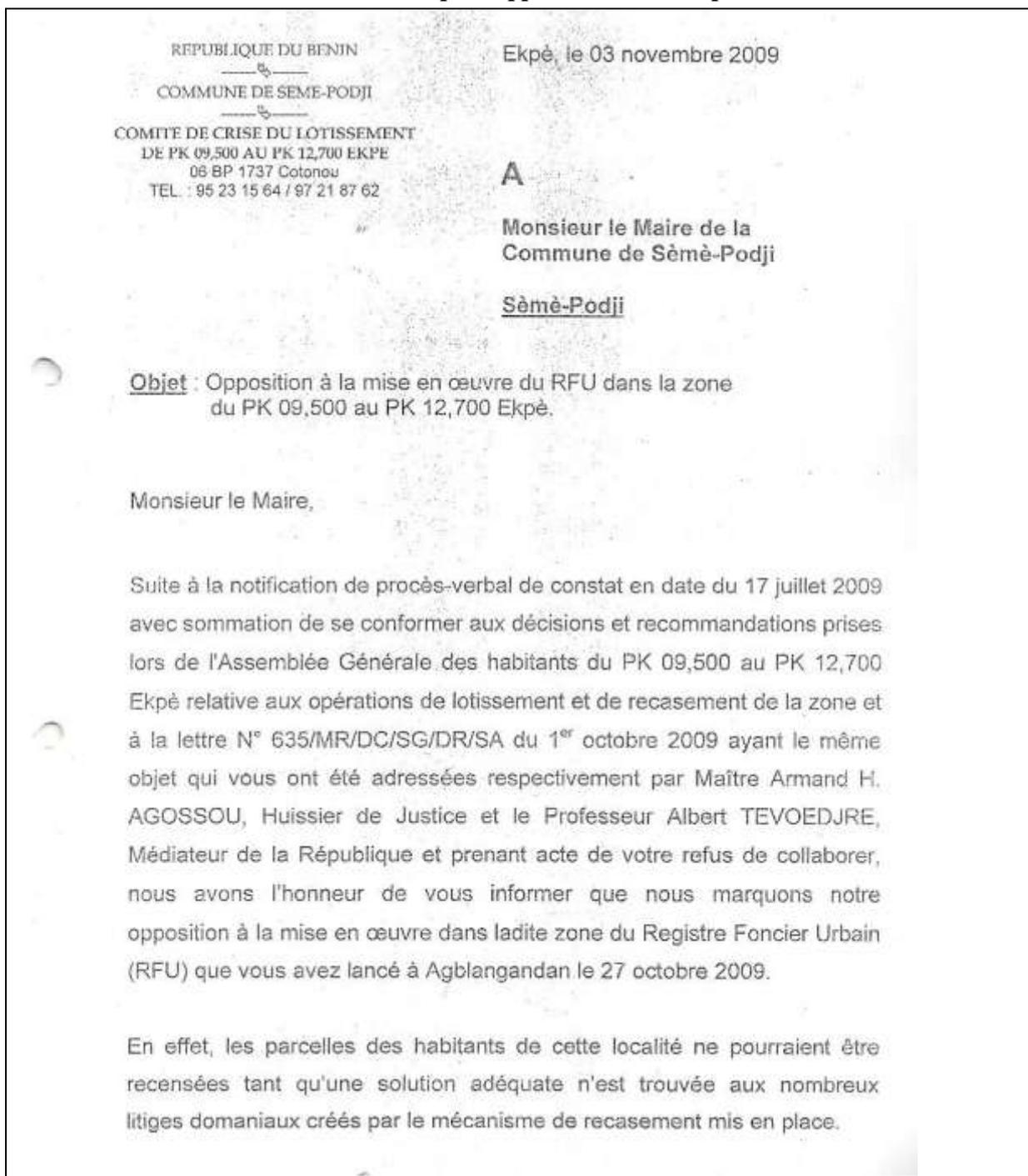
Les plans publiés sur la base du RFU tendent à exprimer une première forme de reconnaissance partielle de ces occupations de la part de l'administration (même si la représentation cartographique opérationnelle ne prétend nullement valider la légitimité de l'occupation). De ce fait, les inventaires géo-localisés de parcelles se présentent aux yeux des habitants comme des outils qui ouvrent une première reconnaissance de leur occupation.

