

L'information géographique dans les stratégies des coopérations internationales d'appui à la décentralisation

Au début des années 1990, en Afrique de l'Ouest, le soutien au renforcement des autorités locales devient un nouvel axe majeur des actions des bailleurs de fonds avec un consensus quasi général. Pour les économistes néolibéraux, la décentralisation est envisagée comme un moyen de limiter le pouvoir concentré des États. Dans les régimes démocratiques, elle est considérée comme un moyen de gouvernement plus réactif aux besoins locaux et de prise de parole des populations sur les questions de gestion publique. Pour les leaders de régimes autoritaires, et sous des formes édulcorées, elle est utilisée comme un substitut de la démocratisation à l'échelle nationale [CROOK R. et MAJOR J., 1998]. Pour les États en crise, la décentralisation peut être recourue comme un moyen d'établissement ou de rétablissement de la paix sociale : « *A primary objective of decentralization is to maintain political stability in the face of pressures for localizations* » [Rapport de la Banque mondiale, 1999, page 107]. La décentralisation permettrait d'atténuer les velléités indépendantistes de certains régions, voire de renforcer l'unité nationale de pays fragilisés par une fragmentation ethnique ou religieuse importante.

Économiquement et socialement, les appuis internationaux à la décentralisation sont justifiés par une meilleure efficacité de la distribution de l'aide publique au développement. Accorder plus de pouvoir à l'échelon local doit favoriser une plus grande transparence, une meilleure probité et efficacité des gouvernements en instituant « *un contrôle de proximité par voie électorale et un projet de développement local tablant sur de nouveaux gisements de croissance* » [DE MIRAS C. 2004 b, page 119]. Le choix de déléguer à des niveaux infranationaux la tâche de définir les problèmes et intérêts collectifs s'inscrit, aussi, dans l'espoir d'un accroissement de la « responsabilité » des opérateurs dans la gestion d'un « bien commun local » [DORIER-APPRILL E. et JAGLIN S. 2002 b - DUBRESSON A. et FAURE Y-A. 2005]. Pour plusieurs institutions financières internationales, et notamment la Banque mondiale, la décentralisation s'inscrit, également, comme un moyen de réduire la corruption des États présentée comme un « cancer pour le développement » [Discours de J. Wolfensohn, président de la Banque mondiale lors de la réunion annuelle de la Banque mondiale et du FMI d'octobre 1996].

Cependant, ces différents arguments en faveur de la décentralisation sous l'influence des thèses démocratiques et libérales sont largement « descendantes » et se situent chronologiquement en phase avec les politiques d'ajustement structurel qui visent à réduire le périmètre de l'État. Ces arguments sont impulsés par les bailleurs de fonds internationaux à des États endettés dont la marge de réaction est faible comme le souligne le directeur du *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM – Cf. description infra) lui-même dans plusieurs communications [table ronde « *Coopérer avec les collectivités locales* », Journée d'Étude AdP du vendredi 9 septembre 1994 – Référence Internet Journée d'Étude de l'AdP]. D'autre part, si nous pouvons douter de la réelle adhésion des États à ce concept de la décentralisation, nous pouvons également mettre en question les intérêts de ces mêmes États à engager cette réforme. Pour M-F Lange « *le processus de décentralisation est toujours affiché comme un facteur de démocratie et de prise de responsabilité par la communauté. Mais (la*

décentralisation et la gestion communautaire opèrent) de manière simultanée et cumulative aux dépens des populations ou des communautés les plus défavorisées : (...) elles apparaissent le plus souvent comme « imposée » par les institutions internationales (...) comme « suggérées » par les grande ONG et comme des réponses aux exigences de la globalisation (...) ou « déterminées » par l'adhésion à l'économie libérale. » [LANGE M-F. 2000, page 7]. Pour C. Nach Mback, il semble que les États africains aient bien souvent instrumentalisé la décentralisation pour d'une part obtenir la paix civile et d'autre part pour retrouver la confiance des bailleurs de fonds internationaux [NACH MBACK C., 2001]. En Afrique de l'Ouest, les politiques menées en faveur de la décentralisation ont, ainsi, donné lieu à de très nombreuses études critiques [JAGLIN S. et DUBRESSON A. 1993 - TOTTE M. DAHOU T. et BILLAZ R. dir. 2003, DUBRESSON A. et FAURE Y-A. 2005 - DE MIRAS C. dir. 2004 b - LE BRIS E. et PAULAIS T. 2007]. E. Le Bris et T. Paulais se demandent, par exemple, si la décentralisation n'a pas conduit en fait à une occultation du politique et à la négation du concept même d'espace public et si la décentralisation ne renforce pas le jeu de mécanismes clientélistes.

En partant de ce contexte de promotion de la décentralisation, ce chapitre va s'intéresser à la situation particulière du Bénin où l'application des réformes, par rapport aux autres pays sahéliens, a été plus tardive [LE MEUR P-Y. 2006 a]. En décembre 2002, date des premières élections municipales au Bénin, plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest avaient, pour comparaison, déjà derrière eux un mandat de plus de 5 ans (Burkina Faso 1995 et 2000, Sénégal 1996 et 2002, Mali 1999 – Figure 3). Ce retard dans l'application de la réforme a permis, par contre, par rapport à d'autres pays de la sous-région une meilleure préparation technique en amont opérée par les coopérations bilatérales européennes et, par cette approche, ce retard peut être appréhendé comme un point largement positif. Les bailleurs de fonds, très nombreux au Bénin, ont pu anticiper certaines difficultés repérées dans les pays voisins qui ont déjà expérimenté le processus. Par rapport à la situation malienne, des retours d'expérience ont pu être pris sur les tensions et conflits en relation au choix des découpages de territoires communaux fondé sur des regroupements volontaires [LIMA S. 2003 et 2006]. On a pu, également, prendre le temps de mettre en place des outils de gestion et notamment des outils d'information géographique susceptible de favoriser la mobilisation de ressources propres pour les nouvelles communes.

Nous allons analyser, au cours de ce chapitre 3, les initiatives menées qui visent à la fois à optimiser la gestion des nouvelles municipalités des grandes villes et particulièrement des agglomérations de Cotonou et Porto-Novo et à mobiliser les ressources locales pour leur donner des moyens de fonctionnement. En Afrique de l'Ouest, plusieurs initiatives ont été menées dans le but ou l'objectif de ces résultats sous la forme de construction de bases de données comme le programme *Economie et Finances locales* (ECOFILOC – Chapitre 3.1.1.b) coordonné par le *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM). Parmi ces initiatives, nous nous intéressons particulièrement au processus de mise en place des premiers registres fonciers urbains, variante locale des systèmes d'informations foncières (SIF), construits autour d'un traitement de l'information foncière et la publication de plans parcellaires. Il s'agit aussi d'outils au centre de nombreux travaux prospectifs au cours des années 1990 qui ont donné lieu à la publication de plusieurs études financées par des bailleurs de fonds

[DURAND-LASSERVE A. 1991 - DURAND-LASSERVE A. et FATHALLAH S. 1991 - DURAND-LASSERVE A. 1993 - FATHALLAH S. 1990 – PDM 1994 et 2000].

Ce chapitre est construit en deux parties. Nous allons discuter, d'abord, des modalités du processus de décentralisation au Bénin et de l'important interventionnisme de plusieurs bailleurs de fonds internationaux. Nous allons revenir, ensuite, sur le contexte conjoncturel de l'essaimage de l'outil Registre Foncier Urbain de la fin des années 1980 à 2010 qui s'inscrit, tout en profitant des effets de la libéralisation du secteur public et l'institutionnalisation de structure comme la Société d'Études Régionales d'Aménagement et d'Urbanisme (SERHAU-SA), pleinement dans cet appui au développement communal.

3.1 La décentralisation au Bénin, une innovation radicale minutieusement préparée sous l'égide des bailleurs de fonds

En février 1990, la Conférence Nationale des Forces Vives du Bénin (instance de rassemblement nationale et de définition des grandes orientations des réformes institutionnelles devant assurer le passage à la démocratie – ADAMON D. 1995) a formulé à l'issue de ses travaux, des recommandations qui mandatent le gouvernement pour s'occuper spécialement de la réforme de l'administration territoriale et de la décentralisation administrative par l'organisation d'un forum. Les États Généraux de l'Administration Territoriale (EGAT) se tiennent à Cotonou du 7 au 11 janvier 1993 et le principal point abordé est la révision des modes de gestion de l'administration territoriale et des libertés locales. Le rapport final de ces états généraux préconise « *une décentralisation progressive de l'administration territoriale* » avec un « *transfert graduel des compétences* » [NACH MBACK C. 2002]. En mai 1995, un Projet de Loi d'Orientation porte sur l'organisation de l'administration territoriale au Bénin. En 1997, sont successivement créées la *Direction Générale de l'Administration Territoriale* (DGAT), puis la *Mission de Décentralisation* (MD), et enfin la *Maison des Collectivités Locales* (MCL). En janvier 1999 sont votées les premières lois qui organisent le cadre légal de la décentralisation et augurent la création des communes de type municipal.

Document 7 : Lois organisant la décentralisation au Bénin

La loi n° 97- 028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale en République du Bénin.

La loi n° 97 - 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

La loi n° 98 - 005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

La loi n° 98 - 007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes.

La loi n°98 - 008 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

Source : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, République du Bénin, septembre 2002.

Le 4 février 2002, un décret portant convocation du corps électoral au 1^{er} décembre 2002 est publié (Décret 2002-042 portant convocation du corps électoral pour les élections communales et municipales). Quinze jours par rapport à la date initialement prévu, le 15

décembre 2002, soit douze ans après la Conférence Nationale et l'amorce du renouveau démocratique, le premier tour des premières élections locales a lieu pour élire les conseillers communaux et municipaux.

Pour certains observateurs, cette longue période entre le choix politique et son application résulte de la recherche par le pouvoir alors en place d'une certaine cohérence entre les majorités locales et gouvernementales aux résultats défavorables des élections législatives de 1995 [DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., BARBIER J-C, DOMINGO E, TCHIBOZO F et ZOSSOU E. 2002]. Ce n'est qu'une fois Kérékou réélu comme chef de l'État en mars 2001, qu'on a pu espérer, en effet, la publication d'un calendrier d'élections. P-Y Le Meur parle d'un recul dans l'application du processus de décentralisation de la part de différents gouvernements successifs « devant la forte teneur politique » de la réforme et des « enjeux qu'elle représente dans les rapports de forces entre partis politiques » [LE MEUR P-Y. 2006 a]. Cette situation va marquer de fait les tentatives de l'État béninois, organisateur de la décentralisation, à s'investir dans les réseaux locaux pour établir son homogénéité dans les structures locales. Officiellement, pour les autorités cette longue période répondait de la nécessité d'une bonne préparation des futures communes et de leurs dirigeants. Pour C. Nach Mback, « *les débats politiques et la dynamique législative qui ont duré plus de dix ans au Bénin pourraient traduire les péripéties de la construction de l'État de droit et de la démocratie dans ce pays et, au-delà, en Afrique.* » [NACH MBACK C. 2002]. Ces délais pour l'installation de la décentralisation ont amené d'autres observateurs à penser que ce projet de réforme institutionnelle a tenu plus à cœur aux partenaires extérieurs notamment la France et l'Allemagne qu'aux autorités gouvernementales, lesquelles n'auraient montré pendant plusieurs années aucun empressement à mettre en pratique cette réforme [BIERSCHENK T et OLIVIER DE SARDAN J-P.1998 - DORIER-APPRILL E. et DOMINGO E. 2004].

Au cours de cette première partie de chapitre, nous allons entreprendre un état des lieux général du cadre de la réforme de la décentralisation au Bénin. L'objectif est de comprendre le contexte de la mise en place des registres fonciers urbains et des participations des bailleurs de fonds dans leurs financements. Sur un plan méthodologique, nous allons, dans un premier temps, énumérer les interventions des coopérations étrangères dans le processus d'engagement de réformes. Nous présenterons ensuite le dispositif retenu de l'administration territoriale et le mettrons en perspective par rapport à l'émergence de nouvelles problématiques de gestion locale des territoires.

3.1.1 Un ancien et dense interventionnisme étranger dans la réforme de l'administration territoriale

Ce premier point s'intéresse donc aux concours des institutions internationales d'aide au développement dans le processus de réformes de l'administration territoriale au Bénin. L'approche chronologique des événements de la réforme à partir de 1990 et la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation permet d'identifier trois grandes formes d'interventions. Il s'agit, d'abord, de coopérations bilatérales de la France puis de l'Allemagne en amont de l'application des lois. Parallèlement, l'organisation du *Partenariat pour le Développement Municipale* (PDM) avec les appuis de différentes institutions d'aides

au développement a joué une sorte de lobby africain à partir de différents programmes d'activités. Enfin, nous pouvons identifier de nouvelles formes d'appui avec l'institutionnalisation de la décentralisation à partir de janvier 2003 qui se sont accompagnés d'une diversification des acteurs impliqués et de leur modalité d'intervention.

a) Les coopérations de la France et de l'Allemagne très actives en amont de la promulgation des lois

Les coopérations françaises et allemandes ont été des soutiens d'avant-garde au processus d'engagement des réformes de décentralisation au Bénin. Nous allons relater, ici, à partir d'un travail de dépouillement de documentations de projets et d'entretiens menés au Bénin, les modalités d'intervention de ces deux coopérations européennes dans l'aboutissement de la décentralisation en janvier 2003 après l'organisation, au cours du mois précédent, d'élections locales.

Une succession de projets d'appui technique pour préparer la décentralisation

Dès 1991, à l'issue de la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation, la France a commencé à appuyer l'État béninois à engager un processus de décentralisation de son administration territoriale.

Le premier appui a été engagé avec le montage d'un Fonds d'Actions et de Coopération (FAC – alors dispositif de l'aide publique au développement de la France) : le FAC 091CD91 « *Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine* ». Ce premier projet était organisé autour de trois domaines d'intervention : le champ institutionnel centré sur l'appui à l'élaboration du cadre législatif, le champ expérimental avec le choix de la ville de Parakou pour la mise au point d'une méthodologie de gestion d'une collectivité de plein exercice et, enfin, le champ instrumental avec la mise en place d'un système d'informations foncières et de mobilisation des ressources locales à travers l'outil Registre Foncier Urbain. Cet outil, au cœur d'un travail d'exploitation et de mise en valeur de l'information foncière locale, va être présenté plus en détail dans la deuxième partie de ce troisième chapitre et tout au long du chapitre 4 dans son approche d'instrument d'appui technique aux communes décentralisées.

Parallèlement à ce grand projet, la Coopération française avait dégagé deux subventions dans le cadre des moyens relatifs au plan d'ajustement structurel en 1991 et 1993. Ces deux subventions d'ajustement structurel (SAS) ont permis la réalisation du « *Projet d'appui à la gestion financière des collectivités locales et à la fiscalité locale* ». L'objectif de ces aides était de donner aux villes de Porto-Novo, Cotonou et Parakou les moyens d'accroître leurs ressources financières et de les aider à mettre en place un programme d'investissement basé entre autres sur leurs nouvelles ressources.

L'appui de la France dans le processus de la décentralisation au Bénin s'est marqué également, de façon plus indirecte, à partir de l'année 1991 par d'importantes aides financières et techniques avec la mise à disposition d'assistants techniques français (7 entre 1992 et 2006) dans l'établissement du *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM – Cf. sous point b) dont le siège va être fixé à Cotonou. Entre 1992 et 2006, cette structure va bénéficier de 9 conventions différentes de financement du ministère français des Affaires

Etrangères pour un montant total de 5,33 millions d'euros [Institutions et Développement 2007, page 144].

C'est en 1994 que les coopérations française et allemande décident d'unir leurs moyens dans l'appui au processus de décentralisation inaugurant les activités de la Coopération allemande dans ce domaine institutionnel au Bénin. Cette volonté a aboutie à l'organisation du *Projet Tripartite bénino-franco-allemand d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration* (PTDD). Dans son organisation, ce projet multipartenaire représentait deux projets de coopérations unis dans un partenariat au sein d'une même structure d'accueil à savoir le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD), ministère alors chargé de l'organisation de la réforme de la décentralisation. Le premier projet de la Coopération française inclus dans ce partenariat sera le projet *Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine*, celui de l'Allemagne sera un premier projet nommé lui-même *Projet Tripartite bénino-franco-allemand d'Appui à la Décentralisation et à la Déconcentration* puis le *Projet d'Appui à la Planification pour un Développement Décentralisé* (APDD). Dans les documents officiels, les motivations de ce projet tripartite sont définies par les éléments suivants :

« Offrir au Bénin les compétences de deux pays disposant des expériences nationales riches et diversifiées dans le domaine de la décentralisation, compétences qui se complètent, relatives à plusieurs aspects comme l'autonomie des collectivités, de leur assise juridique, de l'organisation des finances locales et de systèmes de péréquation financière, de la restructuration du niveau des préfectures, de la réorganisation des administrations communales et de l'organisation et gestion du processus de la réforme en général. »

Source : Note de réflexion conjointe de la GTZ et du SCAC à Cotonou relative à la Coopération franco-allemande dans le cadre du projet tripartite pour appuyer le processus de la décentralisation et de déconcentration au Bénin, juin 2007.

- En 1996, la France engage un nouveau projet FAC intitulé « *Décentralisation et appui aux collectivités locales au Bénin* ». Ce projet permet de soutenir la réforme de l'administration territoriale dans le cadre de deux volets. Il touche, d'abord, la déconcentration par un conseil aux administrations centrales dans la nouvelle définition de leurs missions et se manifeste par un appui à la mise en place de la tutelle déconcentrée de l'État et l'achèvement du cadrage légal de la réforme. Ce projet concerne, ensuite, la décentralisation par un appui à l'installation et en faisant la promotion du développement des collectivités locales béninoises à travers la *Maison des Collectivités Locales* (MCL). Cet établissement, avec un statut d'établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD), va être chargé entre autres d'élaborer des programmes de formation des acteurs locaux, de développer des outils d'aide à la décision, d'animer un réseau de conseil et d'aide aux communes et appuyer l'émergence d'une capacité à la maîtrise d'ouvrage des services communaux [Référence Internet ministère béninois en charge de la Réformes de la décentralisation].

Le projet de 1996 va intervenir également dans le volet foncier qui est présenté comme un « enjeu incontestable du pouvoir local alors que les documents de planification faisaient défaut ». Dans cette perspective étaient prévues l'actualisation des plans directeurs de Parakou et Porto-Novo et la mise en place d'un appui à la réalisation d'un dossier type de lotissement. Ce projet FAC a mobilisé une équipe d'assistance technique française de trois coopérants expatriés : un conseiller du ministre au ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Aménagement du Territoire (MISAT – nouvelle dénomination du ministère en charge de la réforme de l'administration territoriale), un conseiller du directeur à la Maison des Collectivités Locales (MCL) et un conseiller du directeur général de la SERHAU pour le volet urbain du projet. La convention de financement du projet a été signée en 1997 [SERHAU SA 2000].

- Pour prendre le relais de ce projet prévu s'achevé en 2000, la Coopération française commence à initier dès 1999, selon ses procédures habituelles, un nouveau projet intitulé « *Appui à la Décentralisation et à la Gestion Urbaine* » (PDGU). Ses accords de financements sont approuvés en Comité directeur du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP – nouveau dispositif à partir de l'an 2000 de l'aide publique au développement de la France) en 2000. Ce nouveau projet est organisé autour de trois composantes. La première concerne un appui institutionnel à la déconcentration et à la décentralisation. La deuxième porte sur la consolidation des outils de gestion urbaine à Cotonou, Parakou et Porto-Novo. La troisième est un appui à la gestion communale des villes secondaires de Bohicon, Kandi et Natitingou. Selon le même schéma que le projet FAC précédent, ce projet prévoit la mise à disposition au sein du ministère chargé de la réforme de l'administration territoriale, de la Maison des Collectivités Locales (MCL) et de la SERHAU, de trois coopérants français avec un statut de conseiller technique. Ce nouveau projet s'inscrit, également, dans le cadre du projet tripartite bénino-franco-allemand avec un important travail de recherche de complémentarité des actions menées par les deux bailleurs de fonds.

Des pressions pour l'organisation des élections locales

Dans le processus de décentralisation au Bénin, le lobby de la France et de l'Allemagne peut être saisi par l'instauration de conditionnalités relatives à l'application des lois électorales pour le déblocage des financements des projets de coopération.

Pour le FSP « *Appui à la Décentralisation et à la Gestion Urbaine* » (PDGU), il s'agissait d'une des cinq conditionnalités suspensives pour l'ensemble des composantes du projet. Ainsi, bien que les financements du projet aient été accordés par le Comité directeur FSP en 2000, ce n'est qu'en avril 2003, soit une fois l'installation des conseils communaux et municipaux, l'élection des maires et la passation de service entre les préfets et sous-préfets et les maires effective qu'a pu être organisé le 1^{er} comité de pilotage du projet validant de fait son démarrage officiel. Durant plus de deux ans, les administrations locales traditionnellement bénéficiaires de soutiens de la Coopération françaises (notamment les circonscriptions urbaines de Cotonou, Porto-Novo et Parakou), le ministère en charge de la réforme de décentralisation et la Maison des Collectivités Locales n'ont obtenu aucun appui financier. Par ailleurs, les coopérants français en affectation dans les différentes institutions (ministère

en charge de la Réforme de l'administration territoriale, MCL et SERHAU-SA) ont été, durant plusieurs mois, mis en vacances, privant ces dernières institutions d'expertise technique internationale pendant une certaine période.

b) Un contexte d'émulation à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest orchestré par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM)

Au Bénin, le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) constitue un autre acteur dans la promotion du processus de réformes de l'administration territoriale avec la décentralisation. Nous allons revenir, ci-dessous, sur les principaux éléments fondateurs de cette institution et ses activités en faveur de l'émergence des pouvoirs locaux qui s'inscrivent pleinement dans la diffusion, au cours des années 1990 et 2000, d'un nouveau modèle de gouvernance en Afrique de l'Ouest [KOOP K. et AMILHAT A-L. 2011].

