



# MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES

DOCUMENTATION DES REGISTRES FONCIERS URBAINS DES COMMUNES DU BENIN

*Sécurité des droits fonciers et de propriété pour tous*

## MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES

Documentation des registres fonciers  
urbains des communes du Bénin

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

HS Number: HS/054/12F

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

### DÉNI DE RESPONSABILITÉ

La teneur du présent ouvrage ne reflète pas nécessairement les points de vue ou politiques du Secrétariat des Nations Unies ou de ses organisations affiliées. Les appellations qui y sont employées et la présentation des éléments qui y figurent n'impliquent de la part d'ONU-Habitat et de son Conseil d'administration aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Publié par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

La présente publication peut être reproduite, en tout ou en partie, sous n'importe quelle forme, à des fins éducatives ou non lucratives, sans l'autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur, à condition qu'il soit fait mention de la source. ONU-Habitat souhaiterait qu'un exemplaire de l'ouvrage où se trouve reproduit l'extrait lui soit communiqué. La présente publication ne peut être ni revendue, ni utilisée à d'autres fins commerciales, sans l'autorisation préalable écrite du Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

B.P 30030, Nairobi 00100, Kenya

Tel: +254 206 231 20

Fax: +254 206 242 66

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

Photos @ ONU-Habitat/ Malcolm Boorer, Remy Sietchiping, Réne Perier, David Houssou

Remerciements:	Participants à l'atelier de Cotonou en Octobre 2010
Coordination:	Remy Sietchiping
Auteurs:	René Perier, David Houssou
Edition et mise en page:	Victoria Quinlan, Stefanie Freccia
Support:	Victor Wainaina; Esther Njeri, Naomi Mukora, Vera Marosi
Sponsors:	Gouvernements de Norvège et Suède
Impression:	UNON, Publishing Services Section, Nairobi, ISO 14001: 2004-certified'



# MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES

DOCUMENTATION DES REGISTRES FONCIERS  
URBAINS DES COMMUNES DU BENIN





## PRÉFACE



Les collectivités locales bénéficient d'une proximité privilégiée avec la population urbaine. Dégager les ressources suffisantes pour fournir à la population des infrastructures et des services bien adaptés est une préoccupation

pour bien des communes, surtout dans les pays en développement. Cela passe nécessairement par une bonne information, notamment sur le foncier.

La décentralisation a donné aux collectivités locales certaines capacités d'initiative et des compétences en matière d'aménagement. Ces pouvoirs et cette autonomie ne vont pas toujours de pair avec les ressources financières, humaines et techniques voulues pour mener à bien les fonctions qui sont celles de toute commune. A cet égard, les Registres Fonciers Urbains (RFU) établis dans une vingtaine de communes au Bénin illustrent bien la façon dont l'information foncière peut servir à mobiliser des ressources financières. Ceci intervient dans un contexte où les communes sont appelées à devenir le lieu privilégié où l'information foncière est centralisée et rationalisée.

Le présent document passe en revue les leçons tirées de l'expérience des registres fonciers urbains au Bénin. On y trouvera aussi des suggestions pratiques pour pallier à certaines insuffisances afin d'assurer la pérennisation, l'entretien et le bon fonctionnement des registres fonciers urbains. Bien que le RFU ait fait ses preuves comme mode de mobilisation de recettes fiscales, il n'en reste pas moins que les autres

composantes du système restent sous-exploitées.

Il ne fait aucun doute qu'en transformant le RFU en un système d'information foncière à part entière, on renforcerait la sécurité des droits tout en améliorant la production et la mise à jour des données foncières en milieu urbain.

Le présent document constitue une excellente source d'information et d'inspiration sur les finalités et le fonctionnement des registres fonciers urbains. Il fournit les outils permettant la mise en place d'un système d'information foncière ou l'adaptation de systèmes existants dans les conditions particulières à chaque milieu urbain. Le chapitre consacré à la maîtrise d'ouvrage détaille les modalités pratiques de mise en place de régimes fonciers urbains. Je suis convaincu que le présent document va s'avérer riche d'enseignements et une bonne source d'inspiration pour toutes les communes à la recherche d'un meilleur avenir urbain.



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

# SOMMAIRE

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

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

<b>Annexes</b>	<b>90 - 122</b>
----------------	-----------------

## RÉSUMÉ

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

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

Mais déjà dans la période de préparation à la

*Aujourd'hui, la mise en œuvre du RFU est de mieux en mieux maîtrisée au Bénin et de nombreuses compétences dans le domaine ont vu le jour au sein des communes et des bureaux d'études locaux.*

Le RFU est en effet un outil de gestion municipale qui est mis en œuvre au Bénin depuis plus de vingt ans et qui permet (i) de disposer d'une carte parcellaire adressée d'une ville; (ii) de créer une base de données urbaines; et (iii) de développer des applications fiscales, foncières et urbaines. Toutes choses qui contribuent à renforcer les capacités des communes qui sont dotées de RFU à faire face efficacement aux exigences de plus en plus croissantes du phénomène irréversible de l'urbanisation.

Aujourd'hui, la mise en œuvre du RFU est de mieux en mieux maîtrisée au Bénin et de nombreuses compétences dans le domaine ont vu le jour au sein des communes et des bureaux d'études locaux. Mais dans sa mise en exploitation actuelle, le RFU est d'abord perçu comme un outil d'amélioration des ressources fiscales locales pour le financement des actions de développement urbain. Il apparaît

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_18835](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_18835)