D'après des observations empiriques et des entretiens menés dans plusieurs territoires de la région urbaine de Porto-Novo et Cotonou, nous avons pu remarquer l'importance que les résidents accordent aux travaux de cartographie, et leur souci d'être présents sur le terrain lors des enquêtes et relevés afin de bien figurer dans les bases de données en cours d'élaboration. Etre recensés et identifiés lors de la procédure d'état des lieux constitue un enjeu crucial pour les habitants afin que leur présumée propriété foncière soit bien matérialisée sur les plans. Ils ont généralement conscience qu'un non-enregistrement lors de cette étape ou une mauvaise retranscription des mesures d'un terrain peut avoir comme conséquence la perte ou un endommagement de leur bien par une réduction conséquente de surface. Ces préoccupations des habitants sont particulièrement visibles dans les paysages de la région urbaine par la grande densité de plaques d'information plantées au milieu des domaines fonciers ou clouées sur des bâtis indiquant les noms de son (préssumé) propriétaire ainsi que ses moyens de contacts (planche photographique 12 - Chapitre 2.2.2.b)

Rappelons que la procédure de lotissement au Bénin permet l'obtention d'un document produit par l'administration locale qui tend à constituer une première reconnaissance de droit d'occupation sur un terrain avec le permis d'habiter (Chapitre 1.2.2.d). Sur la base de cet acte administratif délivré par la commune l'occupant pourra ensuite engager des procédures

d'obtention de titres fonciers lui donnant un droit de propriété inattaquable (Chapitre 1.2.2.d). Par ailleurs, les outils techniques mis en place contribuent peut-être à accélérer des mutations en cours : états des lieux et plans de lotissement réalisés numériquement et facilement actualisables au rythme des changements dans l'occupation des sols vont, *de facto*, conduire à l'intégration de l'information géographique relative à certaines dynamiques territoriales périurbaines dans un Système d'Information Géographique régional (Chapitre 2.2.2.b – Carte 17) générant des connaissances fines susceptibles d'être mobilisées pour une gestion intégrée [DORIER E. 2004] (Chapitre 6.2.1).

Extrait 31 : Courrier de revendication par rapport à la mise en place de l'outil RFU



Source : Service des Affaires Foncières et Domaniales de la mairie de Sémé-Podji, 2010.

Par rapport au volet fiscal du Registre Foncier Urbain, un autre aspect, qui est bien connu des habitants, consiste, à travers l'enrôlement, en une forme indirecte de reconnaissance de propriété. Le Code général béninois des Impôts stipule en effet qu'à défaut du propriétaire, le redevable de l'impôt est l'occupant. Les outils mis en place tendent ainsi à recenser et inscrire dans une base de données officielle des contribuables de l'impôt qui ne sont pas reconnus par la loi comme des propriétaires fonciers (puisque'ils n'ont pas de titres fonciers mais des permis d'habiter révocables, des conventions entreprises entre privés ou des occupations régies par le droit coutumier). A Cotonou s'ajoute une autre procédure administrative qui incite encore massivement les occupants à dévoiler en détail leur identité lors des travaux d'enquête sur le terrain. Cette procédure porte sur le fait que pour être légalisée par l'administration, toute transaction foncière doit présenter un « quitus fiscal » certifiant que l'impôt foncier a été payé au cours des quatre dernières années. Lorsque la parcelle est enregistrée au RFU, on a ainsi une présomption de propriété. Les différentes reconnaissances administratives d'opérations foncières vont dépendre de la régularité du paiement des impôts locaux. On retrouve ici l'idée de la fiscalité comme facteur de sécurité foncière.