Une origine au début des années 1990, une volonté de quelques bailleurs de fonds de renforcer et organiser les pouvoirs locaux en Afrique

Le PDM a été créé en mai 1991, à l'initiative de la Banque mondiale. Alors dénommé Programme pour le développement municipal, il était destiné à être le complément du Programme de Gestion Urbaine (PGU) à l'échelle régionale, directement axé sur les demandes des collectivités locales. L'idée de sa création a pris forme suite à plusieurs conférences internationales dont deux principales à Lille (France) et à Poretta (Italie) sur le thème de la gestion urbaine et les moyens de renforcer les capacités locales. « *L'objectif était d'accompagner les gouvernements dans leur volonté politique de décentralisation et de renforcer les capacités des collectivités locales à maîtriser les compétences qui leur sont dévolues par les lois de décentralisations* » [ELONG MBASSI J-P. 2004]. Le PDM comprenait à l'origine deux modules : le PDM-Est basé à Harare au Zimbabwe et créé en mai 1991 et le PDM-Ouest situé à Cotonou.

Initialement, le PDM était un programme qui travaillait selon les orientations définies par un Comité d'Orientation (CO). Celui-ci était composé de représentants d'élus et de bailleurs de fonds. Ces derniers qui étaient, principalement la Coopération française (participation en 1992 à 70% des ressources du PDM) et la Banque mondiale (participation en 1992 à 15% des ressources du PDM), malgré la présence d'élus, gardaient toutefois la décision finale. En février 1992, le PDM-Ouest installe ses locaux à Cotonou, conformément au souhait du gouvernement béninois, à l'occasion du séminaire sur le thème « *Ville et Pauvreté : Génération de Revenus et Amélioration du cadre de vie* ». L'accord de siège entre le PDM et le gouvernement béninois était depuis cette date et jusqu'en 2010, date de nos dernières enquêtes de terrain, renouvelé tous les cinq ans. Les activités du PDM consistent alors essentiellement en l'organisation de séminaires régionaux et nationaux de sensibilisation sur les problématiques de la décentralisation [ELONG MBASSI J-P. in Institutions et Développement 2007].

Après trois ans d'existence, les bailleurs de fonds qui portaient le programme passent le relais aux collectivités locales dans un objectif de co-gestion avec les bénéficiaires, avec la création d'une association à but non lucratif de gestion du PDM (AG-PDM) constituée des représentants des associations d'élus (APL) et d'un représentant du ministère de l'Intérieur du

Bénin, pays hôte du siège du PDM. Le conseil d'administration (CA) de l'AG-PDM devient alors l'organe de décision. Le PDM est dorénavant une association de gestion de programmes municipaux à vocation internationale. En remplacement du Comité d'Orientation (CO), un Comité Paritaire (CP) est mis en place réunissant 4 représentants des bailleurs de fonds du PDM (Banque mondiale, Coopération française, l'Agence Canadienne pour le Développement International et ONU Habitat) et 4 membres du CA mais ce comité paritaire ne va représenter qu'un organe de concertation. Cette nouvelle organisation du PDM tendait à satisfaire les recommandations du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE qui recommandait aux bailleurs « *de proposer leur offre d'aide en réponse à une demande des pays bénéficiaires et, d'accompagner les organisations de ces pays plutôt que se substituer à elles dans la définition des projets d'aide au développement* » [ELONG MBASSI J-P. in Institutions et Développement 2007].

En octobre 2001, l'association adoptait de nouveaux statuts. C'est à cette occasion que le programme est devenu le *Partenariat pour le Développement Municipal* mettant, ainsi, mieux en perspective son rôle d'accompagnateur au processus d'émergence des pouvoirs locaux. Les membres actifs de l'association sont, à partir de cette date, exclusivement les associations nationales d'élus locaux et leurs regroupements au niveau sub-national, sous régional et continental ce qui marque la volonté des membres de confirmer l'institution comme une « *organisation africaine portant une capacité des autorités locales d'Afrique à s'exprimer et à agir de manière compétente sur les défis du développement et de la coopération avec le continent dans le domaine de la décentralisation et du renforcement du rôle des collectivités locales* » [ELONG MBASSI J-P. in Institutions et Développement 2007]. En 2005, parmi les 24 pays de la zone d'intervention du PDM-Ouest, 18 avaient une association de pouvoirs locaux (APL) dont 15 étaient adhérentes au PDM. Ces dernières formaient l'Assemblée générale de l'association. 12 membres élus formaient à leur tour le Conseil d'administration (CA). Enfin cinq d'entre eux étaient également élus pour représenter l'association au Comité Paritaire (CP) avec les partenaires financiers. Si les bailleurs de fonds n'étaient plus censés participer directement à la définition des orientations à travers le Comité d'orientation, ils étaient toujours présents à travers le Comité Paritaire. Comme le stipule l'article 9 du règlement intérieur, « *bien que n'étant pas un organe statutaire de l'association, le comité paritaire est un rouage essentiel au bon fonctionnement du PDM* » [Règlement intérieur du PDM, Article 9, 13/12/2001, page 15]. Dans ce même article du règlement intérieur le vocabulaire est soigné afin d'éviter toute impression d'ingérence des bailleurs dans la gestion de l'institution. Ainsi, on parle de « discussion », « d'avis et de recommandations » ou bien encore de « donner un avis de non objection ». Le comité dispose toutefois d'un recours s'il n'est pas satisfait de la « bonne administration » ou de la « bonne exécution des programmes » avec la commande d'audit ou d'évaluations.

Le contexte d'émergence du PDM au début des années 1990 nous renseigne sur le type de partenaires de l'association et les relations qu'ils entretiennent. Au regard de la liste des bailleurs mentionnés sur le portail Internet du PDM en 2005 (Document 6 ci-dessous), nous pouvons constater que depuis sa création, les partenaires étrangers se sont multipliés et

diversifiés. On y trouve diverses coopérations bilatérales mais aussi des réseaux d'experts, des ONG internationales, des associations, des villes et régions, et également des organisations africaines. Cependant la majorité des fonds provient de quelques partenaires. Depuis le début du PDM, de 1992 jusqu'en 2005 inclus, 90% des budgets exécutés, hors assistance technique, provenaient de trois bailleurs : la Coopération technique canadienne (ACDI) pour 42%, le ministère français des Affaires Etrangères (MAE) pour 33% et la Commission Européenne (CE) pour 15% [données obtenues lors d'entretiens avec le directeur des affaires financières du PDM en 2005].

Document 8 : Liste des partenaires financiers du PDM-Ouest en 2006

Agence canadienne de développement internationale (ACDI), Union Européenne, Coopération française, Centre des Nations Unies pour les Etablissement Humains (CNUEH), Banque mondiale, Fédération Canadienne des Municipalités (FCM), Urban Waste Expertise Programme (UWEP –Pays-Bas), Sub Saharan African Transport Policy (SSATP), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ - Allemagne), Université de Montréal, Centre de recherche pour le Développement International (CRDI – Canada), Institut des Sciences et Techniques pour le Développement (ISTED), United States Agency for International Development (USAID – États-Unis), Centre ouest-africain des médias et développement (WANAD), RTI (Caroline du Nord –États-Unis), Réseau IBISCUS, Programme de Gestion Urbaine, Internationale Union of Local Authorities, Programme Solidarité Eau, Institut de la Banque mondiale, Conseil régionale de l'Île de France, Fédération Mondiale des Cités Unies, Alter Ego (Suisse), Observatoire Économique et statistique d'Afrique de l'Ouest (Afristat), École Nationale des Ponts et chaussées de Paris, Institut Africain de formation (CEFOC – Burkina Faso), CASAG (Côte d'Ivoire), EAMAU (Togo), ENSP (Cameroun), ESIE (Côte d'Ivoire), IAGU (Sénégal). Autres organisations : AIVN, DBSA, FPH, OCDE/Club du Sahel. Groupe de recherche sur l'eau et l'Assainissement (GREA-AO), les organisations mondiales de villes: CAMVAL, Metropolis. Les organisations continentales : AULA, UVA, UCCLA. L'Union des Municipalités du Québec, l'Association Internationale des Villes Nouvelles, Solidarité Internationale sur les Transports et la recherche en Afrique Sub-saharienne (SITRASS), Instituts Nationaux des Statistiques d'Afrique, Comptabilité Publique Française, Coopération Néerlandaise, Centre pour la Démocratie et les Droits de la personne (CEDROP - Côte d'Ivoire), Groupe de Recherche sur les Initiatives Locales (GRIL)- Université de Ouagadougou, Burkina-Faso, École Nationale d'Administration du Bénin, Réseau RITIMO.

Source : Référence Internet du PDM

Des activités de promotion des politiques de décentralisation et de formation d'élus et de techniciens locaux

En 2005, le PDM a essentiellement une fonction d'appui institutionnel. Sa mission principale reste l'accompagnement des collectivités locales dans le processus de décentralisation à différentes échelles. Au niveau des pays, il s'implique dans la facilitation des relations entre l'État central et les collectivités. Sur le plan international, il veille à tous les événements touchant les collectivités locales et à la promotion de la coopération décentralisée. Enfin, au niveau sous régional, il veille à la coordination des collectivités et des organisations sous-régionales. Le PDM s'attribue également une fonction de programme de projets et de services. Cependant il n'est pas maître d'ouvrage des projets, si bien que ses actions ne sont pas toujours visibles sur le terrain par les populations. Les instruments choisis sont le dialogue, l'organisation de rencontres, de séminaires, le centre de ressources, la mise en place de réseaux et l'organisation d'Africités (grande rencontre des pouvoirs locaux africains qui a

lieu tous les trois ans, actuellement préparée par Cités et Gouvernements locaux unis d'Afrique GGGLU).

En 2005, les activités du PDM se répartissaient en sept grands programmes, chaque problématique s'inscrivant dans le cadre évoqué précédemment. On y retrouvait l'appui aux politiques nationales, l'appui aux associations de pouvoirs locaux pour la structuration du mouvement municipal africain, aux finances locales, l'appui aux collectivités dans leurs nouvelles compétences avec un programme services urbains.

À partir de ces différents programmes, le PDM s'est engagé dans un processus de diffusion d'un certain modèle de gouvernance à travers l'Afrique de l'Ouest. Pour se faire, il s'est appuyé notamment sur la mise en place de grille de lecture et d'observatoire commun à l'échelle de la région. Ces deux finalités sont particulièrement palpables au niveau du programme ECOFILOC et de l'Observatoire de la décentralisation.

L'objectif du programme ECOFILOC était « *d'étudier l'état financier des collectivités locales au moment de leur démarrage. Il se donn[ait] pour objectif d'établir les conditions de leur assainissement ou de leur consolidation afin que ces nouvelles collectivités locales puissent, dès le départ, s'inscrire dans un processus d'acquisition de leur autonomie financière par la construction d'un tissu économique viable, pilier d'une décentralisation effective.* » [NACH MBACK C. 2003, page 236]. Ce programme a permis la mise sur pied d'un Observatoire des finances locales africaines et une méthodologie commune d'analyse des potentialités de développement des économies locales. Différent du PIB classique (les comptes nationaux du Bénin ne fournissaient, en 2012, aucune information sur les contributions respectives des villes, du milieu urbain et du milieu rural à l'économie nationale), le PIB Ecofiloc intègre la valeur ajoutée correspondant au "niveau de base" de l'économie réelle, dans lequel la production est gouvernée par la demande de biens et services essentiels exprimée par la population. Trois communes béninoises ont bénéficié de ce programme (Natitingou, Kandi et Bohicon).

L'*Observatoire de la Décentralisation* est à l'initiative de la publication de plusieurs éditions (en 2000, 2003 et 2007) d'état des lieux de la décentralisation en Afrique de l'Ouest qui ont permis une lecture parallèle des processus engagés dans chaque pays et l'appréciation des avancements [PDM 2000 – PDM 2003 – PDM 2007]. J'ai personnellement, en 2005, pour le compte de ce programme contribué à la mise en place d'un Système d'Information Géographique pour observer spatialement les modalités d'organisation de l'administration locale ainsi que les découpages administratifs dans les différents pays de la zone d'intervention du PDM à partir d'une grille de lecture commune. La publication de ces ouvrages et la commande d'un SIG, au-delà de leur aspect de construction de bases de connaissance sur l'état de la décentralisation et de découpages administratifs, peut être perçu comme un outil d'émulation d'engagements de réformes au sein des différents pays de l'Afrique de l'Ouest. On pouvait, par cette documentation, évaluer chronologiquement et qualitativement les avancés dans chaque pays dans le processus d'installation de décentralisation.

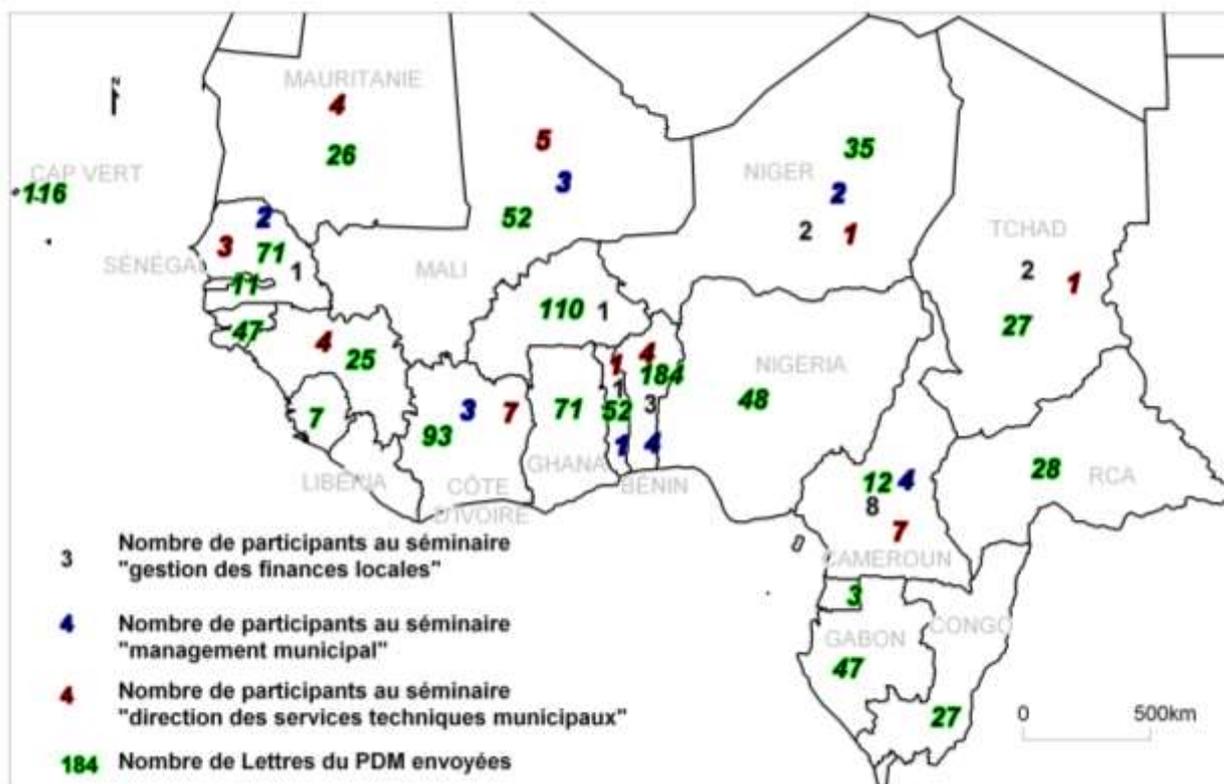
Document 9 : Les différents programmes techniques du PDM en 2006

Programme	Objectifs
Appui aux politiques nationales de décentralisation POLDEC Relance des politiques d'aménagement du territoire AMTER	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion de la démocratie locale, - Construction et animation du réseau des acteurs de la décentralisation, - Développement de l'Observatoire de la décentralisation.
Appui aux associations de pouvoirs locaux APL	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à la constitution et au renforcement des APL, - Structuration d'une parole locale panafricaine, - Promotion de la coopération décentralisée, - Échanges de bonnes pratiques de gestion et de démocratie locales.
Économie et finances locales ECOFILOC	<ul style="list-style-type: none"> - Propositions de stratégies et d'outils pour la relance des économies locales, - Développement d'instruments pour une gestion performante des finances locales, - Coordination de l'observatoire des finances locales.
Ressources humaines des collectivités locales REHCOL	<ul style="list-style-type: none"> - Appui aux villes et à leurs associations pour la mise en place de plans de formation, - Structuration et développement de réseaux professionnels des métiers des collectivités locales, - Organisation de cycles régionaux de formation continue.
Appui à la fourniture des services urbains aux populations CITATIONS	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de stratégies et d'outils pour une gestion durable des déchets, - Réinscription des collectivités locales dans la gestion de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie, - Développement des capacités municipales d'organisation et de structuration des transports urbains.
Centre de ressources et d'Informations sur la Décentralisation CRID	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la définition et à la mise en œuvre des stratégies de communication des APL, - Développement d'une banque de données sur la décentralisation et le développement municipal, - Publication et diffusion d'informations répondant aux préoccupations des collectivités locales, - Développement du réseau Internet des villes africaines et de leurs associations, - Animation du réseau panafricain et international des partenaires du PDM.
Journée de la commune africaine AFRICITES	<ul style="list-style-type: none"> - Plate-forme de dialogue politique sur la décentralisation, le développement local et les politiques de coopération, - Contribution à l'unification du mouvement municipal africain et sa participation au mouvement municipal mondial, - Lieu d'échanges d'expériences sur la gestion urbaine et municipale et de valorisation de bonnes pratiques, - Rencontre entre Maires, Ministres, Institutions internationales de développement et organismes de coopération internationale, ONG et associations, universitaires et experts, - Rendez-vous des décideurs et des entreprises et groupes privés et publics dans le cadre du salon des maires et des collectivités locales africaines : CITEXPO.

Source : Référence Internet du PDM

En 2005, lors de mon intervention au sein du PDM, j'ai entrepris un exercice de quantification des actions du PDM dans chaque pays durant une période de 6 mois. Le document montre l'essaimage des actions du PDM dans presque tous les pays de l'Afrique de l'Ouest. Cette observation tend à corroborer l'objectif de l'association d'atteindre toute la région de l'Afrique de l'Ouest. Le document montre aussi que le Bénin était un pays assez privilégié dans les activités du PDM (Figure 26).

Figure 26 : Pays d'intervention de quelques activités du PDM entre décembre 2004 et mai 2005



Source : Partenariat pour le Développement Municipal, 2005.
 Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Membre de l'AG-PDM par son Association des Pouvoirs locaux (APL) avec l'Association Nationale des Maires du Bénin (ANCB) qui a été créée en avril 2003 à la suite des premières élections municipales, le Bénin a bénéficié durant la période des années 1990 aux années 2000 des activités et des manifestations organisées par le PDM. Ses élus locaux et techniciens de la décentralisation ont participé en nombre aux rencontres thématiques, formations et divers séminaires [Institutions et Développement 2007]. Sur un aspect plus institutionnel dans le processus de décentralisation, les actions du PDM au Bénin entre 1992 et 2006 sont marquées par quelques apports singuliers même si leurs réels impacts ont été plus moins relativisés par un audit sur le PDM commandé en 2006 par le ministère français des Affaires Étrangères (MAE) et l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), les deux principaux grands bailleurs de fonds de l'association [Institutions et Développement 2007].

Document 10 : Résumé des actions du PDM à l'endroit du processus de décentralisation au Bénin

- accord de partenariat avec la Mission de Décentralisation,
- appui à la mise en place de la Maison des Collectivités Locales (MCL) et participation à son comité d'orientation
- participation à la création de l'Association Nationale des Maires du Bénin (ANCB) en lien avec la Coopération allemande,
- diagnostic ECOLOC sur trois communes (Natitingou, Kandi et Bohicon),
- 3 activités du programme CITACTION (gestion des déchets solides, gestion de l'eau et de l'assainissement, et sur les transports urbains),
- formation de 8 cadres des communes de Parakou, Porto-Novo et Cotonou par le programme REHCOL,
- une action pilote du programme AMTER auprès de la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) permettant un meilleur placement de la DAT au niveau de la Présidence et le financement d'un « projet territorial » sur l'intercommunalité qui a permis la réalisation d'un diagnostic territorial sur les territoires de la Basse Vallée de l'Ouémé et du Pays Gun.

Source : *Institutions et Développement* 2007.

c) Depuis 2003, une coopération internationale très active et qui s'est diversifiée à l'endroit de la décentralisation

A la suite des élections locales de décembre 2002 et janvier 2003, plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux actifs au Bénin ont lancé des projets d'appui à la consolidation de la décentralisation (Tableau 14). Certains de ces bailleurs ont inauguré à cette période leur intervention dans le soutien à la gouvernance locale au Bénin. Ils avaient fait, en effet, de l'application effective de la décentralisation une condition de leurs interventions.

Cette aide étrangère s'est inscrite à différentes échelles. Elle a pris, d'abord, la forme d'appuis techniques et financiers au niveau du ministère en charge de la politique nationale de l'administration territoriale, de la *Direction générale de l'administration territoriale* (DGAT), des préfectures, de la Mission de la Décentralisation (MCL) et de l'Association Nationale des Maires du Bénin (ANCB). Ces grands projets initiés à la suite de la promulgation de la décentralisation sont présentés avec leurs objectifs dans le tableau 13.

L'aide étrangère au renforcement de la décentralisation s'est inscrite, également, dans des appuis privilégiés de certains bailleurs de fonds dans un ou plusieurs départements ou communes du pays (Tableau 15 et 16). La figure 27 présentée ci-après montre la répartition sur le territoire national des appuis localisés des bailleurs de fonds sur des projets de renforcement des capacités techniques et financières des communes. Le document montre que ces appuis privilégiés touchent une très grande proportion des communes du territoire national. On peut analyser que ce sont les mairies des régions du centre et du nord du pays qui sont les plus soutenues dans ce type de coopération ainsi que les communes de la région littorale. Les communes de Cotonou et d'Abomey-Calavi ont bénéficié chacune de 5 projets de coopérations entre 2002 et 2011 ce qui les identifie comme les deux collectivités locales béninoises les plus soutenues par des projets de bailleurs de fonds sur la décentralisation.