Enfin, dans quelques situations, en suivant de travaux d'installation de RFU dans plusieurs communes, nous avons pu observer de la part de groupes d'habitants la mise à profit de la période d'enquête pour exprimer certaines revendications au niveau de l'administration locale. Ces manifestations n'ont eu lieu que dans des quartiers ou zones très limitées des communes où s'exprimaient de forts mécontentements par rapport aux impacts et litiges d'une procédure de lotissement et de recasement qui parfois duraient depuis plusieurs années, ou face à des cabinets de géomètres et autorités locales soupçonnés de malversations. Ci-après est présenté un exemple de courrier de contestation contre les travaux de RFU reçu par la mairie de Sémé-Podji en 2009.

b) Résistances d'institutions traditionnelles aux logiques du RFU : le cas de Porto-Novo (Zébou)

Dans le *Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD)*, une étude menée sous la direction scientifique de M. Leclerc-Olive et A. Keita, à partir d'un axe sur les impacts de la mise en œuvre des programmes de développement urbain sur le paysage socio-politique local, a concerné le Registre Foncier Urbain au Bénin [LECLERC-OLIVE M. et KEITA A. 2004]. Ce travail voulait comprendre pourquoi dans le « succès global » de l'outil à Porto-Novo, le quartier ancien de Zébou, occupé par de nombreux descendants de familles royales et princières, a présenté différentes difficultés à son application. Ces difficultés ont porté à la fois sur des aspects techniques et sur les aboutissements dans la collecte de l'impôt foncier. Nous reprenons ici les principaux éléments révélés dans cette étude comme illustration d'une forme singulière de résistance locale aux logiques de l'outil informatique mis en place de façon unilatérale au sein des mairies du sud-est du Bénin.

Pour l'aspect technique du RFU, l'organisation de nombreuses collectivités familiales dans le quartier de Zébou avait fait émerger un questionnement sur les modalités de traitement de ces formes d'habitat traditionnel et collectif. Dans un esprit de rationalisation, il avait été décidé

par les techniciens (SERHAU-SA) d'entreprendre un recensement par unité de logement : chaque ménage paierait alors par rapport à l'espace qu'il occupe.

Dans les travaux de terrain, les collectivités familiales ont refusé catégoriquement cette modalité de recensement par unité de logement. Elles n'étaient pas d'accord pour être dissociées de l'ensemble du groupe de la collectivité qui avait un statut reconnu d'indivision. Par ailleurs, du fait de l'insertion dans les espaces des collectivités familiales de nombreux lieux de culte traditionnel, cette méthodologie ne pouvait rendre compte, selon elles, de la réalité de l'occupation au titre de l'habitat. Les populations ont marqué leur contestation par de fortes résistances, de multiples négociations et des tentatives de demandes d'exceptions.

Pour le paiement de l'impôt foncier, les populations du quartier de Zébou ont également fait preuve de nombreuses rebellions dans l'application du RFU. Les arguments invoqués par les populations pour ne pas payer l'impôt étaient multiples et articulés. La pauvreté des habitants de ce quartier ancien était mise en avant mais il était également fait référence à l'idée que certaines collectivités sont des reliques de la monarchie royale de Porto-Novo qui, à ce titre, doivent être exonérées d'impôts et, enfin, que certains locaux sont à usage cultuel et non d'habitation. Cet esprit réfractaire des populations du quartier de Zébou est appuyé dans l'étude M. Leclerc-Olive et A. Keita par une citation d'un responsable du RFU « *ça ne marche pas bien, les indivis sont des gens qui n'en ont rien à faire. Pas de revenus : ils jettent l'avis quelque part, et nous ne pouvons rien faire* ».