Tableau 13 : Les projets des bailleurs de fonds d'appui au processus institutionnel de la décentralisation au Bénin

Bailleur de fonds	Projet, période / Objectifs
Commission Européenne (FED)	Projet de développement des communes (PRODECOM) 2003-2006 Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACTE) 2007-2010
<p><u>Projet 1</u> : Renforcer les capacités de gestions des communes ; Assurer la participation effective des populations au développement local ; Renforcer les capacités des institutions chargées de la mise en œuvre de la décentralisation.</p> <p><u>Projet 2</u> : Accompagnement d'un processus de responsabilisation des acteurs. Apport des moyens - aux communes pour mettre en œuvre leurs Plans de Développement Communaux (PDC) ; à l'ANCB pour assurer un appui technique aux communes et faciliter les échanges d'expérience, la défense des intérêts des communes ; aux institutions, principalement la <i>Direction générale de l'administration territoriale</i> (DGAT) du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et des Collectivités Locales (MISPCL) en charge de la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT) et de la tutelle des communes afin de mieux exercer ces deux fonctions.</p>	
France (FSP)	Projet d'appui à la décentralisation et à la gestion urbaine (PADGU) 2004-2007 Projet de relances des politiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest 2004-2007 Projet Lagune 2003-2007
<p><u>Projet 1</u> : Appui à la <i>Direction générale de l'administration territoriale</i> DGAT, aux préfetures, et aux structures chargées de la mise en œuvre de la décentralisation/déconcentration, de la MCL et de la Mission de la Décentralisation.</p> <p><u>Projet 2</u> : Soutenir la mise en place de la Politique nationale d'aménagement du territoire. C'est dans son cadre qu'est intervenue la création de la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT).</p> <p><u>Projet 3</u> : Une de ses actions pilotes visait, en partenariat avec la DAT, à appuyer la création de deux « territoires de développement » autour de Porto-Novo, l'élaboration de projets de territoire pour chaque regroupement et la mise au point d'un guide méthodologique, capitalisant les leçons de ce processus.</p>	
Allemagne (GTZ, KFW, DED, inWent puis GIZ)	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) Phase 1 2004-2007, Phase 2 : 2007-2010, Phase 3 : 2010-2014
<p>Appui au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique nationale en matière de décentralisation, déconcentration et d'aménagement du territoire ; promotion du transfert effectif des compétences et des ressources au communes ; appui à l'élaboration et la mise en œuvre des budgets programmes du ministère chargé de la décentralisation ; développement des instruments de pilotage, de suivi et d'évaluation de la RAT. Appui au développement des associations communales et de l'ANCB.</p> <p>Amélioration de la capacité financière des communes : accompagnement du ministère chargé de la Décentralisation et du ministère chargé des Finances dans leurs efforts de réformer le système des finances locales.</p>	
États-Unis (USAID)	Programme d'Appui à la décentralisation (PAD) 2003-2005
Renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation au niveau national et départemental.	
Banque mondiale	Projet National au Développement Conduit par les Communautés (PNDCC) 2005-2010
Promouvoir l'utilisation de l'approche « Développement conduit par les communautés (DCC) » par les ministères sectoriels, les gouvernements locaux décentralisés et les communautés locales afin d'améliorer l'accès des communautés les plus pauvres aux services sociaux et financiers de base. La stratégie est basée sur une délégation de la maîtrise d'ouvrage de la commune aux communautés.	

Tableau 14 : Les projets localisés des bailleurs de fonds en appui au développement des capacités des communes

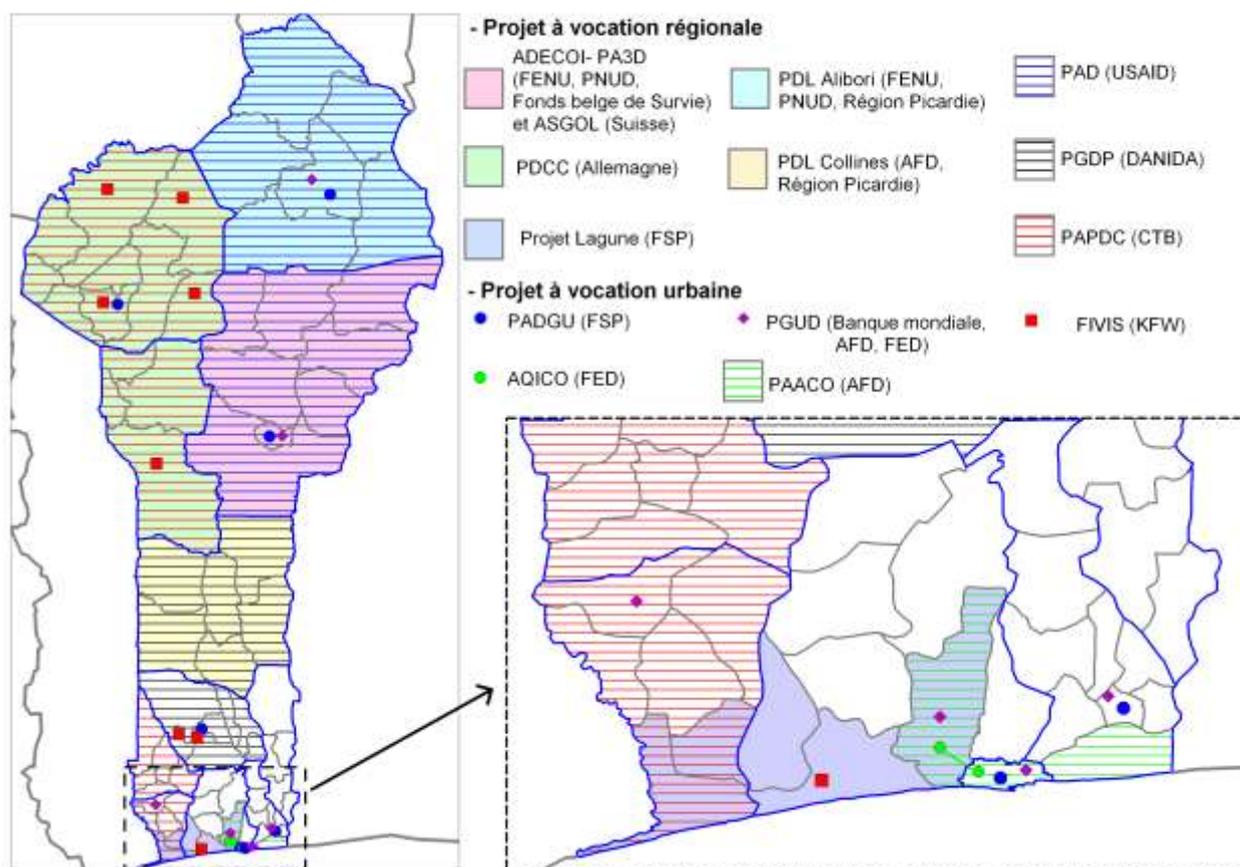
Bailleurs de fonds	Projet, période / Objectifs	Territoire d'intervention
FENU, PNUD et Fonds belge de Survie	Projet d'appui au développement communal et aux initiatives locales (ADECOI) 2003-2008 Projet d'Appui à la Décentralisation, à la Déconcentration et au développement économique local au Bénin (PA3D) 2008-2013	Bourgou
Elaboration participative d'outils de planification du développement local. Mise en place d'un Fonds de Développement Local. Amélioration des capacités techniques et institutionnelles des acteurs locaux. Mise en place et animation de cadres de concertation et de coopération entre les différentes structures et institutions locales.		
France (FSP)	Projet Lagune 2003-2007	Ouidah, Abomey-Calavi, Grand-Popo, Comé et Kpomassé
Visé à tester une démarche intercommunale de gestion durable d'une lagune côtière.		
Suisse	Appui suisse au Renforcement de la Gouvernance Locale (ASGOL) 2006-2011	Bourgou
Amélioration des conditions de vie par l'accès à des services publics de qualité en éducation, santé, eau et assainissement. Instauration de mécanismes favorisant la participation des acteurs de la société civile à la définition des politiques publiques locales. Consolidation du rôle de la commune comme important moteur de développement local en articulation avec les politiques nationales. Renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales décentralisées et de l'administration locale déconcentrée de l'État. Accompagnement et renforcement de la dynamique de regroupement des communes en territoires de développement et à l'assemblage de territoires intercommunaux.		
Allemagne (GTZ, KFW, DED, inWent puis GIZ)	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDCC) Phase 2 : 2007-2010, Phase 3 : 2010-2014	Atacora et Donga
Formation des élus et du personnel communal ; maîtrise d'ouvrage communal ; élaboration et suivi de la mise en œuvre des PDC, des SDAC et du Schéma Directeur du territoire (STADT). Communication locale et sensibilité de la Société civile, équipement en mobiliers de bureau, matériel informatique. Appui à l'Association des Communes de l'Atakora et de la Donga (ACAD) : élaboration et mise en œuvre des plans stratégiques et de communications ; promotion de l'intercommunalité ; équipement en mobiliers de bureau, matériel informatique ; renforcement du personnel. Appui à la Préfecture de Natitingou : formations des acteurs régionaux et communaux sur le Guide d'assistance et sa vulgarisation ; élaboration et mise en œuvre du programme d'assistance conseil aux communes ; élaboration et mise en œuvre de son plan stratégique ; renforcement du personnel ; réorganisation du Service des archives et de la documentation.		
Région Picardie, AFD	Projet de développement local dans les Collines (PDL Collines) 1995-2006 et 2007-2011	Collines
Renforcement des capacités techniques communales de Maîtrise d'ouvrage, de planification et de coordination des actions sur le territoire et amélioration des capacités financières/ressources propres des communes. Participation des habitants à la mise en œuvre d'actions de proximités, contractualisées dans des « Chartes de territoires ».		
FENU, PNUD, Région Picardie	Projet de Développement Local et d'Appui aux communes de l'Alibori (PDL ADECOM) 2005-2008	Alibori
Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations du département de l'Alibori et favoriser l'ancrage du processus de décentralisation au niveau local. Mise en œuvre d'une démarche de territoire. Réalisation de différentes études diagnostiques. Renforcement de la communication des élus vers leurs populations. Renforcement de l'Association pour la promotion de l'intercommunalité dans le département de l'Alibori (APIDA) et de sa structure intercommunale.		
États-Unis (USAID)	Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD) 2005-2007	Alibori, Bourgou
Octroi de subventions aux communes ayant un plan de développement local qui tienne compte de l'éducation et de la santé		

Danemark (DANIDA)	Programme Gouvernance et Droit de la Personne (PGDP) 2005-2007	Zou et Collines
Etablir un mécanisme de dialogue entre les élus locaux et la population autour des PDC et leur mise en œuvre, le contrôle des budgets communaux et l'utilisation des ressources. Lutte contre la corruption dans les administrations communales.		
Belgique (CTB)	Projet d'Appui à la planification et au développement communal (PAPDC) 2007-2011	Mono, Couffo, Atacora et Donga
Promotion de trois instruments : le Fonds de Développement Communal (FDC) destiné à la réalisation des investissements, le Fonds de Renforcement des Capacités (FRC) et le Fonds d'Initiative du Programme (FIP). Les bénéficiaires du programme sont les collectivités locales et leur administration et les préfectures dans leur rôle de tutelle.		

Tableau 15 : Les projets de bailleurs de fonds d'appui à la décentralisation axés sur une thématique urbaine

Bailleurs de fonds	Projet, période / Objectifs	Territoire d'intervention
Banque mondiale, AFD	Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) Phase 1 : 2000-2004 Phase 2 : 2006-2010	Porto-Novo, Cotonou, Parakou, Abomey-Calavi, Lokossa et Kandi
Vise à renforcer la capacité des services techniques et financiers des administrations communales en vue d'accroître les ressources financières et techniques nécessaires pour assurer l'entretien des équipements et infrastructures urbaines.		
France (FSP)	Projet d'Appui à la décentralisation et la gestion urbaine (PADGU) 2004-2007	Porto-Novo, Cotonou, Parakou, Kandi, Natitingou et Bohicon
Amélioration des ressources fiscales municipales. Organisation des services communaux et renforcement de leur capacité de maîtrise d'ouvrage. Élaboration d'un programme d'actions communales incluant la maîtrise de la planification et de la programmation des investissements communaux. Amélioration du fonctionnement des services financiers et mise en place de procédures comptables et budgétaires. Mise en place de procédures de gestion urbaine et domaniale de la ville. Création d'un service d'appui aux initiatives communautaires.		
Allemagne (KFW)	Fonds d'Infrastructures des Villes Secondaires (FIVIS) 2007-2010 (composante du PDCC)	Ouidah, Natitingou, Abomey, Bohicon, Bassila, Kérou, Pehunco et Tanguéta
Mettre des infrastructures communales pérennes à la disposition de la population bénéficiaires et renforcer les capacités d'autogestion des communes.		
France (AFD)	Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO) 2006-2010	Cotonou, Abomey-Calavi, Sémé-Podji
Cf. description sous chapitre 3.1.3		
Commission Européenne (FED)	Projet Assainissement des quartiers inondables des quartiers Ouest de Cotonou (AQICO) 2009-2011	Cotonou et Abomey-Calavi
Appuyer l'amélioration des capacités d'aménagement, de planification locale et d'élaboration des politiques d'urbanisme à long terme.		

Figure 27 : Situation des appuis régionaux de l'aide multilatérale et bilatérale à la décentralisation entre 2002 et 2011



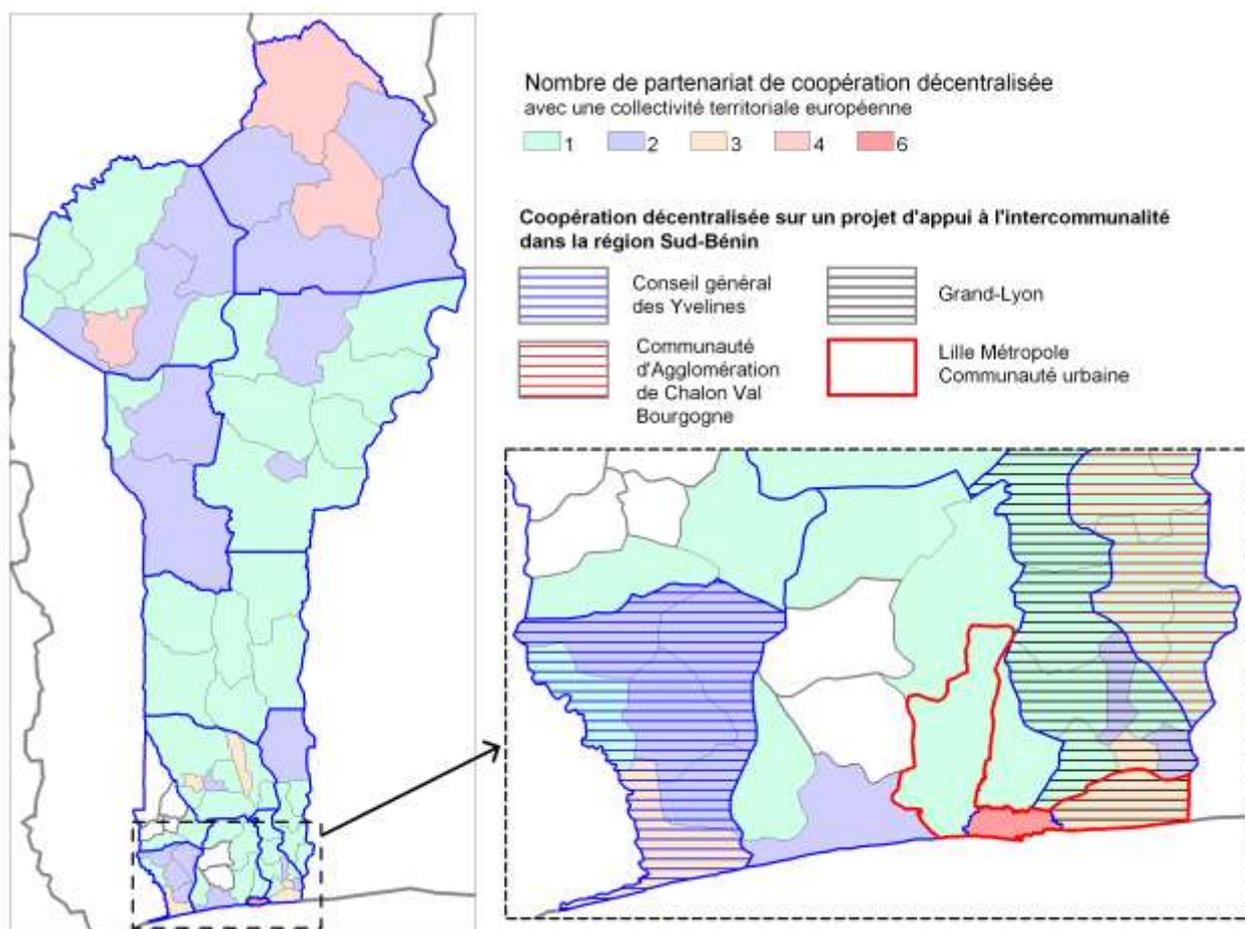
Source : ANCB 2011, Références portail Internet des bailleurs de fonds, enquête étudiant 2010.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012

L'importance accordée par les bailleurs de fonds actifs au Bénin au processus de réforme de décentralisation peut s'appréhender, à un autre niveau, par les efforts mis en œuvre pour coordonner les actions menées par chacun d'entre eux sur le territoire à travers « *le groupe technique décentralisation* ». Il a été décidé à partir de 2008 que le secrétariat technique de ce groupe serait alternativement assuré par la Commission européenne et d'autres bailleurs.

Dans un autre domaine, l'aide étrangère au développement des collectivités locales élues s'organise à travers les liens de coopération décentralisée. Avec la décentralisation et la mise en place de communes dotées d'une autonomie de gestion, cette forme d'appuis s'est fortement accrue par l'incitation des nouvelles entités à se « brancher » directement sur une coopération elle-même décentralisée. Le Bénin faisait partie, d'après un rapport du ministère français des Affaires Etrangères, des 5 pays avec le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal et la Mauritanie dans le Monde qui compte le plus grand nombre de partenariats avec des collectivités locales françaises [Réf. Internet Ambassade de France au Bénin] et sur les 45 accords de coopérations décentralisées entretenus par les deux pays en 2011, 31 ont été signés depuis l'installation de la décentralisation [Réf. Internet Atlas de la coopération décentralisée France-Bénin 2011].

Avec des montants de projet d'ampleur différente selon les partenariats contractualisés, cette forme d'aides a l'avantage, en principe, de s'inscrire sur une longue durée, à la différence des projets soutenus par les États ou les institutions internationales. Elle encourage, généralement, le renforcement des capacités des mairies par le financement de voyages d'études, de missions d'expertise, de formations de cadres, d'achats d'équipements et par l'amélioration des infrastructures communales. La figure 28 fait état de la densité des liens de coopération décentralisée entretenus par les communes béninoises. On peut voir, à travers ce document, que les communes ont presque toutes à leur actif au moins un accord passé avec une collectivité territoriale européenne. On peut voir, également, que les communes de la région littorale sont particulièrement bien dotées de projets de coopération décentralisée dont plusieurs d'entre eux intègrent une dimension régionale.

Figure 28 : Les coopérations décentralisées des communes béninoises avec des collectivités territoriales européennes



Source : Atlas de la Coopération Décentralisée France-Bénin, 2010.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

3.1.2 Le dispositif de la décentralisation adopté et enjeux de production d'informations géographiques pour les territoires

Nous allons appréhender, dans ce nouveau point, à partir du dispositif technique de décentralisation adopté, dans quels domaines les réformes engagées au début des années 1990 sont à l'origine de la sollicitation singulière d'outils d'information géographique locale. On verra, par la suite, dans la deuxième partie de ce troisième chapitre, que ce genre d'outil a été

implanté presque simultanément au processus de municipalisation avec les soutiens des bailleurs de fonds étrangers. Nous pouvons soulever trois grands enjeux relatifs aux modalités d'évolution des nouvelles communes. Le premier enjeu concerne les délimitations administratives créant les communes décentralisées. Le second enjeu porte sur les nouvelles compétences techniques déléguées à l'échelle locale. Le troisième et sans doute le principal enjeu de la mise en place de systèmes d'information géographique dans les nouvelles communes les plus peuplées (grandes villes) est la mobilisation de ressources économiques et fiscales pour faire face aux transferts de compétences et générer du développement local.

a) Le report strict du tracé de la précédente administration centralisée, des décalages entre territoires administratifs et dynamiques de peuplement

Nous allons discuter, dans ce premier point, du découpage administratif de la réforme de la décentralisation. L'idée défendue est que les nouvelles collectivités territoriales, par les modalités de leur découpage administratif, génèrent des besoins particuliers de collecte et de traitement d'informations géographiques. Ces besoins sont relatifs à des aspects de géo-identification par rapport à l'organisation de territoires qui ne s'appuient pas sur un processus historique de construction de référents socioculturels populaires et de dynamiques de population notamment par rapport aux pôles urbains. En effet, comme le soulève A. Rochegude, dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, le découpage des localités locales a été calqué sur celui des circonscriptions administratives, d'où certaines difficultés à voir émerger des communautés d'intérêts à travers les nouvelles collectivités locales décentralisées [ROCHEGUDE A. 2000, page 15]. Aussi il en ressort certains enjeux de conscience proprement communale qui font écho au processus de remodelage administratif des communes françaises issu de la Révolution de 1789 [FAY C., KONE Y-F et QUIMINAL C. 2006 b]. Les effets territoriaux de ce découpage communal peuvent être appréhendés dans la reconnaissance de légitimité des gouvernements locaux et de leur mode de gouvernance plus ou moins clientéliste [LE MEUR P-Y. 1998]. Les effets peuvent se matérialiser par différentes formes de revendications sociales [LIMA S. 2006] ou de simples difficultés à faire accepter des réformes de gestion de la chose publique [BLUNDO G. 2006].