Par le constat des faibles montants et des taux de recouvrement de l'impôt dans ce quartier, les travaux de l'équipe scientifique relatent le sentiment dubitatif et perplexe du responsable de la cellule RFU sur l'intérêt de l'installation de l'outil dans ce quartier de la ville: « *dans les collectivités de ces vieux quartiers, il y a tellement d'indivis, que quand on calcule l'imposition, on se retrouve avec des montants dérisoires : il y a des gens qui occupent des pièces de deux mètres carrés, souvent en terre, ça donne un montant d'impôt de 500 FCFA (mois d'un euro). La question s'est même dès lors posée « d'extraire le vieux Porto-Novo du champ de l'imposition.*».

Le travail de Leclerc-Olive et A. Keita illustre ici de quelle façon la mise en place d'un dispositif technique et rationnel tel le RFU contribue à réveiller et à légitimer des formes d'organisations traditionnelles qui empruntent à la mémoire et à un passé hérité. La limite du dispositif au RFU par rapport au contexte socio-politique local est assumé par les techniciens de l'outil comme le montrent les propos d'un responsable du RFU retranscrits dans l'étude « *Je n'ai pas pour mission de modifier les comportements, j'ai comme mission de mettre en place un outil de travail.*».

c) Recensement des emprises coutumières, vers un acte de patrimonialisation?

Dans la région du sud-Bénin, le développement de l'outil rationnel du Registre Foncier Urbain s'effectue dans un territoire régional fortement imprégné par des représentations culturelles et des pratiques traditionnelles de l'espace et largement influencées par le religieux et plusieurs héritages historiques (Chapitre 1). Nous proposons ici d'appréhender comment ces logiques d'apparence contradictoire (technique informatique et approche culturelle) vont

se confronter et s'adapter l'une à l'autre. Les outils informatiques mis en place peuvent-ils rendre compte, sans devenir une source de conflit, de la complexité de certaines situations avec l'imbrication de règles coutumières, de croyances et de formes très anciennes de légitimité de droit d'exploitation des terres ? Ces outils peuvent-ils à leur tour devenir des supports de revendication de préservation d'espaces voire de patrimonialisation générant ainsi des processus sociaux nouveaux ?

Cette approche renvoie à plusieurs enjeux territoriaux : émergence ou reviviscence d'acteurs coutumiers dans le cadre de la décentralisation [BAKO-ARIFARI N. 1997 - BAKO-ARIFARI N. 1995 - MAYRARGUE C. 1997 - BAKO-ARIFARI N. et Le MEUR P-Y. 2003] et processus de patrimonialisation [SINOUE A. et all. 1995]. Nous n'avons malheureusement pas pu, dans le cadre de ce travail, approfondir ces aspects. La thèse menée par C. Tafuri¹¹ répondra notamment à plusieurs de ces préoccupations avec la production de données qualitatives et des études de cas précises.