La disponibilité d'informations géographiques peut permettre, dans cette approche du découpage communale, de mieux envisager les contenus des organisations communales à travers, par exemple, la distribution des groupes ethniques, des religions dominantes, du patrimoine. La possession d'information géographique peut appuyer, dans ce sens, les travaux de construction identificatoire par rapport au territoire que représente la commune dans le sens de « Pays » que définit le Géographe P. Vidal de la Blache « *une unité spatiale homogène, un espace de dimensions restreintes, dont l'unité s'impose aussi bien du dehors que du dedans, aussi bien aux yeux du voyageur quelque peu attentif qu'à la conscience de ses habitants et qui résulte d'une combinaison particulière de nombreux éléments d'ordre physique, historique, économique, social et culturel* » [VIDAL DE LA BLACHE P. 1903].

À la suite de la problématique exposée, nous allons faire état, d'abord, des choix méthodiques du découpage administratif de la décentralisation au Bénin. Nous allons, ensuite, à partir d'un travail de cartographie et de superposition de couche d'informations, mettre en perspective ce découpage par rapport aux dynamiques de peuplement de la région du Sud-Bénin.

Document 11 : Dispositif de la décentralisation au Bénin

Le dispositif retenu au Bénin par les lois de 1999 et 2000 prévoit un seul niveau de déconcentration du pouvoir d'État avec 12 départements. Ces derniers assurent l'unique autorité de tutelle des communes avec pour mission de contrôler la légalité des actes et d'assurer un conseil et une assistance. Ces départements sont représentés par un préfet nommé par l'État qui est assisté, dans ses fonctions, par un conseil départemental.

Le cadre décentralisé est organisé autour d'un seul niveau avec 77 communes. D'après les textes de lois de la décentralisation, il n'y a pas de distinction entre les communes de centres urbains et celles de zones rurales. Elles sont toutes soumises au même régime statutaire. Il y a, cependant, un *statut particulier* pour les grandes villes (Cotonou, Porto-Novo et Parakou). Ce dernier statut est fondé sur la base de trois critères qui doivent être cumulatifs (Loi n°98-005 du 15-01-1999 portant organisation des communes à statut particulier) : avoir une population de 100 000 habitants au moins, s'étendre de façon continue sur au moins 10 kilomètres et avoir des ressources suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les communes à statut particulier ont des compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle (construction, équipement et entretien des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres de formation professionnelle), de transport et de circulation (organisation des transports urbains collectifs) et de communication (installation des stations de radio et de télévision).

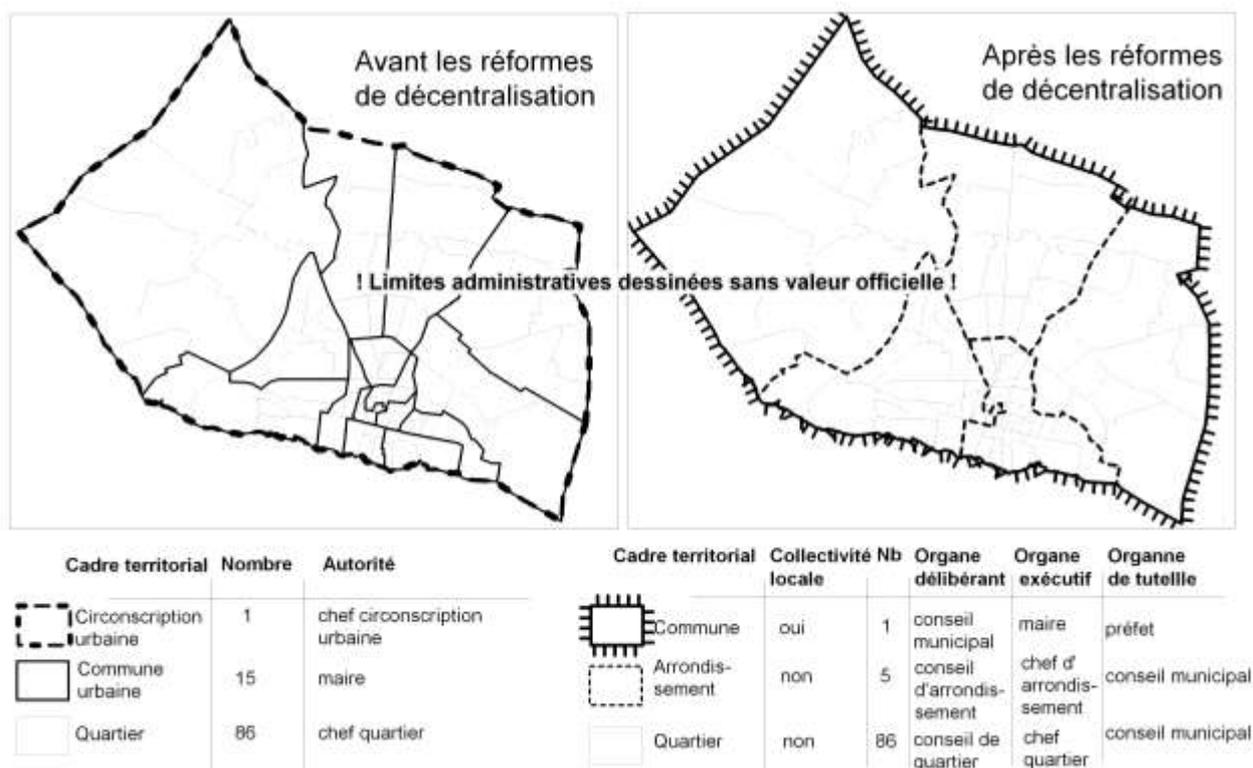
Les communes ont à leur tête un maire. Il est le chef de l'administration communale et président du conseil communal. Il est appuyé dans ses fonctions par deux adjoints. Le maire et ses adjoints sont élus au scrutin uninominal secret à la majorité absolue par le conseil communal en son sein. Le conseil communal est, lui, élu au suffrage universel direct et au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Pour les communes à statut particulier, le conseil est dit « municipal » et le nombre d'adjoints au maire est égal au nombre d'arrondissements plus trois. Le nombre de conseillers communaux ou municipaux qui forme le conseil communal ou municipal dépend du nombre d'habitants de la localité (pour Porto-Novo 33, pour Cotonou 45). Les textes de lois indiquent qu'il n'y a pas de liens hiérarchiques entre les représentants de l'État et le Maire.

À l'échelle infra-communale, plusieurs niveaux de découpage renforcent la démocratie locale. Les communes sont divisées en arrondissements qui sont des unités administratives locales sans personnalité juridique ni autonomie financière mais dotés d'organes de représentation. Les arrondissements sont, eux-mêmes, divisés en villages ou quartiers de villes. Ces dernières subdivisions infra-communales sont, aussi, sans personnalité juridique, ni autonomie financière. Pour les seules communes à statut particulier, les arrondissements doivent avoir une population d'au moins 30 000 habitants. Les arrondissements ont à leur tête un chef d'arrondissement élu par le conseil d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement est élu lui-même par suffrage universel direct par scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Dans le cas des communes à statut particulier, les chefs d'arrondissement sont également adjoints au maire de la commune. Ils gèrent, dans ce cadre spécifique, par délégation du maire, certaines infrastructures de proximité (marchés, écoles, places publiques et espaces verts de quartier). Le village et quartier de ville ont à leur tête un chef de village ou chef de quartier de ville. Il est élu par le conseil de village ou de quartier de ville en son sein. Les conseillers de village ou de quartier de ville ont été élus pour la première fois en 2008 au suffrage universel direct sur le même principe que les conseillers d'arrondissements et communaux (auparavant ils l'étaient par consultation démocratique). Les mandats de l'ensemble de ces élus locaux sont de 5 années.

L'organisation administrative issue des réformes de décentralisation présentée ci-dessus s'est appuyée sur le découpage territorial existant par un simple changement des qualités des formes d'autorité (figure 29 pour les communes à statut particulier et figure 30 pour les communes à statut ordinaire). Le découpage administratif en vigueur, avant les réformes de la décentralisation, était régi par la Loi 90-008 du 13 août 1990 portant organisation et attribution des circonscriptions administratives durant la période de transition. Le pays était alors organisé en 6 départements, 67 sous-préfectures et 10 circonscriptions urbaines (Porto-

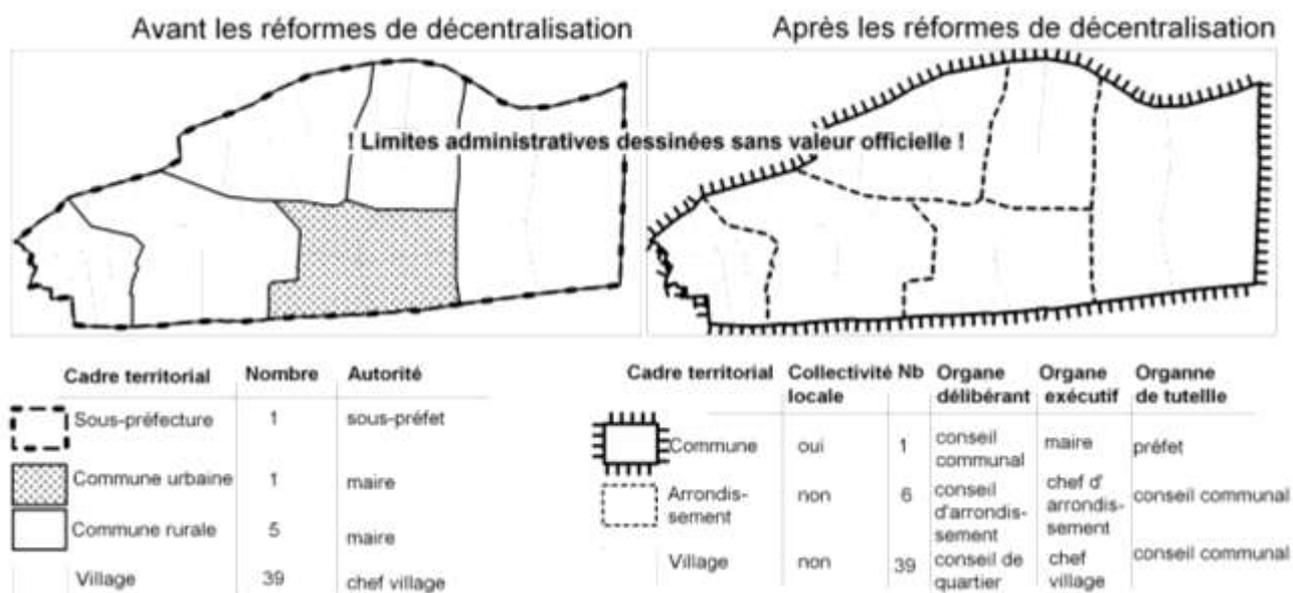
Novo, Cotonou, Kandi, Natitingou, Ouidah, Parakou, Djougou, Lokossa, Abomey, Bohicon), 569 communes urbaines et rurales et 3 828 villages ou quartiers de villes. Les représentants de chaque administration (préfet pour département, sous-préfet pour sous-préfecture, chef de circonscription urbaine pour circonscription urbaine, maire pour commune, chef village ou chef quartier pour village ou quartier de ville) étaient nommés par l'État. Les limites des 77 communes décentralisées se sont calquées sur celles des anciennes 67 sous-préfectures et des 10 circonscriptions urbaines. Les arrondissements se sont substitués aux communes urbaines et rurales. Les quartiers de ville et villages ont hérité des territoires des entités administratives du même nom. La création de nouvelles unités administratives concerne seulement les communes à statut particulier. Dans leur cas unique, il a été opéré un regroupement de plusieurs communes urbaines. La ville de Porto-Novo est ainsi passée de 15 communes urbaines à 5 arrondissements ; Cotonou de 24 communes urbaines à 13 arrondissements.

Figure 29 : Évolution des formes d'autorités avant et après les réformes de décentralisation des communes à statut particulier – cas de Porto-Novo



Source : Cartes CENATEL 1996. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Figure 30 : Évolution des formes d'autorités avant et après les réformes de décentralisation des communes de statut ordinaire - Cas de Sémé-Podji



Source : Cartes CENATEL 1996. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

La superposition du découpage de l'administration décentralisée sur celui de l'organisation territoriale antérieure amène à s'intéresser aux fondements historiques de ce dernier découpage. Le découpage administratif en vigueur avant janvier 2003 est la reconduction des cadres territoriaux mis en place par le régime militaire et révolutionnaire du Général Kérékou avec un simple changement d'appellation et la suppression des organes de direction formés par les instances locales du parti unique. Ce découpage était l'émanation de l'Ordonnance 74-7 du 13 février 1974 portant réorganisation de l'administration territoriale au Bénin et était construit autour de *provinces* dirigées par un préfet (parfois militaire), de 84 *districts* dirigés par un chef de district, des 510 *communes* dirigées par un maire et des 3 378 *villages* représentés par des délégués théoriquement élus au sein du Conseil révolutionnaire local (CRL) au suffrage universel mais étroitement contrôlés (monopartisme, pas de bulletin secret, interventionnismes des échelons administratifs supérieurs). Le territoire de Cotonou était alors partagé en six circonscriptions administratives appelées Districts Urbains de Cotonou (DUC), 24 communes et 143 quartiers. À la tête de chaque district se trouvait un chef de district (CD) nommé par le pouvoir central. Les maires et les délégués de quartiers étaient élus par consultation populaire.

Au travers des 77 communes décentralisées de 2003, on retrouve, ainsi, les 84 districts urbains et ruraux de la période du régime révolutionnaire du Général Kérékou. La différence numérique provient, seulement, du regroupement en un seul territoire administratif des 6 districts urbains de Cotonou et des 3 districts urbains de Porto-Novo. On retrouve, aussi, à travers les communes rurales et urbaines les actuels arrondissements. Enfin les quartiers de ville et les villages sont à peu près les mêmes dans les deux découpages.

La genèse du découpage administratif de l'organisation décentralisée mise en place en janvier 2003 avec les premières élections des conseillers communaux révèle, ainsi, une origine liée à

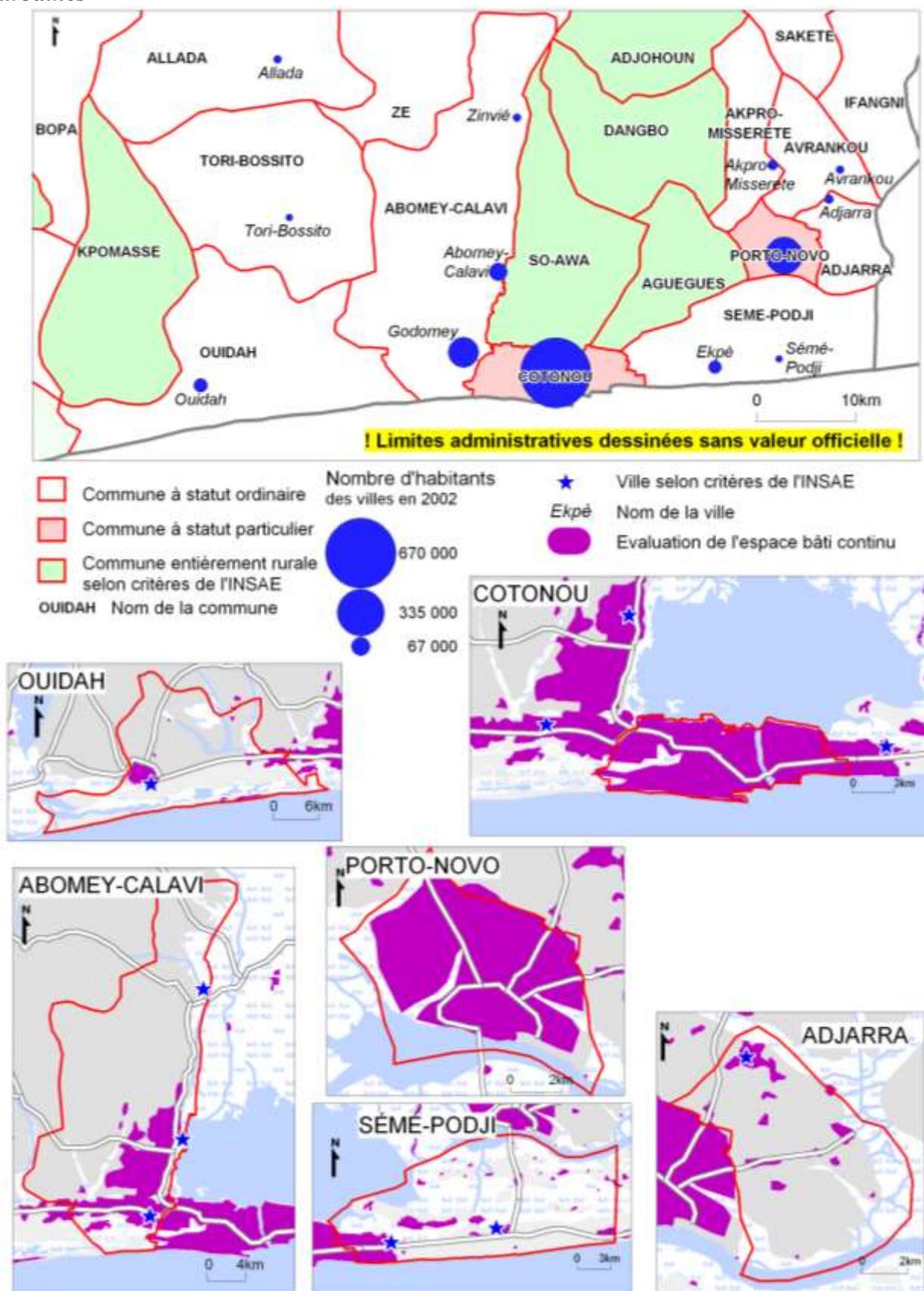
la période révolutionnaire avec ses objectifs d'encadrement minutieux du territoire au sein d'un appareil politico-administratif centralisé par un parti unique. Cet héritage historique intrinsèque dans le découpage de l'administration décentralisée de 2003 peut être source de plusieurs questionnements par rapport aux capacités des collectivités communales à générer un développement local dans la configuration de territoires qui n'ont pas été, à la base, pensés pour cela. La méthodologie du découpage administratif de la décentralisation peut susciter, par ailleurs, un ensemble d'interrogation sur la reconnaissance des limites communales comme frontière d'une action publique ou d'autorité puisque ces dernières, pendant plusieurs décennies, n'ont pas eu cette fonction. D'autant plus que les limites de ces territoires n'étaient pas fixées à partir de l'établissement d'une cartographie précise (Chapitre 2). P-Y Le Meur, sur la base d'un travail de terrain mené dans la commune de Ouéssé (département des Collines – centre du Bénin), a montré, ainsi, le recours au procédé de simple énumération de villages pour définir le territoire de la commune ce qui permettait de pallier l'absence de frontière territoriale en lui substituant, de fait, une description aléatoire par rapport à des usages de défrichement de champs ou d'aire de chasse [LE MEUR P-Y. 2006 b]. Nous verrons, au cours du chapitre 6 qui s'intéresse à l'application pratique dans les territoires des outils de l'information géographique, que cet aspect de reconnaissance des limites communales sera à l'origine de rapports tendus entre les deux communes de Cotonou et Abomey-Calavi.

Nous allons analyser à présent comment évolue le découpage administratif communal par rapport à la distribution du peuplement et de ses dynamiques urbaines dans la région du Sud-Bénin.

Le document présenté ci-après a été construit en couplant le tracé du découpage administratif des communes, des informations produites par les services nationaux de la statistique (INSAE) et le dessin de l'étendue du bâti continu établi à partir d'une lecture de la couverture aérienne de la région.

Pour rappel, l'INSAE considère une ville à partir des critères suivants : avoir un minimum de 10 000 habitants et au moins une des infrastructures tel qu'un bureau de Postes et Télécommunications (PTT), un bureau de Recette-Perception du Trésor Public, un système d'adduction d'eau et d'électricité, un centre de santé ou un collège d'Enseignement Général avec un 2ème cycle et tout arrondissement ayant au moins quatre des infrastructures énumérées ci-dessus et au moins 10 000 habitants (Chapitre 1.1.1.c). Le tracé du découpage administratif a été construit à partir de la mise en cohérence de différentes cartes établies par ou sur commande de l'administration nationale (INSAE-Bénin, CENATEL, SERHAU-SA) et des administrations communales et à partir de notes de travaux de terrain menés par l'équipe universitaire du projet CORUS conduite par l'E. Dorier. Ce tracé n'est donc pas une retranscription d'un découpage officiel et reconnu comme tel par le ministère de l'Intérieur et de la *Commission nationale des affaires domaniales* (CNAD- structure rattachée au ministère de l'Intérieur chargée de la résolution des conflits domaniaux et de l'identification des frontières communales et de l'État) puisqu'en 2011, date de nos dernières enquêtes de terrain, aucun document officiel n'avait encore été publié.

Figure 31 : Découpage administratif communal de la région sud-Bénin et données urbaines



Source : Cartes topographiques 1/50 000ème IGN-Bénin 2001 et 2002, Cartes CENATEL 1996, Données RGPH 2 INSAE-Bénin 2002, Image Google Earth 2011.
Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

La lecture du document soulève plusieurs remarques.

On perçoit, d'abord, une distorsion entre l'étendue de l'espace bâti continu des villes et les limites administratives des communes. Plusieurs situations sont relevées. Le premier cas correspond à la configuration des communes de Cotonou et de Porto-Novo. Pour la première ville, la superposition des différentes couches d'informations montre une agglomération urbaine dense qui ne présente pas les mêmes proportions que celles du territoire communal. La ville s'étend de manière continue à l'ouest et à l'est sur les communes d'Abomey-Calavi et de Sémé-Podji sur d'importantes superficies (où s'opèrent les plus fortes croissances de population de la région Sud-Bénin - Chapitre 1.1). Avec des proportions beaucoup moins importantes, on a à faire à la même situation pour la ville de Porto-Novo : la population agglomérée de la ville dépasse les limites communales strictes par un léger débordement sur les communes d'Avrankou et d'Adjara. Un autre cas singulier est représenté par la situation de la commune de Ouidah. Les limites communales dépassent, ici, fortement l'emprise spatiale du bâti continu de la ville. Dans l'usage pratique des données statistiques produites par l'INSAE, il faut additionner les chiffres de 4 arrondissements sur les 10 que compte la commune pour avoir le nombre d'habitants approximatif du territoire urbain de la commune.

La superposition du tracé du découpage administratif et les catégorisations de ville du service de la statistique montre, inversement, des territoires communaux qui contiennent plusieurs « villes ». Ce sont les cas de la commune d'Abomey-Calavi avec les trois centres de Godomey, Abomey-Calavi et Zinvié et de la commune de Sémé-Podji avec les centres d'Ekpé et Sémé-Podji. Pour la commune Sémé-Podji, on peut remarquer que le prolongement de l'espace bâti de la ville de Cotonou qui déborde sur le territoire communal ne correspond pas à une « ville » selon la catégorisation de l'INSAE. Par rapport aux critères de l'institut, l'arrondissement en question, Agblangandan, ne dispose pas sur son territoire du nombre d'infrastructures nécessaires pour être considéré comme un espace urbain malgré sa population de 30 716 habitants [Données RGPH 3]. On peut, pourtant, facilement imaginer que les habitants de la localité, par leur proximité géographique de la commune de Cotonou, aient les usages courants des infrastructures requises.

Ce décalage entre distribution du peuplement, fonctionnalité urbaine et limites communales, à la suite de la révélation de l'origine historique du tracé, tend à conforter l'approche selon laquelle le découpage adopté est source de certaines difficultés pour le développement des territoires communaux. Dans le dernier cas observé, les obstacles auxquels les communes peuvent être confrontées portent sur la difficile « perception » des territoires à partir d'éléments tangibles d'organisation spatiale du peuplement. Ils relèvent, également, d'une non prise en compte, pour la commune de Cotonou et à moindre mesure pour celle Porto-Novo, d'aire de fonctionnalité d'une agglomération urbaine.

b) Des administrations dotées de compétences techniques très larges

L'application des réformes de la décentralisation ont amené l'État béninois à déléguer plusieurs de ses prérogatives dans le domaine du développement aux communes. Le document 10 ci-dessous énumère l'ensemble des compétences qui depuis 2003 sont sous la responsabilité d'une gestion décentralisée.

Document 12 : Prérogatives des communes en 2010

<p>1. Développement local, de l'aménagement de l'habitat et de l'urbanisme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan de développement local - Schéma directeur d'aménagement de la commune - Plan de développement économique et social - Plan d'urbanisme dans les zones agglomérées - Règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols - Les plans détaillés d'aménagement urbain et de lotissement - Délivrance de permis d'habiter et permis de construction - Contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur - Promotion immobilière publique et privée - Avis sur la tranche communale de développement et autres projets d'investissements publics à caractère régional ou national à réaliser sur le territoire communal - Participe à l'aménagement du territoire pour le compte de la commune - Réglemente, autorise et contrôle l'occupation temporaire du domaine public
<p>2. Infrastructures, équipement et transport</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réalisation et entretien des routes, pistes et ouvrages d'art sur son territoire - Réalisation et entretien des voies urbaines et de leur réseau d'assainissement en zones agglomérées - Signalisation routière - Réalisation et entretien des réseaux d'éclairage public - Réalisation entretien, gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings - Réalisation d'infrastructures hydrauliques et installation de lignes télécommunication locale ainsi que des cabines publiques, des centres d'écoute publique radiophonique et/ou télévisuelle - La commune est consultée pour tous les travaux sur son domaine public afin d'assurer une coordination des interventions - Réglementation des transports des biens et des personnes sur le territoire communal
<p>3. Environnement, de l'hygiène et de la salubrité</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fourniture d'eau potable - Protection de l'eau potable - Collecte et traitement des déchets solides et autres que les déchets industriels - Collecte et traitement des déchets liquides - Réseau public d'évacuation des eaux usées et pluviales - Ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations - Gestion des cimetières et des services funèbres - Création, entretien, plantation des espaces verts et aménagement publics - Protection des ressources naturelles comme les forêts, sols, faunes, ressources hydrauliques, nappes phréatiques - Consultés sur tout aménagement relatif au site minier sur le territoire communal - Préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique - Lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles - Hygiène des aliments et des lieux et établissements accueillant du public - Donne son avis sur la réalisation sur le territoire communal de tout projet portant atteinte à l'environnement
<p>4. Enseignement primaire et maternel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construction, équipement et réparation des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel - Assure l'entretien de ces établissements - Initiation de mesure de nature à favoriser et à promouvoir l'éducation de la jeunesse - Construction, équipement et entretien des établissements secondaires et des centres publics de formation (communes à statut particulier)

5. Alphabétisation et éducation des adultes
- Promotion des langues nationales en vue de leur utilisation sous forme écrite ou orale
6. Santé, action sociale et culturelle
- Réalisation, équipement, réparation et entretien des centres publics de santé, de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, de sport, de loisirs, au niveau du village, de l'arrondissement, du quartier de ville, aide sociale aux déshérités et aux sinistrés
- Animation des activités culturelles, sportives de jeunesse et de loisir, en assurant aux structures chargées de ces activités, une assistance matérielle et financière
- Conservation du patrimoine culturel local
7. Services marchands et investissements économiques
- Construction, équipement, répartition, entretien et gestion des marchés et abattoirs
- Décide des dépenses d'investissement économique dans son domaine de compétence
- Prise de mesure pour favoriser le tourisme sur le territoire communal et à encourager les opérateurs économiques intéressés à entreprendre des activités économiques dans ce domaine
- Prise de mesure et initiation des investissements visant à promouvoir l'installation et le développement des activités économiques sur le territoire de la commune notamment par l'aménagement des zones artisanales et des zones industrielles

Source : D'après loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Commune en république du Bénin, articles 93 à 107, in Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de Décentralisation, Recueil des lois sur la décentralisation, Cotonou, Septembre 2002.

Le document montre que les compétences attribuées aux communes sont nombreuses et sont particulièrement variées dans les travaux qui touchent la gestion et la prospective urbaine avec des attributions dans l'élaboration de documents de planification et de construction d'équipement de réseau d'assainissement et de voirie. L'ampleur des compétences transférées suscite un premier grand questionnement sur les moyens financiers dont sont dotées les communes pour exécuter ces activités [NACH MBACK C. 2001]. Avant de s'interroger plus en détail sur cet aspect, nous allons appréhender les enjeux de l'information géographique locale dans la mise en œuvre de ces nouvelles prérogatives de gestion d'aménagement urbain.

Un premier avantage de l'information géographique et de ses outils informatiques réside dans le fait qu'ils apportent des connaissances sur l'organisation de l'aménagement du territoire local. Avec les couvertures aériennes numériques potentiellement disponibles, on peut discerner, par exemple, les formes de l'occupation du sol, apprécier les densités du bâti, de la végétation, analyser les modalités de l'habitat selon les quartiers (Chapitre 2.2.1.c).

La disponibilité d'informations géographiques est utile pour les investissements que souhaitent engager les collectivités territoriales en permettant d'en apprécier au mieux les conditions de faisabilité technique. Par rapport à l'infrastructure ou l'aménagement envisagés, les types d'informations locales nécessaires sont bien évidemment très hétérogènes. La construction d'un tronçon de voirie va nécessiter, par exemple, l'acquisition d'informations sur la géotechnique du site, sur les bassins versants et les nappes phréatiques. Les travaux d'édification d'un cimetière vont demander la disponibilité des informations que nous venons de citer et un ensemble d'autres plus spécifiques ou thématiques.

L'absence d'informations géographiques ou des données de mauvaises qualités peuvent avoir des répercussions sur la viabilité et l'efficacité des investissements menés. Les travaux inachevés ou des équipements non-fonctionnels qui en résulteraient sont un point particulièrement sensible pour les collectivités communales béninoises car cela peut constituer un motif de sanction d'une équipe municipale lors d'élections locales à venir, car la

majorité d'entre elles, comme nous le verrons dans le point suivant, ont des capacités d'investissement particulièrement faibles.

Pour la gestion du patrimoine public, l'organisation de Systèmes d'Informations Géographiques (SIG) peut appuyer les travaux des mairies par le recensement et la localisation des équipements et des domaines fonciers communaux afin de les rendre potentiellement rentables. Dans l'activité de gestion du patrimoine, le traitement des informations géographiques à travers un SIG offre, également, de nombreux avantages. Pour la gestion de la voirie, par exemple, il y a d'abord un aspect pragmatique. Chaque agent municipal peut consulter, visualiser les données et les informations disponibles sur une rue. La sélection de l'objet cartographique sur l'interface numérique ouvre une liste de caractéristiques associées et des documents qui s'y rapportent (arrêtés municipaux, photos). Il y a, ensuite, un aspect de performance par rapport aux capacités de réceptivité des besoins du terrain. Dès lors qu'une rue est créée, nommée ou supprimée, la mise à jour est faite et le référent est disponible à tous les services de l'administration concernés. Il n'est plus nécessaire d'attendre un tirage papier pour visualiser la situation et le tracé d'une nouvelle rue. Enfin, avec ses différentes fonctions (calculs automatiques de distance et de superficie, outils de classement de données, de requête), le SIG offre des bénéfices dans la rationalisation des activités de maintenance. On peut, rapidement, dresser des tableaux par rapport à des variables de périodicité d'entretien et, ainsi, planifier avec précision les activités d'un service technique de nettoyage, de réparation ou de désensablement.

Ces connaissances, si elles sont accessibles aux responsables locaux, leur permettent de disposer d'une source de données sur leurs territoires de compétence qui peut servir, aussi, à l'élaboration de documents de planification et de prospective sur le territoire communal. En permettant de réunir dans un même système différentes informations qualitatives et quantitatives se rapportant à l'espace communal et de les combiner entre elles, le SIG constitue un outil d'aide à la décision dans la recherche d'implantation optimale d'équipements et de projets. L'outil permet de pouvoir tester des scénarii et d'envisager, sur la base de différents critères de distribution de population, de configuration des milieux naturels, leurs impacts sur le territoire de la commune.

Au regard des quelques exemples développés, les recours à l'information géographique numérique pour les activités relatives aux compétences transférées aux communes présentent de nombreux avantages. Cependant, comme nous allons tenter de l'exposer à partir du point ci-après, ces bénéfices techniques n'ont pas été les premières motivations du développement des outils au Bénin par les bailleurs de fonds.

c) Le financement de la communalisation et le plébiscite de la fiscalité locale

Avec l'application des réformes de la décentralisation, les communes béninoises ont été dotées d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière, ce qui les a amenées à mettre en place un budget propre (Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin). L'État béninois, avec ses propres difficultés de financement et les effets des injonctions des plans d'ajustement structurel des années 1980 et 90, montrait des capacités assez limitées pour assurer l'ensemble des transferts de moyens nécessaires au suivi des compétences déléguées. Ainsi, très tôt, la perspective de

décentralisation a été confrontée à l'urgence de mobilisation des ressources nécessaires aux dépenses auxquelles les communes allaient devoir faire face.

Dans son discours d'ouverture aux travaux des États Généraux de l'Administration Territoriale en 1993 (EGAT), le Président de la République, Nicéphore Soglo, insistait sur l'une des difficultés majeures de la décentralisation en Afrique : « *il n'y aura pas de réforme de l'administration territoriale réussie sans une solide réforme des finances locales.* » [cité dans LALEYE M. 2003, page 103]. Cette déclaration avait pour objet de souligner l'importance de niveaux de ressource dont dispose les collectivités locales, ressources qui leur permettent d'exercer pleinement leurs compétences, et qu'elles puissent conserver une marge de manœuvre suffisante dans la détermination de ces ressources et dans leur utilisation. La marge de manœuvre, que sous-entendait le Président Soglo, résidait dans cette capacité, laissée à la collectivité locale, à « *doser l'effort fiscal qu'elles demandent à leurs contribuables avec les services que leurs habitants attendent d'elles.* » [NACH MBACH C. 2003, page 103]. En ce sens, le chef de l'État béninois rappelait que « *l'essentiel des ressources des collectivités locales (devrait) provenir des impôts et taxes.* » [LALEYE M. 2003, page 103].

Le Président Soglo, technocrate de la Banque mondiale [BANEGAS R. 2003], tendait à promouvoir, lors de ce premier grand évènement qui allait orienter les fondements de la décentralisation au Bénin, une approche libérale où la capacité des collectivités à lever ses propres sources de financement serait un gage d'une décentralisation réussie, s'opposant de fait à un système de péréquation permettant de corriger les inégalités économiques entre les différentes régions du pays.

Cette orientation économique de fonctionnement des communes est justifiée par plusieurs arguments par les promoteurs d'une approche libérale de la gestion de la chose publique. Nous retrouvons, par exemple, l'argument qu'un important montant de ressources propres garantit une certaine autonomie en permettant de disposer de financements plus stables que des transferts ou des subventions d'État. Il est mis en avant que cette orientation économique permet de réduire les comportements opportunistes qui sont susceptibles de se développer lorsque les sources de financement sont étrangères, que cette orientation permet, ainsi, d'accroître la responsabilité des élus. Il est argué, aussi, le principe que la proximité entre prélèvement et offre de service public incite les responsables locaux à améliorer leur efficacité et permet, ainsi, l'atteinte d'un cercle vertueux où les élections permettent d'élire les meilleures gestionnaires qui ont pu, par la mobilisation des ressources financières, atteindre leurs objectifs.

Imprégnés de cette approche libérale de la chose publique, les bailleurs de fonds promoteurs de la décentralisation avec leurs prescriptions visant à réduire le poids de l'État, ont placé au Bénin, dans leurs priorités, le fait de travailler au développement des ressources locales propres. Ces appuis se sont manifestés par le financement de nombreux travaux d'experts internationaux, par exemple, en février 2007 par une étude commandé par le ministère français des Affaires Etrangères (MAE) confié à la direction scientifique de G. Chambas (CNRS) sur le thème « *les ressources propres des communes du Bénin* ». Les encouragements aux travaux de réflexion sur le développement des finances locales peuvent également être perçus à travers les appuis au *Partenariat pour le Développement Municipale* (PDM) et de

son programme Ecofiloc (Chapitre 3.1.1.b) et la publication de *La Revue Africaine des Finances Locales* à partir de 1996 qui a notamment, en 2003, consacré un numéro spécial au Bénin.

Nous allons appréhender, dans ce point, quelles sont les différentes sources de financements des budgets des communes béninoises et dans quelle mesure les travaux autour de l'information géographique (foncière) vont devenir des vecteurs de croissance des budgets locaux.

Dans le système de financement des communes, on distingue, d'après l'organisation mise place avec la décentralisation, deux types de ressources possibles : les ressources « traditionnelles » et les autres. On retrouve dans cette deuxième catégorie de financement les appuis des institutions internationales d'aides au développement, les apports d'associations, par exemple, celles des travailleurs étrangers ou d'entreprises locales. On s'intéresse, ici, aux « ressources traditionnelles » dans la mesure où c'est sur elles que vont s'appuyer les travaux d'élaboration du budget communal.

Les « ressources traditionnelles » sont les ressources locales propres et les transferts de l'État. D'après le dispositif en vigueur au Bénin, en 2011, ces transferts d'État sont composés, d'une part du *Fonds d'Appui au Développement des Communes* (FADeC – voir encadré en infra) et d'autre part d'une partie des dividendes de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et de la taxe de voirie perçue aux postes douaniers au niveau de la frontière entre le Bénin et le Nigeria sur les marchandises transitées. Cette dernière taxe est répartie, en fait, entre le Fonds routier, la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) et les Collectivités locales. La part revenant aux collectivités est partagée à 80% pour les communes à statut particulier (60% Cotonou, 24% Porto-Novo et 16% Parakou) et 20% pour les communes à statut ordinaire. Cette source de financement est, par nature, particulièrement instable pour les budgets communaux puisque elle est assise sur des réexportations à destination du Nigeria et dépendant donc, en grande partie, des politiques économiques nigérianes.

Document 13 : Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)

Le FADeC a été mis en place par le décret 2008-276 du 29 mai 2008. Il a remplacé le *Fonds de solidarité intercommunale* (FSI), installé lors de l'application de la décentralisation, qui avait en gros les mêmes missions mais qui à la suite de résultats insatisfaisants a été abandonné. Le FADeC est placé sous la tutelle du ministère en charge de la décentralisation (Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire - MDGLAAT) et administré par une commission appelée *Commission Nationale des finances locales* (CONAFIL). Cette dernière est un organe paritaire État-Collectivités locales, mis en place selon le principe de l'équité et d'égalité des sièges entre les deux parties qui comptent chacune 9 membres. Le FADeC est le canal de financement à travers lequel l'État assure, à partir de crédits de ressources nationales et de bailleurs de fonds étrangers, la mise à disposition des subventions et des ressources financières inscrites au budget national pour le compte des communes.

Trois variables influent les taux de soutien du FADeC selon les 77 communes. La première variable (la dotation de structure) est calculée selon le nombre d'arrondissements, de villages ou de quartiers de la ville et par le nombre de représentants élus de la commune. La deuxième variable (la dotation de péréquation) est calculée sur la base du nombre d'habitants, la superficie, l'indice de pauvreté et le taux d'urbanisation de la commune. La troisième variable (la dotation de performance) se compose des critères liés au fonctionnement des organes communaux, au fonctionnement de l'administration communale et à la gouvernance financière locale de la commune.

Les fonds du FADeC sont destinés à la fois à la partie fonctionnement et la partie investissement de l'organisation du budget. La ligne budgétaire destinée à l'investissement des communes comprend une dotation « non-affectée » et des dotations « affectés ». « *La commune est libre d'utiliser la dotation d'investissement « non-affectée » pour exécuter les investissements de compétences inscrits dans son Plan de Développement Municipal (PDC). La commune utilise les dotations d'investissement « affectées » en fonction de la destination prédéfinie par secteur, par exemple, dotation investissement santé destiné à la construction d'un centre de santé* ». En 2012, d'après la revue *Territoriale* n°23 (revue d'information sur la décentralisation et la déconcentration au Bénin publiée avec les appuis financiers des coopérations techniques belges et allemandes et diffusée par le MDGLAAT), les fonds gérés par le FADeC pour l'investissement (fonds FADeC non affecté) étaient de 11 942 935 500 FCFA. Les bailleurs de fonds étrangers ont participé à hauteur de 39,4 % de ce fonds.

Source : Référence Internet ministère de la Décentralisation et, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales et Institutions et développement, juillet 2007 a.

Les « ressources locales propres » correspondent, d'après les textes de lois de la décentralisation au Bénin, à l'ensemble des recettes dont l'exploitation ne dépend pas d'un arbitrage des autorités publiques centrales. Elles sont organisées, d'après l'article 10 de la Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, autour de deux composantes. Elles concernent d'abord les recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales et ensuite les recettes non fiscales qui comprennent les redevances, les droits de place de marché, les droits afférents aux actes administratifs et aux actes d'État Civil et l'exploitation des domaines communaux. Ces dernières taxes relèvent de l'unique discrétion des conseils communaux et sont donc différentes selon les communes.

Pour les recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales, le système fiscal béninois a prévu deux organisations différentes selon les communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) et les autres.

Pour les communes à statut ordinaire, il y a quatre types d'impôts locaux : le foncier bâti, le foncier non bâti, la patente et la licence. Le montant de ces impôts est calculé directement par les agents des impôts à partir d'une évaluation administrative de la matière imposable.

Pour les communes à statut particulier, à la suite d'une première réforme fiscale publiée en 1994 (l'Ordonnance n°94-001 du 16 septembre 1994), à côté de la patente et de la licence, il y a deux taxes uniques : la Taxe Foncière Unique (TFU) et la Taxe Professionnelle Unique (TPU). La TFU vient en remplacement des taxes locales sur le foncier bâti et non bâti d'une part et des impôts d'État sur les revenus locatifs (taxe immobilière sur les loyers) et les revenus fonciers (taxe immobilière sur les loyers) d'autre part. La TPU est due généralement par les petites entreprises sous un certain seuil de chiffre d'affaire fixé par arrêté du ministre des Finances. La base d'imposition de la TPU est la valeur locative professionnelle des établissements et de leurs moyens d'exploitation ou de production. Par valeur locative professionnelle, il faut entendre « le prix que le propriétaire retire des établissements lorsqu'il les donne à bail, dans des conditions normales, ou à défaut, le prix qu'il pourrait tirer en cas de location » (article 1084-11).