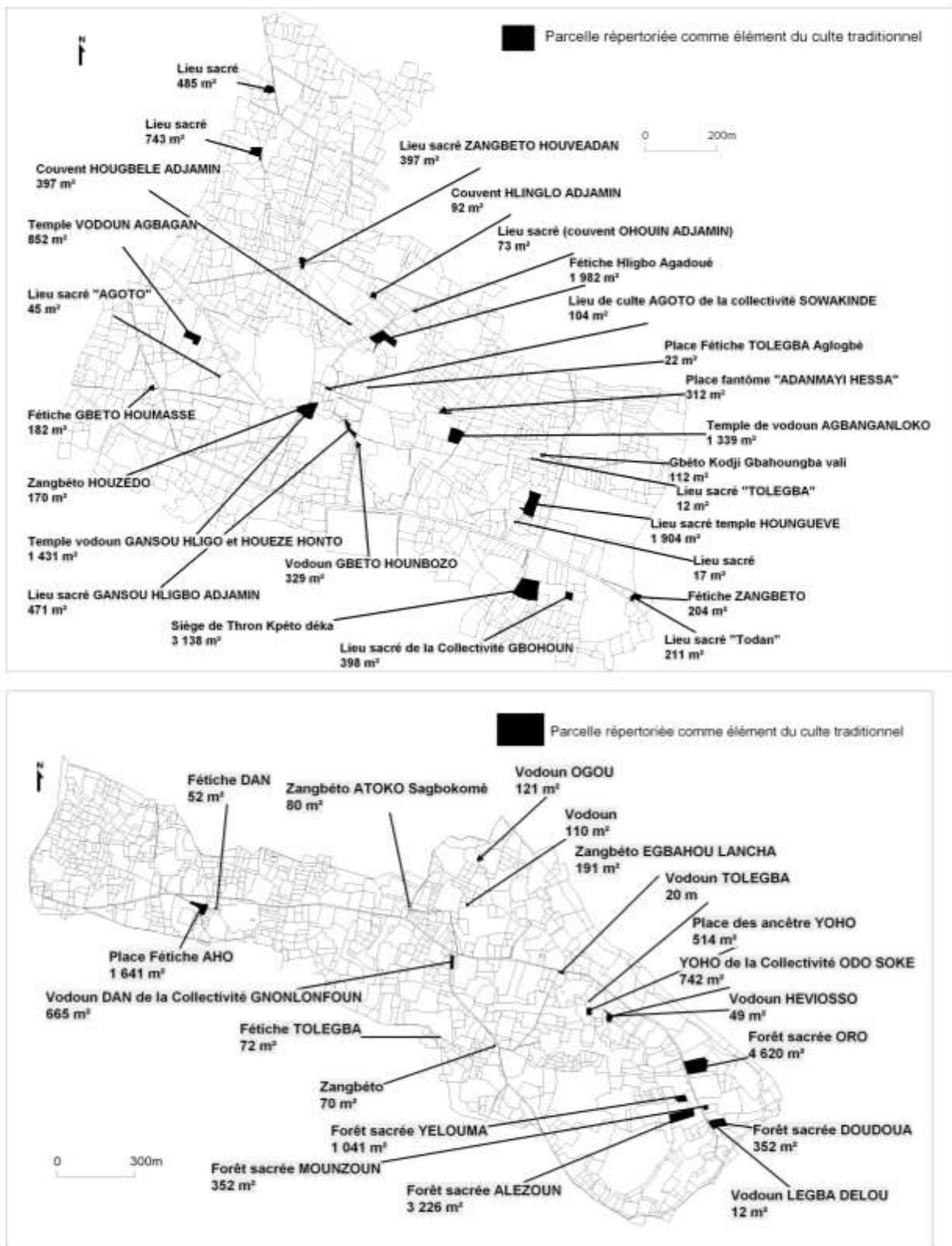
Nous dressons ici un bref état des lieux de ces aspects culturels palpables dans les bases de données des outils géomatique, entre les mains des autorités locales.

Les deux documents cartographiques présentés ci-dessous sont issus de l'exploitation de plans d'état des lieux effectués par un cabinet de géomètre en préliminaire à des travaux de lotissements le territoire d'Adjarra, comme limitrophe de Porto-Novo dont nous avons déjà présenté certains extraits de parcellaire au cours du chapitre 1. Nous avons notamment pu y voir déjà la densité des formes d'occupation des collectivités familiales (Figure 20). Il s'agit d'un espace que l'on pourrait aujourd'hui simplement qualifier de « périurbain », mais qui est très fortement marqué par une identité culturelle spécifique liée à une histoire politique locale précoloniale par le rôle de chefferies coutumières et familles royales ainsi que par la vitalité de pratiques magico-religieuses dont plusieurs ont été historiquement reléguées dans ce territoire lors de l'extension de Porto-Novo sous domination coloniale au début du XX^{ème} siècle [MONDJANNAGNI A-C. 1977 - VIDEGLA M. 1999 - BARBIER, J.-C. et DORIER-APPRILL E. 2002 - DORIER-APPRILL E. et DOMINGO E. 2004].