Les montants de la TFU et de la TPU, à la différence des impôts sur le foncier bâti et non bâti des communes à statut ordinaire, ne sont pas fixés administrativement à partir d'une valeur locative déterminée par un agent des impôts ou déclarée par le contribuable. Ils sont déterminés par un calcul automatique établi à partir de critères physique de l'objet à imposer

qui sont contenus dans les fichiers du Registre Foncier Urbain (RFU). La formule mathématique permettant de calculer ces différents impôts est déterminée sur la base d'une expertise foncière et immobilière. Cette expertise est établie par un cabinet d'architecture et est réalisée sur un échantillon représentatif de terrains et de logements permettant de déterminer la valeur locative sur le marché au m² de chaque élément expertisé. Il est procédé ensuite au rattachement sur informatique de chaque parcelle et de chaque logement du fichier à un élément de l'échantillon à partir de ses caractéristiques physiques ce qui permet ainsi de déterminer automatiquement leur valeur locative au m² qui n'a plus qu'à être multipliée par la surface de l'article concerné. La première loi de finance de 1994 instaurant le TPU et la TFU résulte des travaux de l'établissement de l'outil Registre Foncier Urbain dans les villes de Parakou et Cotonou à partir de l'année 1989. Les travaux relatifs à l'expertise foncière et immobilière et les projets d'écriture de la loi ont été financés par la Coopération française à travers le *Projet d'appui à la gestion financière des collectivités locales et à la fiscalité locale* (Chapitre 3.1.1.a).

d) Les Systèmes d'Information Foncière comme outil pour banaliser la mise en œuvre des réformes de gouvernance

Dans ce travail précoce pour le développement de la fiscalité locale, avec l'appui de bailleurs de fonds, les outils de l'information géographique et notamment foncière vont être, au cours des années 1990, au centre de plusieurs études prospectives [DURAND-LASSERVE A. 1991, DURAND-LASSERVE A. et FATHALLAH S. 1991 - DURAND-LASSERVE A. 1993 - FATHALLAH S. 1990 - PDM 2000 - ROCHEGUDE A 2000]. Ces outils vont être également, au cours de la décennie 90, au centre de plusieurs projets de bailleurs de fonds dans différentes villes africaines (Document 13 ci-après).

Document 14 : Expériences de Système d'Information Foncière en Afrique en cours en 1994

Villes	Financement
Parakou – Cotonou (Bénin)	FAC
Ouagadougou – Bobo Dioulasso (Burkina Faso)	Banque mondiale
Bujumbura (Burundi)	Banque mondiale
Yaoundé - Douala (Cameroun)	Banque mondiale et ACIDI
Brazzaville - Pointe-Noire (Congo)	FAC
Abidjan – Issia – Tumodi (Côte d'Ivoire)	Banque mondiale et USAID
Conakry (Guinée)	Banque mondiale
Djibouti (Djibouti)	Banque mondiale
Bamako (Mali)	Banque mondiale
Niamey (Niger)	Banque mondiale
Dakar – Ziguinchor et 8 autres capitales régionales	Banque mondiale, USAID et ACIDI
Ndjamena (Tchad)	FAC

Source : PDM 1994, page 53.

Comment les outils de l'information géographique locale, combinés à d'autres activités, notamment un renforcement de certaines capacités au niveau de l'administration fiscale, peuvent-ils contribuer à augmenter les budgets des communes ?

En permettant à partir de coordonnées géographiques ou à une situation par rapport à des infrastructures structurantes de repérer les habitations et les activités sur un territoire donné, l'outil peut servir, d'abord, aux opérations d'élargissement de la base des contribuables. L'outil offre la possibilité d'explorer les potentiels de contribution financière de nouvelles zones. Ces avantages concernent directement l'ensemble des recettes fiscales basées sur le foncier bâti et non bâti et les activités (TPU, patentes et licences). Ces avantages touchent également les taxes relatives à l'occupation du domaine public et relevant des ressources propres du budget communale. Nous avons dans le tableau ci-dessous listé les différentes taxes perçues par la commune de Cotonou qui, par rapport à leur lien à une occupation matérielle du domaine public, pourraient bénéficier des usages d'un SIG dans un développement de leurs contributions au budget de la ville.

Tableau 16 : Rubriques des taxes relevant des recettes propres potentiellement bénéficiaires de l'élaboration d'un SIG

N° de compte mairie	Rubrique
Produits du patrimoine et des activités de la Commune	
70341	Redevances d'installation d'apatams
70342	Redevances d'installation de hangars
7035	Redevances du contrôle et du suivi des produits et installations de pêche
Prestations de services	
70631	Taxes de stationnement sur les gares routières et droits de place sur les marchés
706311	Taxes de stationnement sur les gares routières
706312	Droits de place sur les marchés
70634	Taxes d'occupation temporaire du domaine public
706341	Taxes d'occupation temporaire du domaine public exercice courant
706342	Taxes d'occupation temporaire du domaine public exercice antérieur
Produits accessoires	
7125	Taxes sur la publicité
7126	Taxes sur les affiches

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

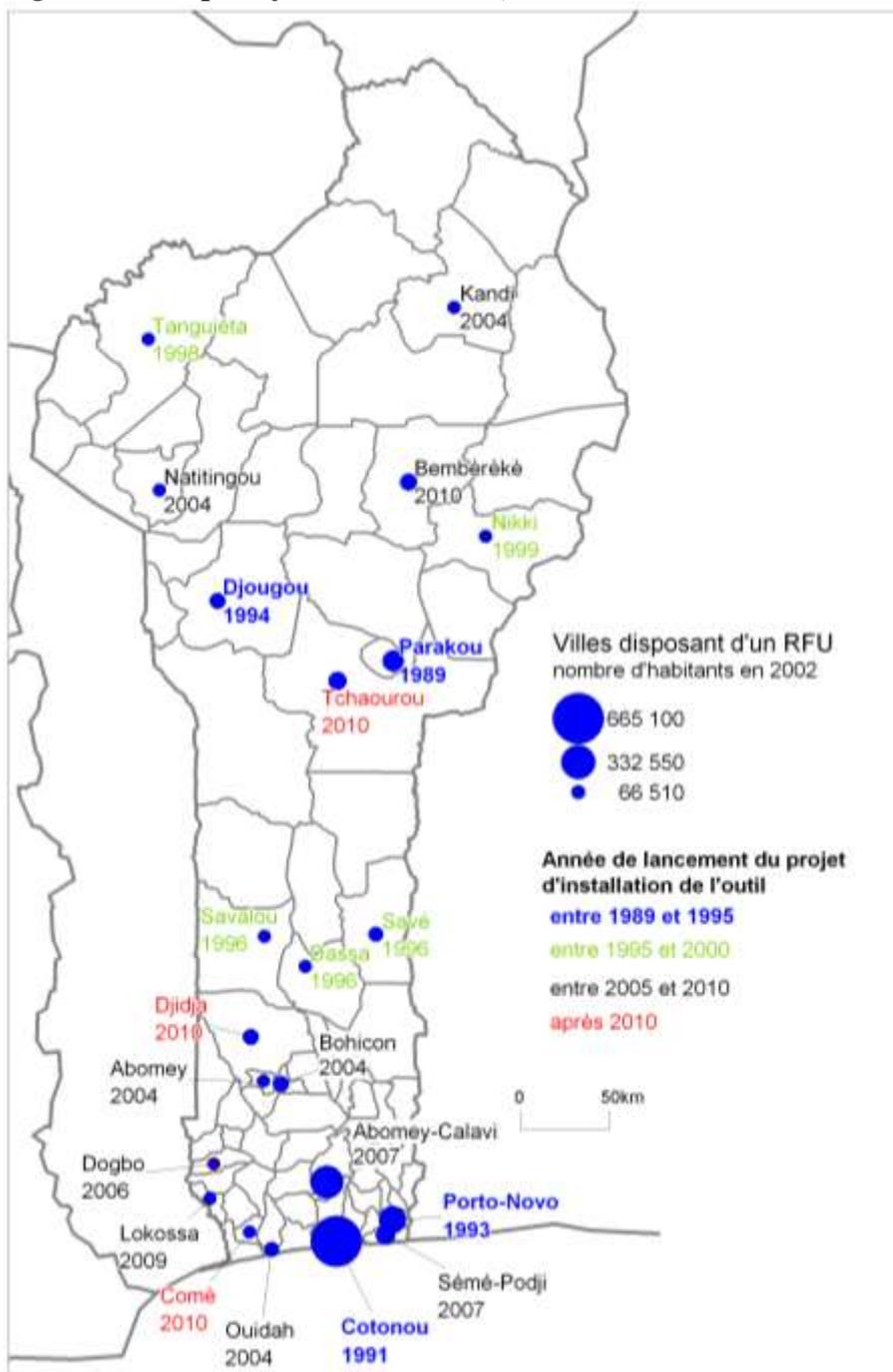
Grâce à son système de repérage, l'outil SIG permet aussi d'améliorer les travaux de recouvrement. La distribution des avis d'imposition sur le terrain permet d'être plus efficace et les contribuables sont plus facilement identifiés par rapport à leur lieu de domicile réel.

Au Bénin, un outil emblématique de l'intervention dans la préparation technique à la décentralisation puis au développement communal est le Registre Foncier Urbain (RFU) [PDM 1994 et 2000 - ONU-Habitat et GTLN 2010]. Il s'agit d'un système d'information foncière (SIF), défini localement comme un « cadastre simplifié », susceptible de constituer de manière plus large un « outil de gestion urbaine » [SERHAU-SEM 1995]. L'outil RFU informatisé consiste en une cartographie parcellaire numérique reliée par un identifiant spatial ou adresse à une base de données avec des informations urbaines, foncières et fiscales (Chapitre 4). Nous allons, dans la suite de ce chapitre 3, appréhender le contexte d'émergence et de développement de cet outil au Bénin en miroir aux appuis à la décentralisation.

3.2 Le Registre Foncier Urbain (RFU), un outil qui va accompagner les appuis à la décentralisation et à la gestion urbaine

L'outil Registre Foncier Urbain a été imaginé en 1989 à partir d'une ébauche de la Coopération française dans la ville de Parakou montée avec très peu de moyens et rendu possible par la disponibilité, au tournant des années 1990, de nouveaux outils informatiques (et de beaucoup d'enthousiasme des précurseurs du projet). En 2012, presque toutes les villes du pays étaient dotées de cet outil à la suite de différents projets portés par des financements étrangers dont certains se sont étalés pendant une vingtaine d'années.

Figure 32 : Dispositifs RFU au Bénin, années d'installation



Source : enquête de terrain, 2011.

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

Au cours de cette deuxième partie du chapitre 3, nous allons approfondir les différents éléments contenus dans cette succincte présentation. L'objectif est d'appréhender dans quelles circonstances cet outil d'information géographique locale a été produit et comment il a pu, dans le cadre d'un contexte singulier d'appui à une réforme de décentralisation programmée mais dont la mise en œuvre se faisait attendre, constituer un important objet de l'aide au développement des bailleurs de fonds au Bénin. Au-delà de la révélation de l'évolution d'un parcours d'un outil informatique, il s'agit également de mettre en perspective des correspondances singulières avec les formes d'intervention en milieu urbain dans les pays des Suds depuis la fin des années 1980 ainsi que des résonances avec des modalités de gouvernance révélées sur d'autres territoires.

3.2.1 À l'origine de l'outil RFU, un concours de circonstances dans une conjoncture nouvelle à la fin des années 1980

L'organisation du premier outil RFU au Bénin dans la ville de Parakou résulte à la fois d'un contexte social et politique et de la synergie contingente d'individualités notamment celle d'un coopérant français, René Périer, qui a joué un rôle de pionnier et de médiateur. Nous avons reconstitué cette phase quasi expérimentale en réalisant plusieurs entretiens au Bénin et en France avec cette personne ainsi qu'avec différents protagonistes des premiers travaux autour de l'outil.

a) Le projet expérimental de Parakou : une initiative marginale et audacieuse

Un coopérant français « précurseur »

La trajectoire des acteurs pionniers du RFU au Bénin, qui est l'une des premières expérimentations africaines d'outil de gestion locale, s'inscrit pleinement dans l'évolution d'une prise de conscience de l'importance de la mobilisation des ressources fiscales pour le développement des communes décentralisées. À travers le parcours de ces acteurs, à une échelle micro, nous voyons aussi l'entrecroisement d'un contexte historique d'appuis étrangers au développement urbain et d'une forte capacité d'initiative individuelle qui a trouvé des relais institutionnels.

Avec une thèse en urbanisme en 1975, René Périer part pendant un an à Madagascar dans le cadre de son service civique. À la suite de cette mission prenant place dans ses obligations du service militaire et d'une expérience acquise à l'étranger, il obtient un premier emploi de contractuel au ministère de la Coopération à l'époque des *Schémas Directeurs de l'Habitat et de l'Urbanisme* (SDAU). La politique d'aide au secteur urbain de la Coopération française se concentre alors sur des projets de développement planifiés des villes visant principalement à réguler leur croissance. Dans le cadre des SDAU, l'objectif est de créer des cellules d'urbanisme et d'élaborer des schémas directeurs d'urbanisme pour les grandes villes. Pour sa première affectation dans la Coopération française, René Périer part à Madagascar où il occupe un poste d'urbaniste à la Direction de l'Urbanisme de Tananarive de 1981 à 1987.

À la même époque au Bénin, a lieu un premier projet d'appui au secteur urbain. Il s'agit d'une convention de financement *Fonds d'Actions de Coopération* (FAC) scellée entre le Bénin et la France en 1982 pour un projet appelé *Plan d'Urbanisme en République Populaire du Bénin* (PUB). Ce projet, qui est conduit par un coopérant français, Xavier Crépin architecte et

géomètre expert et affecté à la Direction nationale de l'Urbanisme à Cotonou, consiste à doter huit villes du pays en plan d'urbanisme. C'est ce projet de coopération qui sera à l'origine de l'émergence, au sein du ministère de l'Équipement et des Transports, d'une cellule nationale d'urbanisme à partir de laquelle va prendre corps, quelques années plus tard, la SERHAU-SA (Chapitre 2.2.2.a). À la fin de la mission de Xavier Crépin, le SERHAU (encore « service ») générait quelques recettes en répondant à différents appels d'offres pour des études sur le milieu urbain.

Au retour de son séjour à Madagascar, bénéficie d'une formation au Centre Professionnel de Développement Technique (CPDT) du ministère de la Coopération. Il prend alors connaissance qu'une équipe au sein du ministère travaillait, dans l'élan de la décentralisation en France au niveau des régions et des départements depuis 1982, sur le montage de projets d'appui aux villes secondaires, à la gestion urbaine et au renforcement des capacités locales. Face au constat des limites d'une coopération urbaine à dominante sectorielle, la Coopération française commence à s'intéresser à des « programmes de développement urbain » avec à une approche plus globale de la ville et l'introduction de la notion de « gestion urbaine ». L'aide française (comme celle plus largement des institutions de la Banque mondiale) va être progressivement orientée vers le renforcement des capacités des institutions locales à dispenser et à maintenir des services ainsi qu'à la formation de personnels. À la même époque, vers la fin des années 1980, une réforme des cadres opérationnels de l'assistance technique de la Coopération française est engagée, avec une limitation du temps de séjour sur place des coopérants. Leurs missions sont maintenant limitées à trois années avec un renouvellement possible d'une seule année supplémentaire.

Après son poste à Tananarive, René Périer obtient, en 1987, un nouveau contrat au sein du ministère de la Coopération. Son lieu d'affectation est le Bénin. Son épouse obtient un poste au sein de l'Ambassade de France à Cotonou. Le contenu de la mission de René Périer s'inscrit dans la continuité des activités de Xavier Crépin, à savoir la mise en place de plans d'urbanisme pour des villes secondaires. En 1989, c'est la fin du projet FAC et la mission de René Périer est terminée.

En attendant la fin du contrat de travail de son épouse, René Périer profite de reliquats restants du projet PUB pour expérimenter avec des agents du SERHAU quelques travaux. Ils organisent ensemble des missions à Parakou. Ils acquièrent auprès des services de l'IGN différentes cartes sur cette ville et des photographies aériennes datant de 1984. Ils s'entretiennent longuement avec l'Inspectrice des Impôts qui intervenait alors dans la région du Borgou pour comprendre les rouages du système d'imposition au Bénin. Sur la base de toutes les informations recueillies, René Périer et son équipe réfléchissent au montage d'un outil informatique qui permettrait à la fois d'améliorer les finances locales et appuyer des activités de gestion urbaine dans la poursuite des travaux d'établissement de plans d'urbanisme.

À Parakou, René Périer et son équipe se procurent auprès de l'Inspectrice des Impôts les modèles des fiches d'imposition et créent une nouvelle grille d'enquête sous forme d'une fiche synthétique. Ils forment des équipes d'enquêteurs composés de jeunes diplômés sans emploi car les agents affectés à la Préfecture et aux Impôts sont en grève (Cf. point suivant). Ils louent une villa pour y installer un centre d'enquête. Des plans de repérage sont construits à main levée à partir de différentes cartes disponibles de la ville et des photographiques

aériennes acquises. Les enquêtes sur le terrain s'effectuent entre mars à avril 1989. La saisie informatique des fiches se fait sur place à partir d'un programme informatique développé par un expert informaticien local, Norbert Goudjanou et sa société NGSof, à partir d'une extension Windev. Il est important de rappeler, qu'en 1989, l'essor de la micro-informatique était très récent et, par conséquence, les compétences locales en informatique étaient peu nombreuses. Norbert Goudjanou, formé à l'étranger, était alors considéré comme une des principales personnes compétentes en programmation informatique au Bénin. (Ce statut singulier, on le verra plus longuement dans la suite de la thèse, a permis à cet acteur, à travers sa société, d'être en position de quasi-monopole dans les travaux d'installation de l'outil RFU et avec des effets (pervers) de difficultés d'émancipations pour les collectivités locales des prestations de la société NG-Soft.) Dans l'organisation et le déroulement des travaux, chaque difficulté se règle par la pratique d'une « ingénierie à temps réel ».

« Le projet n'a pas été prédéfini avec précision, avant son lancement, compte tenu de la clarté de ses objectifs, de la modestie des crédits alloués à l'expérimentation à Parakou (40 millions de FCFA en 1990).

Cette méthode de mise en œuvre de projet peut apparaître comme une solution à la réduction des coûts et comme une réponse au besoin de souplesse dans la mise en œuvre d'opérations complexes, qui permet d'apporter des solutions aux problèmes au fur et à mesure qu'ils apparaissent, et de les traiter un par un.

Le système a été conçu comme un système évolutif.»

Source : PERIER R. in PDM 1994, page 127.

« Trouver les compétences informatiques nécessaires à la réalisation, n'est pas chose facile, car ce n'est pas une application classique où ce qui est à faire est bien défini, on découvre au contraire au jour le jour de nouveaux aspects à prendre en compte. Il fallait éviter de faire des études longues, fastidieuses, vite dépassées dans le type d'études préalables, analyse de l'existant, schémas directeur, cahier des charges. »

Source : GOUDJANOU N. in PDM 1994, page 175.

En juin, la saisie informatique des fiches est terminée. En septembre, les premiers avis d'imposition sont distribués aux habitants par des jeunes sans emploi qui prennent soin de faire émarger chaque propriétaire sur des registres.

Au cours du projet expérimental à Parakou, René Périer et son équipe font face à certains problèmes de trésorerie. Informée de cette situation, l'Ambassade de France décide de leur octroyer une aide financière qui s'inscrit dans les appuis exceptionnels du Gouvernement français accordé alors au Bénin dans sa transition démocratique. René Périer est convoqué par le Chef de mission à l'Ambassade de France qui lui confie une enveloppe de 100 millions de FFCA pour terminer les travaux.

Lancé de manière presque accidentelle en marge d'un projet finissant, fruit d'une initiative pilote qui aurait pu faire long feu, le RFU va devenir pourtant l'un des projets phare de la coopération urbaine française au Bénin (Chapitre 3.2.2).

René Périer est l'auteur de deux publications consacrés au Registre Foncier Urbain dans les réseaux d'expertise. En mars 1991, il a signé un article dans la revue *Ville en développement* de l'Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED) - bulletin d'information souvent orienté dans la promotion des appuis de la France à l'endroit du milieu urbain des pays du Sud - dans un numéro consacré aux systèmes d'informations urbaines localisées. En 1994, il signe deux chapitres dans l'ouvrage publié par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) « *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale* » qui a analysé les liens entre les SIF et la fiscalité locale en Afrique sub-saharienne à partir de l'expérience des travaux des outils RFU de Parakou et de Cotonou.

En 1991, un nouveau projet FAC dans le secteur urbain est attribué au Bénin, le FAC 091CD91 *Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine*. René Périer est recruté comme chef de projet. Pendant trois ans, il va travailler à l'installation de l'outil RFU dans les villes de Cotonou et Porto-Novo. Avec l'expérience acquise à Parakou, il y a, dorénavant, une petite équipe de personnes expérimentées au sein du SERHAU dans les mécanismes de mise en place de l'outil. Pour plusieurs activités (gestion des enquêtes, adressage, cartographie), des missions ponctuelles sont confiées à des bureaux d'études locaux ce qui va permettre, également, le développement de savoir-faire et de compétences techniques dans le secteur privé pour plusieurs étapes de la construction de l'outil. Ces différents intervenants, nous les retrouverons de façon récurrente dans les autres projets d'installation du RFU au Bénin au cours des années 1990 et 2000 (Chapitre 5).

Avec les réformes de la Coopération en 1997, l'Administration française propose à René Périer une intégration dans la fonction publique au sein du ministère de l'Équipement qu'il va accepter. Mais, dans le cadre d'études commanditées par le ministère français des Affaires Étrangères ou d'autres institutions internationales, il sera amené à revenir régulièrement en Afrique en tant que consultant-expert. Son parcours professionnel révèle les modalités de constitution d'un vivier d'experts français à l'international dont les missions de quelques personnes se sont succédées et entremêlées les unes aux autres durant une vingtaine d'année en Afrique et qui ont contribué à la diffusion de l'outil RFU dans d'autres pays : Niger (Niamey et Maradi), Congo-Brazzaville (Pointe-Noire). Au Bénin, René Périer a succédé à une mission de Xavier Crépin. Il en sera de même lors de sa prise de fonction au Congo-Brazzaville quelques années plus tard, entre 1996 et 1997, pendant lesquelles il a contribué à implanter un embryon de RFU à Pointe Noire sur le modèle de ceux du Bénin. En 2010, René Périer est revenu au Bénin pour une mission d'expertise et de documentation sur les RFU au Bénin commandité par ONU-Habitat et le *Global Tool Land Network* (GLTN) (Chapitre 3.2.2).