Dans les deux cas présentés ci-dessous il s'agit de la géo-localisation des lieux de cultes traditionnels. Nous pouvons observer que des inventaires systématiques de ces sites ont été réalisés bien que, pour certains, leur superficie soit extrêmement petite (jusqu'à moins de 17 m²).

¹¹ Titre du sujet de recherche : « Les enjeux du patrimoine au Bénin, évolution et perspectives pour Porto-Novo et sa région ». Université d'Aix-Marseille – LPED.

Figure 37 : Recensement des lieux sacrés et sanctuaires effectué à l'étape d'état des lieux de projets de lotissement dans deux localités de la commune d'Adjarra



Source : Fichiers et plans d'état des lieux des lotissements d'Aglogbè et Odo-Hongla, Cabinet de géomètre Moussedikou, 2005, Porto-Novo. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Extrait 32 : Fichier de recasement de travaux de lotissement et traitement technique des espaces de lieux de culte traditionnel

Cabinet IRTC Tel : 21-51-51 Porto-Novo		LOTISSEMENT : GUEVIE-DJEGANTO								TRANCHE B		Date _____	
ILOT N° 44		Coefficient de Réduction : 39 %											
N° D'ORDRE	Piles	E.L N°	NOMS ET PRENOMS	Nbre de Piles	SURFACES EN m²				Frais de surcasse- ment	Légende	OBSERVATIONS		
					APPORT	REG.	ATTRIB.	ECARTS					
1 →	a →	639	BANKOLE Cyriaque		800	488	488			B	R		
2 →	b →	638	DANSOU Elisabeth		467	285	385	+100	+150 000 F	B	R		
3 →	c →	641	AHOUANTO Julienne		400	244	254	+10	+15 000F	B			
4 →	d →	948f	ZOSSOU Jules			121	121	+0			R		
5 →	e →	611	Zangbèto vall		420	420	420	+0	-		Lieu de culte R		
6 →	f →	610	De-REGO Awanatou		740	451	474	+23	+35 500F	B	R		
7 →	g →	643 et 615	ASSOGBA Antoine		720	439	439	+0	-		fusion		
8 →	h →						116		-				

B = Bâti, R/ IGN : Rectification par l'IGN

Source : Registre de recasement du lotissement de Guévie-Djeganto tranche B (Porto-Novo), Cabinet de géomètre Moussedikou, Porto-Novo 2005.

Extrait 33 : Plan de lotissement et recasement d'un site de fétiche



Source : Plan de lotissement de Ouando-Dowa-Akonaboè tranche E (Porto-Novo), Services des Affaires Domaniales de la mairie de Porto-Novo 2006.

Du fait de leur recensement à l'étape d'état des lieux, nous allons retrouver ces sites relevant des lieux de cultes traditionnels dans la documentation sur l'application des plans de lotissement c'est-à-dire à la suite des opérations de remembrement et de morcellement foncier. Comme les autres types d'occupation foncière, ils sont l'objet de déplacement par rapport à la définition du tracé de la voirie et des situations des infrastructures socio-communautaires (Chapitre 1.2.2.a). En nous appuyant sur l'étude d'une dizaine de registres de recasement,

dans la pratique des travaux de lotissement, bien qu'il n'existe pas (du moins jusqu'en 2011 date de nos dernières enquêtes de terrain) de lois ou d'arrêtés municipaux le prescrivant, ces sites culturels ou sacrés ne font pas l'objet d'une application de coefficient de réduction (Chapitre 1.2.2.a). Le premier extrait ci-dessous présente de cette situation de recasement d'une parcelle de terrain dédiée aux activités de *zangbeto* (société de masques traditionnelle, de « gardiens de nuit »). Le second extrait montre l'organisation au sein d'une zone de lotissement de Porto-Novo, à l'intérieur d'un îlot morcelé, une parcelle attribuée à un fétiche.