Le rôle de René Périer dans l'installation des premiers Registres Fonciers Urbains au Bénin souligne, par rapport aux différents éléments appréhendés, l'importance des liens interpersonnels et la circulation des idées, d'échanges d'expérience et de croisement de modèles via les experts en urbanisme en Afrique par le canal de la Coopération française. Cette singularité de trajectoires personnelles dans les projets touchant à l'urbanisme dans les territoires des pays des Suds est soulignée dans la publication menée sous la direction scientifique d'E. Verdeil *Expertise nomade* en 2005 [VERDEIL E. dir. 2005 a - VERDEIL

E. 2005 b]. Plusieurs articles publiés dans cette revue thématique proposent une mise en perspective de la complexité des figures des professionnels de l'urbain qui relèvent des influences particulières liées aux lieux de formation initiale de ces agents, aux zones géographiques de leur parcours professionnel mais également des aspects relatifs à certaines appartenances culturelles [SOUAMI T. 2005 – NASR J. 2005 – CUSSET J-M. 2005]. L'idée soutenue est que, tout en les replaçant dans des conjonctures géopolitiques propres aux divers ensembles géographiques considérés, ces carrières et les trajectoires individuelles façonnent les discours et pratiques de l'aménagement urbain dans les pays des Suds.

L'organisation du premier RFU s'est inscrite dans un contexte historique particulièrement singulier. En 1989, le Bénin subissait une profonde remise en question de ses institutions. Le Gouvernement conduit par M. Kérékou se trouvait à la fois fragilisé dans ses soutiens internationaux et contesté intérieurement par un « épuisement de la politique du ventre du kérékisme » [BANEGAS R. 1995 b]. Plusieurs mouvements sociaux paralysaient alors une partie de l'Administration publique [VITTIN T. 1991 - BANEGAS R. 1995 b]. Les travaux du RFU à Parakou se sont réalisés dans ce contexte local propice à de nouvelles expérimentations d'organisation de gestion des affaires publiques. Les grèves ont permis de contourner le contrôle des opérations par l'Administration locale qui, si elle avait été pleinement active et vigilante, aurait pu être plus réticente à la méthodologie de travail suscitée par l'outil. Le recours à des jeunes diplômés sans emploi à cause des grèves des agents des services publics (sous-préfecture et services déconcentrés des Impôts) a permis d'effectuer des enquêtes sur le terrain qui pouvaient être perçues par les habitants comme distancées des travaux de l'Administration, d'où de meilleurs résultats dans le remplissage des questionnaires. Dans sa phase expérimentale, l'outil RFU a aussi profité des appuis financiers exceptionnels dont bénéficiait alors le Bénin de la part de certaines coopérations étrangères et notamment de la France pour le soutien à sa transition démocratique.

b) Une conjoncture favorable à la problématique urbaine et à de nouvelles expérimentations

Au-delà d'une initiative individuelle décisive, l'organisation du premier RFU s'est inscrite dans une conjoncture historique favorable à de nouvelles perspectives d'approche du milieu urbain et de sa gestion locale, propices à l'expérimentation de nouvelles formes de gestion administrative.

On observe l'émergence de nouvelles modalités d'intervention dans les villes en Afrique et particulièrement au Bénin au tournant des années 1980 et 1990. Dans une approche internationale, la prise en compte des questions urbaines dans les politiques de développement évolue au cours de cette décennie 1980. La thèse du « biais en faveur de l'urbain » trouvait alors un écho auprès de l'économiste M. Lipton [LIPTON M. 1977]. La ville était perçue comme prédatrice du milieu rural, alimentant la pauvreté, privant les marginaux des besoins essentiels. Les premiers arguments des plans d'ajustement structurel visaient, entre autres, à réduire le différentiel économique et territorial provoqué par la croissance urbaine, jugée nocive pour le développement. Les années 1980 marquent un important changement dans la perception de la ville. Les résolutions de la première conférence mondiale sur l'habitat

« Habitat 1 » tenue à Vancouver au Canada en 1976 sont les premières à considérer les établissements humains comme un instrument de développement économique. Elles vont permettre notamment la création de l'Organisation des Nations Unies pour les établissements humains, ONU-Habitat. La seconde Conférence internationale des Nations-Unies sur les établissements humains (Habitat II) organisée en 1996 à Istanbul en Turquie devient la référence normative et opérationnelle en matière de développement local appliqué aux milieux urbains. La ville n'est plus perçue comme prédatrice mais comme vecteur de développement. Son accroissement est considéré comme un levier de développement régional et se présente même comme bénéfique aux campagnes. Cette nouvelle approche de la ville s'accompagne d'une montée en puissance des questions urbaines au sein des orientations de l'Aide publique au développement et notamment celles de la Banque mondiale avec le financement de plusieurs programmes urbains simultanément dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Les programmes en faveur des villes vont être orientés progressivement sur la maîtrise globale du fonctionnement (la gestion urbaine) en privilégiant les autorités urbaines issues de la décentralisation et le développement des interventions visant le fonctionnement institutionnel [OSMONT A. 1995].

Au niveau des politiques nationales béninoises, nous pouvons retrouver, également, plusieurs manifestations en faveur du développement urbain et de sa gestion locale.

- En 1981, un accord de financement par l'intermédiaire de l'Association Internationale de Développement (AID) est signé entre le Bénin et la Banque mondiale pour la dotation d'un schéma d'urbanisme à Cotonou avec un document final appelé schéma de structure. Ce financement de la Banque mondiale, qui va être confié pour son exécution à un groupement de trois bureaux d'études allemands (IGIP, GKW et GRAS), permet l'édification à Cotonou d'une structure permanente d'étude urbaine « IGIP » [SOTINDJO S-D. 2010, page 170].
- En 1982, la Coopération française lance son projet *Plan d'Urbanisme au Bénin* (PUB). Ce projet a pour objectif l'élaboration de documents d'urbanisme pour 8 villes.
- À partir des années 1990, plusieurs programmes multilatéraux de développement concernent de manière continue le développement urbain (Tableau 18 ci-dessous).

Tableau 17 : Projets nationaux d'appui à la gestion urbaine au Bénin

Période d'exécution	Nom du projet	Villes bénéficiaires	Financement
1993 – 1998	Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine (PRGU)	Porto-Novo, Cotonou et Parakou	Banque mondiale, FAC, budget national
2000 – 2004	Programme de gestion urbaine décentralisée (PGUD)	Porto-Novo, Cotonou et Parakou	Banque mondiale, AFD, budget national, collectivité urbaine
2005 – 2010	Deuxième Programme de gestion urbaine décentralisée (PGUD II)	Porto-Novo, Cotonou et Parakou, Lokossa, Abomey-Bohicon et Kandi et Abomey-Calavi	Banque mondiale, AFD, budget national, collectivité urbaine

Source : SERHAU-SA 2000, mise à jour Charles-Dominé J., 2012.

Le pays s'est doté, aussi, d'une lettre de politique urbaine en 1995 et d'une stratégie sectorielle d'investissement public en milieu urbain en 1998 [SERHAU-SA 2000]. Les orientations alors retenues par le Gouvernement reposent sur différents axes prioritaires soulignant l'importance des capacités endogènes de développement des villes [SERHAU-SA 2000].

Document 15 : Axes de la Stratégie sectorielle d'investissement public en milieu urbain de 1998

Le premier axe porte sur l'identification et la mobilisation des sources de financement internes. « La gestion des budgets nationaux et locaux est conçue pour donner la priorité à l'investissement sur le fonctionnement. Les capacités financières locales des villes sont consacrées en priorité aux dépenses d'entretien du capital investi. En application des concepts d'Unité Communautaire de Développement (UCD) et du Minimum Social Commun (MSC), la participation des opérateurs privés et des populations au financement et à la gestion des équipements d'intérêts communautaire de proximité est suscitée et soutenue ».

Le second axe porte sur l'accroissement de la capacité de l'économie à financer les investissements publics en milieu urbain, qui permet d'asseoir solidement et durablement le développement urbain avec le soutien des partenaires au développement.

Enfin, le troisième axe porte sur le renforcement des capacités de gestion urbaine et de maîtrise d'ouvrage locale qui passe par la mise en place de collectivités urbaines locales fortes et crédibles auprès des populations.

Source : SERHAU 2000.

c) La maîtrise d'ouvrage déléguée et le rôle central de la SERHAU

Les multiples financements internationaux de gestion urbaine dont bénéficie le Bénin depuis les années 1990 sont fortement associés, comme dans les pays voisins d'Afrique de l'Ouest, à la systématisation par les bailleurs de pratiques de *maîtrise d'ouvrage déléguée* et au rôle central de structures autonomes pour la réalisation des études et des projets. La SERHAU, dont la fondation et le rôle dans la production de données urbaines ont déjà été évoqués (Chapitre 2.2.2.a) devient l'un des acteurs incontournables du secteur urbain au Bénin et, par la suite, dans la mise en place des Registres Fonciers Urbains (RFU).

La diffusion de pratiques de maîtrise d'ouvrage déléguée en Afrique

On entend par *maître d'ouvrage* la personne morale pour laquelle un ouvrage est construit. Il s'agit du responsable principal de l'ouvrage. Il remplit alors une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il peut, par contre, déléguer à un mandataire pour le représenter. Celui-ci accomplit en son nom et pour son compte certaines de ses fonctions notamment en matière de signature de marchés, d'ordonnancement des dépenses et de prises de décision. C'est ce mandataire qui est appelé le maître d'ouvrage délégué.

Le premier recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée en Afrique est connu au Sénégal. Il fait suite à la publication des bilans des résultats obtenus du premier projet urbain financé par la Banque mondiale et le questionnement qui s'en est suivi sur le développement d'autres outils d'intervention dans le secteur urbain dans le contexte nouveau d'appui aux communes et à la décentralisation. Il s'inscrit aussi dans la conjoncture sociale et économique des plans d'ajustement structurel qui avaient contribué à une libéralisation du secteur public et parapublic avec pour conséquence une très forte augmentation du chômage et l'émergence de la notion de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) développée par l'Organisation

internationale du travail (OIT). Le projet qui permet la création de la première agence de maîtrise d'ouvrage déléguée est le *Projet de Travaux Publics et d'Emploi du Sénégal* en décembre 1989. L'Agence d'exécution de travaux publics (AGETIP) est créée, quelques mois avant, en juillet 1989 avec l'aide de la Banque mondiale. Elle s'organise alors sous la forme d'une association loi 1901. Ses membres sont l'Association des Maires du Sénégal, le Syndicat des travailleurs du bâtiment et des travaux publics et le Conseil national du patronat du Sénégal [Banque mondiale, AFTU2, PPIAF, Gouvernement du Sénégal, AFRICATIP 2007].

Dans un contexte similaire de difficultés d'emplois liés aux politiques d'ajustement structurel et devant les réussites de l'expérience sénégalaise, le concept de l'AGETIP du Sénégal essaima en Afrique de l'Ouest durant la décennie 90. Au Bénin, l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGETUR), créée en 1990 fut la deuxième expérience de ce genre en Afrique après l'AGETIP-Sénégal⁹. En 1992, il va être créé l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP).

Ces organisations ont presque toutes évolué de la même façon révélant le tournant singulier des années 1990 et 2000 dans les modalités des appuis des bailleurs de fonds et l'organisation générale des investissements publics. Organisées initialement en tant qu'agences d'exécution de projets sociaux, la plupart d'entre elles vont acquérir progressivement des fonctions de maîtrise d'ouvrage délégué (MOD).

Les premiers changements s'opèrent à l'achèvement des crédits initiaux de la Banque mondiale et s'inscrivent dans un contexte social différent : l'objectif d'exécution de petits travaux par des techniques à haute intensité de main d'œuvre n'a plus la même importance, mais, avec le développement des politiques de décentralisation en Afrique de l'Ouest, de nombreuses compétences sont transférées aux collectivités locales. Or celles-ci n'ont pas ou peu de compétences techniques pour assurer intégralement leurs nouvelles fonctions de maîtrise d'ouvrage.

Le recours à la maîtrise d'ouvrage délégué se justifie dans cette nouvelle conjoncture, par l'appui aux nouvelles collectivités territoriales.

Par rapport à la première forme des agences, les changements se marquent par la manifestation d'intérêt de plusieurs bailleurs de fonds, la gestion par les agences de projets de natures variées et une innovation : la prise en charge d'une partie du coût par les bénéficiaires. Cette phase est marquée, également, par la mise en pratique d'un système de rémunération de l'agence grâce à un pourcentage du montant des investissements réalisés sur le terrain. La seconde grande phase d'évolution des agences est celle de la professionnalisation du métier de maître d'ouvrage délégué. Les agences sont rémunérées alors presque exclusivement pour cette mission.

⁹ En 1991, il a été créé au Burkina-Faso FASO BAARA et au Niger NIGETIP ; en 1992 au Mali AGETIPE et en Mauritanie AMEXTIPE ; en 1993 en Gambie GAMWAORKS ; en 1994 au Togo AGETUR ; en 1995 en Guinée Bissau AGEOPPE et au Tchad ATETIP ; en 1998 au Cap Vert AGECABO ; en 2002 en Guinée AGETIPE ; en 2001 en Mauritanie ADU et au Mali AGETIER ; en 2010 en Côte d'Ivoire de l'AGEROUTE. [Référence Internet AFRICATIP]

Le Bénin est le second pays du continent africain après Madagascar à avoir promulgué, en 2001, une loi sur la maîtrise d'ouvrage publique donnant un cadre légal à l'intervention des maîtrises d'ouvrage déléguées (MOD). À ce titre, le pays faisait figure, en 2012, avec Madagascar et la Mauritanie, qui a adopté une réglementation en 2005, d'exceptions dans le paysage institutionnel du continent. La promulgation de la loi béninoise sur les MOD a permis la transformation des AGETIP d'association en société anonyme. Elle a permis, également, l'agrément de maîtrise d'ouvrage déléguée à d'autres structures à capitaux mixtes ou entièrement privés.

C'est dans le cadre de cette loi qu'en 2001, la SERHAU-SA, mais également Primo-Sa et CERC émanant de l'université ont pu se faire attribuer des compétences de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD). L'agrément de maîtrise d'ouvrage déléguée est délivré pour une durée indéterminée par une commission interministérielle. Ainsi, bien qu'avec un parcours différent des structures de type AGETIP puisqu'elle était au départ un service public, la SERHAU-SA s'est inscrite dans l'évolution des interventions des bailleurs de fonds à l'endroit du milieu urbain avec l'attribution à des structures indépendantes de l'administration de l'exécution de projets. En 2003, d'après un rapport produit par la Banque mondiale relatant un entretien effectué avec le comptable de la SERHAU-SA, 75% de ses activités provenaient de contrats de MOD [Banque mondiale, AFTU2, PPIAF, Gouvernement du Sénégal, AFRICATIP 2007]. En 2011, d'après nos enquêtes de terrain, l'activité de MOD correspondait en moyenne, sur trois années, à 70% des activités et du chiffre d'affaire de la société.

3.2.2 Le RFU, un outil qui va capter l'Aide internationale au développement municipal

Alors qu'elle a été à l'initiative des trois premiers RFU dans les villes de Parakou, Cotonou puis Porto-Novo par ses appuis techniques et financiers, comme le montre la carte 33 ci-dessous, la Coopération française ne fait plus figure, en 2012, de principal instigateur de l'outil au Bénin.

Nous allons voir, dans ce dernier point, comment le RFU s'est affranchi progressivement de son étiquette « outil de la Coopération française » et comment il se place, en 2012, dans les domaines d'intervention de plusieurs canaux de l'Aide au développement au Bénin, de l'appui à la décentralisation et à la gestion foncière.

a) La Coopération française finance la création et le développement de RFU pendant 20 ans

À partir de la première enveloppe financière accordée par l'Ambassade de France pour la ville de Parakou au cours de l'année 1989, une étude rétrospective des interventions de la France, en tant que bailleurs de fonds des Registres Fonciers Urbains au Bénin, montre un soutien presque indéfectible jusqu'en 2010. Nous proposons ici de souligner la succession de logiques d'intervention de cette aide bilatérale française.

- À la suite du projet expérimental à Parakou il y a eu, d'abord, en 1991 l'organisation d'un projet Fonds d'Actions et de Coopération (FAC 091CD91 *Appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine* – Chapitre 3.1.1.a) dont un des volets prévoyait le financement de

l'installation de l'outil RFU dans les villes de Cotonou et Porto-Novo. L'exécution du projet va être du ressort technique du Service d'Études Régionales sur l'Habitat et l'Aménagement Urbain (SERHAU) dépendant de la Direction de l'Urbanisme.

En parallèle à ce grand projet FAC, deux financements rentrant dans le dispositif de Subvention d'Ajustement Structurel (SAS) pour la réalisation du projet national « *Projet d'appui à la gestion financière des collectivités locales et à la fiscalité locale* » (1991-1998) ont appuyé le développement de l'outil.

- Le premier financement (SAS 1991) mené sous la forme d'une convention de mandat avec la SERHAU-SEM (service d'État restructuré en 1993 en société anonyme - Chapitre 2.2.2.a) en juillet 1994 a permis, pour l'outil de Parakou, de reprendre complètement la cartographie qui était manuelle et qui comportait des erreurs et des imprécisions. Ce financement a permis, également, pour le premier dispositif RFU du Bénin, d'entreprendre de nouvelles enquêtes sur le terrain pour s'adapter à la base d'informations du calcul de l'impôt par rapport à la réforme fiscale de 1994 (Chapitre 3.1.2.c) instituant la Taxe Foncière Unique (TFU) et la Taxe Professionnelle Unique (TPU).

- La deuxième subvention d'ajustement structurel (SAS 1993), menée également à partir d'une convention de mandat avec la SERHAU signée en février 1995, a apporté une autre forme d'appui au projet RFU à partir du soutien à la mise en œuvre de *Programme Pluriannuel de Développement et d'Investissement* (PPDI) pour les trois villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou. La mise en place de PPDI prenait place dans une action complémentaire du RFU. À partir des recettes supplémentaires que devaient dégager l'outil, l'instauration de PPDI avait pour objectif de disposer d'un document d'aide à la décision dans la programmation des dépenses en matière d'entretien et d'investissement dans les circonscriptions urbaines.

Au cours du projet FAC « *Décentralisation et appui aux collectivités locales au Bénin* » lancé en 1996 (Chapitre 3.1.1.a), l'outil RFU bénéficie d'appuis avec l'organisation au sein de la SERHAU de Systèmes d'Information Géographique. Ces appuis vont concerner les trois outils soutenus historiquement par la Coopération française, ceux de Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

Dans le Projet FSP *Appui à la décentralisation et à la Gestion Urbaine* (PADGU) lancé en 2003 (Chapitre 3.1.1.a), deux composantes du projet sur trois abordaient une activité sur le RFU.

- La composante du projet intitulée « *Consolidation des outils de gestion urbaine pour les trois villes à statut particulier* » prévoyait le développement des RFU de Porto-Novo, Cotonou et Parakou. Les actions engagées étaient : l'achat de matériel, le financement de formation du personnel des cellules RFU, de nouvelles enquêtes de terrain et la mise à jour de la cartographie en incluant les nouvelles zones urbaines lorsque cela était possible. C'est dans le cadre de ce dernier volet et à la suite d'une expertise effectuée sous la conduite scientifique d'E. Dorier à propos du SIG de Porto-Novo [DORIER-APPRILL E. 2004], que je suis intervenue en tant que consultante pour la restauration et le développement de la base cartographique de l'outil de Porto-Novo.

- La composante intitulée « *Appui à la gestion communale des villes secondaires* » portait, entre autres, sur l'installation d'un outil RFU simplifié dans les villes secondaires de Kandi,

Abomey et Natitingou. On le désigne sous le nom de « RFU simplifié » car toutes les fonctionnalités du système RFU ne sont pas entièrement développées comme, par exemple, le module d'exploitation des ressources propres (Chapitre 4). Cette forme de RFU va concerner presque toutes les installations d'outil RFU ultérieures dans les villes secondaires du Bénin.

L'ensemble des activités du PADGU intégrant un volet RFU va se dérouler dans le cadre d'une mission de maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à la SERHAU-SA qui s'affirme de plus en plus comme acteur incontournable.

Ce Fond de Solidarité Prioritaire (FSP) a été à l'origine de l'installation d'un nouveau progiciel de traitement des bases de données du RFU permettant de faire des extractions et d'un serveur dans l'ensemble des 6 villes appuyées par le projet.

Au cours de ce FSP, un article de présentation de l'outil RFU est paru dans la revue *Océanique* en 2006 (revue alors diffusée par l'Ambassade de France au Bénin - n°52 octobre 2006) et une plaquette d'information sur l'outil RFU signée conjointement par l'Ambassade de France à Cotonou et la SERHAU a été publiée. L'Ambassade de France, à la suite des financements du PADGU clôturé en septembre 2006, a financé aussi, conjointement avec la Coopération allemande, un vaste bilan sur l'installation de l'outil RFU au Bénin à travers le « *Forum sur les SIF et RFU de Ouidah* » qui a eu lieu en juin 2007 (Chapitre 3.2.2.b).

En 2006, l'Agence Française de Développement (AFD), nouvel exécutant des politiques de l'aide publique au développement de la France pour les questions urbaines, a pris-en charge le développement et l'installation des outils RFU au Bénin. Ses interventions se sont identifiées au sein du *Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou* (PAACo - 2006-2010). Ce projet (qui sera décrit en détail au cours des chapitres 5 et 6 notamment par son volet intercommunalité) a dégagé des financements pour le renforcement de l'outil RFU de Cotonou, par des formations du personnel en charge de la gestion de l'outil, l'acquisition de matériel d'équipement et d'orthophotoplans et par le financement de nouvelles enquêtes de terrain. Le projet PAACo a été, aussi, à l'initiative de l'installation complète de l'outil dans les communes périurbaines de la capitale économique au niveau d'Abomey-Calavi et de Sémé-Podji.

Institutionnellement, par rapport aux projets antérieurs de la Coopération française (FAC et FSP), ce financement de l'AFD va marquer une importante rupture. Dans les projets précédents, les financements étaient inscrits dans le cadre d'un don du Gouvernement français au Gouvernement béninois qui, à travers ses ministères sectoriels, avait donc en théorie un statut de maître d'ouvrage des projets. En pratique, la SERHAU-SA, qui intervenait en tant que maître d'ouvrage délégué disposait d'une large autonomie et d'un accès direct aux crédits des bailleurs.

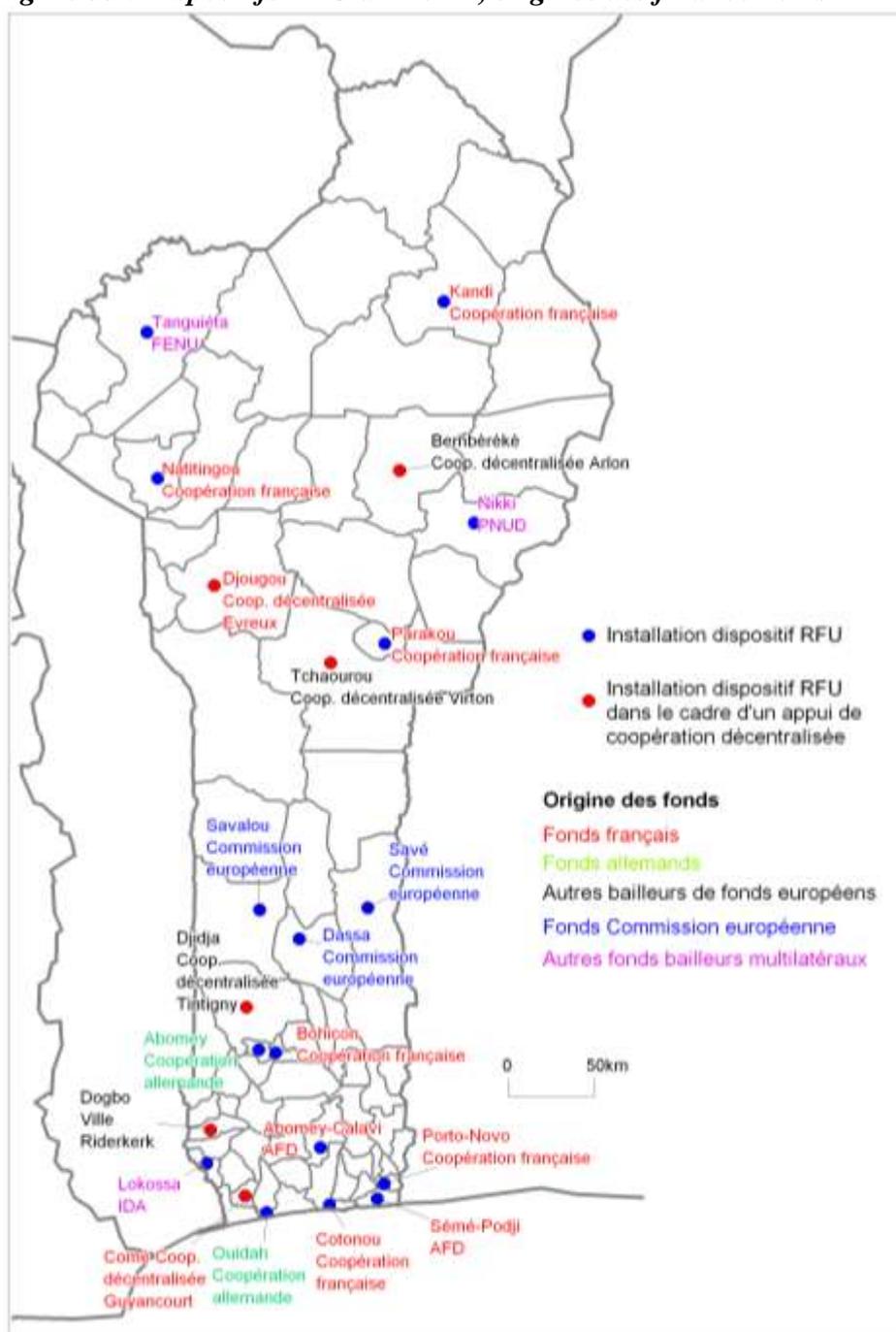
Le PAACo a innové en confiant, pour la première fois au Bénin, la maîtrise d'ouvrage directement aux communes. Cette disposition a été possible par la signature d'accords de rétrocession des fonds entre le Gouvernement béninois et les trois communes. Dans ce projet, pour les activités relatives au RFU, il n'a pas été choisi de recourir à la maîtrise d'ouvrage déléguée. Au lieu de cette modalité opératoire, le montage du PAACo s'est appuyé sur la mise à disposition d'une assistance technique française à plein temps au niveau des mairies, appui qui devait permettre aux communes d'exercer entièrement leur rôle de maîtrise d'ouvrage

dans les travaux de RFU. Nous examinerons au chapitre 5 les conséquences concrètes de ce changement.

b) Des origines et des canaux de financement à son installation qui se sont diversifiées au fil des années

La figure 33 fait état de l'éventail des aides internationales mobilisées dans le RFU au Bénin. Si on lit ce document en parallèle avec la figure 32 retraçant les années d'installation des outils, on peut voir une forte diversification des intervenants à partir du milieu des années 1990.

Figure 33 : Dispositifs RFU au Bénin, origines des financements



Source : enquête de terrain étudiant, 2011. Construction : LPED, Charles-Dominé J., 2012.

Le premier projet mené à la suite des grands financements de l'aide bilatérale de la France a concerné la petite ville de Djougou en 1994 (elle était peuplée alors de moins de 40 000 habitants) pour la mise en place d'un outil simplifié. Les financements mobilisés pour l'organisation de cet outil ont été apportés par la ville française d'Evreux dans le cadre d'un partenariat de jumelage. Les travaux pratiques ont été effectués par la SERHAU-SA dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée. Il est admis localement que ce projet a été un échec à cause du faible résultat sur l'augmentation des ressources. Pendant les trois premières années qui ont suivi l'installation de l'outil, les rentrées fiscales ont même chuté avant de retrouver une valeur d'avant le RFU au bout, seulement, de la quatrième année.

En 1996, l'Union européenne a financé la mise en place de l'outil RFU version simplifiée pour les trois villes secondaires de Dassa, Savè et Savalou à travers un appui rentrant dans le cadre d'une coopération régionale avec l'ancienne sous préfecture des Collines (actuel département des Collines). Les trois projets, menés de façon simultanée, ont introduit une innovation dans l'outil en y intégrant un volet « animation ». Il s'agissait de sensibiliser préalablement les populations à la culture des impôts et de recenser leurs souhaits dans des actions à opérer à la suite de l'augmentation des ressources locales de financements générées par l'outil. Pour ces 3 dispositifs RFU, la SERHAU-SA est intervenue en tant que maître d'ouvrage délégué.

Dans la foulée des financements de l'Union européenne dans les trois villes du département des Collines, en 1998 et 1999, nous allons retrouver les actions de deux autres bailleurs de fonds de type multilatéral avec le PNUD à Nikki et l'IDA dans la ville frontalière de Lokossa. Ces deux projets vont également s'exercer dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée confiée à la SERHAU-SA.

Aux côtés de la Coopération française, la Coopération allemande à travers la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) et son *Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal* (PDDC -Tableau 16) vont constituer le deuxième bailleur de fonds de type bilatéral engagé dans des actions autour du RFU avec des projets à Ouidah et Abomey. Les travaux ont été lancés en 2003 en même temps qu'à Kandi, Bohicon et Natitingou avec les appuis de la Coopération française et comme, ces derniers projets, ils ont été opérationnels en 2006. Pour ces deux villes, l'outil mis en place a été nommé SIF (Système d'Information Foncière). La différence fondamentale avec l'outil RFU est la prise en considération de l'ensemble du territoire communal en non pas seulement de l'espace aggloméré de la commune. Dans le SIF, il est également développé des modules supplémentaires pour la gestion foncière. Ces deux financements de l'Allemagne, contrairement aux différents projets financés jusque là, n'ont pas été conçu dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée confié à la SERHAU-SA. Les financements de la Coopération allemande se sont appuyés sur la mise à disposition d'un assistant technique. Il s'agissait d'un agent permanent de la SERHAU-SA qui, par contrat avec la GTZ, « mettait à disposition » un des ces agents pour le projet allemand. Cet agent devait, à l'issue des financements du projet, réintégrer naturellement les services de la SERHAU-SA.

Le cadre de la coopération décentralisée constitue un autre type de financement dans l'outil RFU qui s'est particulièrement développé à partir de 2006. Six villes ont pu installer un outil à travers ce canal de financement.

La commune de Dogbo a été appuyée, en 2006, par la commune néerlandaise de Riderkerk. Les travaux d'installation de l'outil ont été menés dans le cadre d'une maîtrise d'œuvre de la SERHAU-SA.

La commune de Comè a été soutenue, en 2010, par la commune française de Guyancourt. Pour l'installation de l'outil, cette coopération a fait appel au service d'un assistant technique qui était l'agent municipal de la cellule RFU de Dogbo.

En 2010, les communes de Tchaourou et Bembèrèkè ont été appuyées pour le montage de l'outil RFU par les communes belges de Virton et Arlon. Les travaux ont été engagés à travers une maîtrise d'œuvre de la société béninoise SERVICOM. Il s'agit d'une société privée locale spécialisée dans la formation et l'acquisition de matériel informatique qui est souvent intervenue dans les projets RFU grâce à des petits contrats de service que lui confiait la SERHAU-SA.

Enfin, toujours en 2010, la commune de Didja a obtenu des financements de la commune luxembourgeoise de Tintigny. Les travaux ont été menés grâce aux appuis d'une maîtrise d'œuvre d'une société de prestations de services nommée GABAU. Celle-ci a débuté alors ses interventions avec l'outil RFU au Bénin.

La mise en perspective des différents projets d'installation de Registre Foncier Urbain depuis l'année 1989 montre, à la suite de cette étude rétrospective, le passage d'un terrain d'expérimentation singulier à Parakou et une multitude de projets avec l'entrée en jeu de coopérations bilatérales et multilatérales et de coopérations décentralisées communales. Les travaux autour du RFU depuis 1989 relèvent, ainsi, par ces financements variés et la diversité de leurs modalités d'exécution, à la fois d'une large duplication d'un outil et de fortes dynamiques d'acteurs sur un même type d'outil. Ces différents acteurs et leurs modalités d'interventions ont eu des effets concrets sur le concept RFU qui au fil des années et des retours d'expérience, a pu se parfaire techniquement. Il demeure cependant un questionnement sur la mise en cohérence de ces différents outils installés. Elaborés sur plusieurs années, avec des cadres opératoires variés, bien que fondés sur un même concept général, les outils mis en place peuvent connaître des problèmes de compatibilité entre eux. Nous allons appréhender, dans le chapitre suivant, comment cet aspect de mise en cohérence des outils RFU a, à son tour, intéressé plusieurs bailleurs de fonds intervenant au Bénin.

c) La promotion sous-régionale de l'outil RFU

La promotion de l'outil RFU est relayée à un niveau plus global pour la décentralisation et de gestion foncière au Bénin et en Afrique de l'Ouest. Le premier évènement qui s'est intéressé à une approche globale de l'outil RFU au Bénin est un séminaire sous-régional organisé à Parakou en 1993 par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) : *Le Séminaire sur les Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale de Parakou* ». Cette rencontre d'experts venant de différents horizons avait pour objectif de faire un état des lieux des réflexions sur la mobilisation des ressources de financement local à travers la fiscalité en s'appuyant sur les expériences des projets de RFU de Parakou et de Cotonou. Cet évènement

a été l'origine de la publication d'un ouvrage en 1994 sous la direction du PDM qui relate, entre autres, comment fonctionne le RFU et les étapes de sa mise en place pour d'éventuelle duplication de projet.

Dans la promotion du RFU du Bénin comme outil de gestion communal, le PDM s'est de nouveau manifesté en 2000 par la parution, dans sa collection les *Cahiers du PDM*, d'un document de travail intitulé « *Système d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique de l'Ouest et du Centre, l'exemple de Registre Foncier Urbain des villes béninoises* ».

Un autre événement d'envergure nationale consacré à la diffusion de l'outil RFU a eu lieu du 27 au 29 juin 2007 avec le « *Forum sur les SIF et RFU de Ouidah* ». Ce Forum s'est inscrit dans l'aboutissement des travaux menés dans le cadre du *Projet tripartite bénino-franco-allemand d'appui à la décentralisation et à la déconcentration* (PTADD – Chapitre 3.1.1.a) qui avait appuyé au total huit dispositifs RFU (Abomey, Bohicon, Ouidah, Kandi, Natitingou, Porto-Novo, Parakou et Cotonou). L'objectif de ce forum était de faire un bilan des acquis et des connaissances sur le RFU 13 ans après le Séminaire de Parakou et de dégager des recommandations pour le développement de l'outil dans le processus de renforcements des capacités techniques et financières des communes décentralisées [TONATO J. 2007]. Ce forum a été financé à part égale par la Coopération allemande et la Coopération française.

Une des recommandations du Forum de 2007 a concerné la mise en place d'un cadre de concertation de l'ensemble des utilisateurs de l'outil RFU afin de « *permettre la circulation et l'échange d'informations sur les solutions les plus adaptées ainsi qu'une mutualisation des acquis, des savoirs et des bonnes pratiques dans la gestion du RFU* » [TONATO J. 2007]. Cette recommandation s'est traduite par l'organisation, en 2008, d'un *Réseau des Chefs Cellule RFU* sous la forme d'une association loi 1901.

D'après l'Article 2 de ses statuts, cette association se donne plusieurs missions de promotion et de développement technique de l'outil au Bénin.

Document 16 : Activités du Réseau des chefs Cellule RFU

- 1) l'échange périodique sur les succès et les difficultés d'installation, de restauration, de mise en œuvre et des utilisations de l'outil RFU / SIF dans les communes du Bénin,
- 2) l'appui au développement des deux autres volets de l'outil,
- 3) l'harmonisation des procédures et mécanismes introduits par le RFU / SIF,
- 4) la généralisation de l'outil RFU/SIF dans toutes les communes du Bénin,
- 5) le renforcement des capacités des Responsables en charge du RFU / SIF du Bénin,
- 6) la synergie dans la mise en œuvre des politiques de mobilisation des ressources financières, de maîtrise du foncier et d'aménagement urbain dans les communes du Bénin,
- 7) la facilitation de la collaboration entre l'administration communale, l'administration fiscale et les structures partenaires des communes,
- 8) la recherche des voies et moyens en accord avec l'administration fiscale pour élever le niveau du civisme fiscal dans toutes les communes disposant du RFU / SIF,
- 9) le renforcement de la solidarité entre les membres du Réseau.

Source : *Statut de l'Association du réseau des chefs Cellule RFU du Bénin, 2008.*

L'appui aux activités de ce réseau, de par son objet social, constitue une importante démonstration de soutien au développement et à l'homogénéisation des pratiques de l'outil RFU au Bénin. Depuis son institution en 2008, le réseau a été appuyé par deux principaux

bailleurs de fonds. Au cours de sa première année d'existence, les activités ont été soutenues par la Coopération allemande à travers le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDCC, Tableau 15). Ces soutiens ont permis l'organisation de l'*Atelier de réflexion sur les orientations stratégiques et l'optimisation des outils RFU et SIF dans le contexte de la décentralisation au Bénin* (5-6-7 novembre 2008 Ouidah).

Les activités engagées en 2009 et 2010 ont été soutenues par le programme LogoSouth de la VNG international (Agence de coopération internationale de l'association des communes néerlandaises) qui supervise, également, les travaux entre la commune néerlandaise de Riderkeck et Dogbo. Les financements dégagés par ce bailleur de fonds durant deux ans ont permis l'organisation d'une semaine de formation commune aux logiciels Access et MapInfo pour les responsables des cellules RFU. Le soutien du bailleur de fonds néerlandais a permis également la publication d'une brochure intitulée « *Manuel pour l'installation et la mise à jour du Registre Foncier Urbain au Bénin* ». En 2011, afin de relayer le programme LogoSouth au Bénin, le réseau a financé les activités qu'il avait programmées sur ses propres fonds sur la base des cotisations annuelles des communes au réseau (100 000 FCFA par an par commune). En 2012, le réseau, qui s'est doté d'un Secrétaire permanent en la personne de l'ancien chef cellule RFU de la commune de Dogbo, recherchait des sources de financements extérieures. Des discussions étaient en cours, avec la Coopération allemande, pour que le Réseau soit intégré, en tant que « *branche technique des questions foncières* », au sein de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). Des contacts jugés sérieux par le Secrétaire permanent de l'Association étaient également en cours pour obtenir des appuis de la Coopération technique belge (CTB) en rapport au volet foncier de l'outil.

En janvier 2010, ONU-Habitat a dégagé des financements pour un travail de documentation sur les RFU des villes du Bénin et l'élaboration d'un guide générique de Maîtrise d'Ouvrage du RFU. Cette mission s'est inscrite dans le programme d'ONU-Habitat consacré à la promotion des instruments fonciers, le Global Land Tool Network (GLTN – Document 16). Elle a été conduite par une équipe de deux experts au sein de laquelle on a retrouvé René Perier, le précurseur du premier outil RFU à Parakou et agissant en tant qu'expert international des questions foncières en Afrique.

Document 17 : Le Global Land Tool Network

Le GLTN est un programme d'ONU-Habitat. Il est défini, en français, comme le Réseau mondial des instruments fonciers. Ce programme se donne pour mission : « - *déployer toute une gamme graduée de droits fonciers, plutôt que de se concentrer exclusivement sur le titre foncier individuel - améliorer et développer la gestion foncière favorable aux pauvres ainsi que les instruments de tenue foncière - éliminer les obstacles aux initiatives en cours - aider au renforcement des réseaux fonciers existants - améliorer la coordination d'ensemble des questions foncières - aider à la mise au point d'instruments fonciers sensibles à la dimension du genre, abordables et utiles aux catégories populaires* ». Ses activités s'appuient sur la méthodologie suivante : « *partager les approches participatives populaires - l'analyse foncière participative et populaire - mettre au point la structure permettant la participation populaire à la conception d'instruments fonciers adaptables à diverses échelles - examiner l'inventaire des instruments fonciers pour évaluer la participation populaire - mettre à l'essai et déployer à plus grande échelle les instruments existants - participer à la mise au point de nouveaux instruments - mettre au point un dispositif populaire d'observation et d'évaluation.* »

Source : Référence Internet GLTN.

Les travaux menés dans le cadre de cette mission d'ONU-Habitat ont été à l'origine de l'organisation d'un Atelier national en février 2010 : « *Atelier de documentation des RFU – Hôtel du Port, Cotonou 25-26 février 2010* ». Les travaux ont permis également la publication d'un guide méthodologique de 132 pages sur les Registres Fonciers Urbains du Bénin. Ce document est mis en ligne sur le site Internet du GLTN dans la rubrique expériences d'instrument foncier [Référence Internet GLTN]. Les travaux menés dans le cadre de cette mission ont permis également la diffusion sur Youtube de plusieurs mini-reportages vidéos sur l'outil RFU du Bénin et ses avantages dans la gestion foncière, urbaine et fiscale des communes africaines [Référence Internet GLTN - Vidéos sur l'outil RFU du Bénin].

Au cours de ce troisième chapitre, nous avons pu appréhender que le parcours de la décentralisation de l'administration territoriale au Bénin montre une forte implication des bailleurs de fonds internationaux. Une importante aide étrangère a été produite sur une longue période en amont et en aval des réformes institutionnelles et avec des appuis ponctuels et privilégiés sur presque tout l'ensemble du territoire national et notamment dans la région urbaine du Sud-Bénin autour des villes de Cotonou et Porto-Novo. Sur un plan conjoncturel, cette aide étrangère s'est inscrite en phase avec les injonctions des grandes institutions financières d'aide au développement, à la suite des premiers plans d'ajustements structurels des années 1980, de diminution de la fonction publique de l'État et la recherche d'une diversification des sources de financement pour le développement et pour les nouveaux investissements publics.

Dans ce soutien à des réformes de l'administration territoriale et au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage local, nous avons pu voir que l'information géographique numérique à travers les Systèmes d'Information Géographique (SIG) s'identifie comme des outils précieux en répondant à différentes difficultés structurelles de la réforme de la décentralisation (découpage administratif hérité, compétences transférées large, besoins de financement). Nous avons pu analyser comment à travers les projets de Registre Foncier Urbain (RFU), cette information géographique et les SIG sont devenus, plus ou moins en écho aux difficultés soulevés, un axe privilégié d'intervention de la Coopération française. Imaginé par une petite équipe autour d'un coopérant technique français, en premier lieu pour permettre la mobilisation de la fiscalité locale, le concept de RFU a été au centre, au cours des décennies 1990 et 2000, de différentes formes d'appuis pour son installation par des coopérations bilatérales, multilatérales et des coopérations décentralisées au niveau des communes. Ce concept de registre foncier a également attiré des intérêts singuliers des coopérations plus institutionnelles et des organisations, comme le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) ou le *Global Land Tool Network* (GLTN) d'ONU-Habitat, agissant tel des lobbys de certains modèles de gouvernance dans les pays en voie de développement.

Ces nombreux appuis et leurs différentes publications, séminaires et ateliers, ont permis sur un plan de la communication, de diffuser au Bénin et plus largement en Afrique l'idée que l'outil RFU est bénéfique pour le renforcement des pouvoirs communaux et son corolaire (supposé) d'avantages pour le développement économique, social et urbain. Le chapitre suivant va approfondir l'aventure RFU à partir d'une description en détail de ses étapes de

construction et de ses effets dans la gestion communale. L'objectif est d'analyser comment cet outil est techniquement élaboré et comment, par son architecture et ses modalités de mise à jour et d'exploitation, il tend à influencer les organisations des collectivités communales, qui pour rappel, n'ont été mises en place qu'en janvier 2003.