L'organisation de ces différentes documentations est source de plusieurs questionnements : Les notables ont-ils exercé une pression ou un contrôle sur les géomètres lors de leurs travaux d'état des lieux sur le terrain ? Les habitants veulent-ils, à travers leur recensement, préserver ces sanctuaires menacés par l'urbanisation et garantir des réserves d'espaces pour leur éventuel déplacement ?

Nos enquêtes et nos nombreux entretiens auprès des chefs de collectivités familiales, des responsables de cabinets de géomètre et des comités de lotissement ne nous ont pas permis de faire état de quelconques pressions particulières de la part des différents protagonistes impliqués. Il semble que le recensement de ces lieux sacrés, nombreux dans le cas des territoires d'Adjarra, s'inscrive dans une simple opération de routine et qu'il n'y ait pas de la part du corps de métier des géomètres une stratégie. Dans tous les cas les travaux faits témoignent de l'évidence pour le géomètre d'intégrer ces « géo-symboles » qui font partie du quotidien dans une démarche d'inventaire géographique.

En revanche, singulièrement dans la commune d'Adjarra, la géo-localisation d'éléments coutumiers a clairement été mobilisée par d'autres acteurs notamment des groupes d'intellectuels proches des pouvoirs traditionnels dans une visée de patrimonialisation [HOUNKVEVI A. 2003] et de développement touristique. Cette commune, en particulier, a mené depuis le début de la décentralisation, en 2003, plusieurs actions en faveur du recensement et de la mise en valeur de ces sites (Chapitre 1.1.2.c). En 2006, la mairie a même appuyé financièrement les travaux d'un étudiant en Géographie, sous la direction scientifique du Professeur Noukpo Agossou, pour un inventaire de l'ensemble des lieux culturels et culturels avec la constitution d'une cartographie détaillée.

Ce cinquième chapitre, qui s'est intéressé aux modalités d'épanouissement des outils de l'information géographique numérique dans les organisations décentralisées et municipales au Bénin, a permis d'identifier des procédés opérationnels qui ne sont pas tout à fait ceux prévus par les projets de développement.

Ces décalages ont été perçus, dans un premier temps, à partir des conditions d'accueil des outils dans les administrations locales. Nous avons observé les effets relatifs aux processus d'installation de ces technologies par des acteurs extérieurs à la commune. La récurrence de ces interventions exogènes, pour efficaces qu'elles soient d'un point de vue technique et financier, a généré des formes de résistances ou de gêne et complexifié les modalités d'appropriation des outils installés par les responsables et divers acteurs locaux.

Nous avons pu ensuite révéler des pratiques locales légèrement décalées par rapport aux organigrammes et textes officiels qui régissent les administrations qui, à première vue, dessinaient les contours d'une organisation fonctionnelle appropriée aux outils. En observant minutieusement les activités au sein des services communaux, nous avons constaté que des fonctions exécutées ne sont pas celles prévues, des agents municipaux font autre chose que ce pour quoi ils sont officiellement recrutés. Certaines tâches de gestion des outils ne relèvent pas toujours ni des compétences ni de la formation initiale des personnels qui les effectuent. Les moyens de fonctionnement nécessaires à la pérennité et au développement technique des outils ne sont pas toujours, non plus, mobilisés à la hauteur des besoins et de ce qui est affiché et les enjeux des travaux ne sont pas toujours appropriés et estimés à juste titre par les élus.

A l'échelle des habitants, nous avons pu mettre en évidence l'importance des enjeux de la cartographie parcellaire et de son actualisation par rapport à la situation instable de la question foncière dans la région. Les travaux d'inventaire sur le terrain permettent d'enregistrer et, en quelque sorte, d'officialiser des logiques coutumières d'occupation de l'espace (propriétés collectives, lieux sacrés traditionnels). L'inscription au RFU n'a pas de valeur légale et ne signifie pas forcément pérennité mais en « donnant à voir » elle peut servir de base de revendication et de rationalisation d'une situation géoculturelle donnée.