

Gérer la ville au Bénin
La mise en œuvre du Registre foncier urbain
à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon

par
Claire Simonneau

Faculté de l'Aménagement

Thèse présentée à la Faculté de l'Aménagement
en vue de l'obtention du grade de Ph.D. en Aménagement

avril 2015

© Claire Simonneau, 2015

Université de Montréal
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée :

Gérer la ville au Bénin
La mise en œuvre du Registre foncier urbain
à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon

Présentée par :
Claire Simonneau

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Michel Max Raynaud, président-rapporteur

Franck Scherrer, directeur de recherche

Danielle Labbé, membre du jury

Philippe Lavigne Delville, examinateur externe

Juan Torres, représentant du doyen de la FES

Résumé

La gestion des villes d'Afrique de l'Ouest pose problème à la période contemporaine : extension urbaine non maîtrisée, services de base insuffisants, insécurité foncière. À travers l'aide internationale, d'importantes réformes visant à améliorer son efficacité ont pourtant été mises en place, mais elles semblent avoir été inefficaces. Dépassant ce constat d'échec, la thèse vise à comprendre comment se déroule l'acte de gérer la ville dans les circonstances particulières des villes d'Afrique de l'Ouest. La mise en œuvre du Registre foncier urbain (RFU), système d'information foncière municipal multi-fonctions introduit au Bénin à travers des programmes de développement au début des années 1990, constitue le prisme à travers lequel la gestion urbaine est analysée. Celle-ci est ainsi approchée par les actes plutôt que par les discours.

S'appuyant sur une démarche socio-anthropologique, la mise en œuvre de l'instrument est analysée depuis le point de vue des acteurs locaux et selon une double grille de lecture : d'une part, il s'agit de saisir les logiques de l'appropriation locale dont le RFU a fait l'objet au sein des administrations; d'autre part, il s'agit de comprendre son interaction avec le territoire, notamment avec les dynamiques complexes d'accès au sol et de sécurisation foncière. Une étude de cas multiple a été menée dans trois communes : Cotonou, Porto-Novo et Bohicon.

Deux ensembles de conclusions en découlent. Tout d'abord, le RFU s'est imposé comme l'instrument pivot de la fiscalité locale, mais est mis en œuvre de manière minimale. Ce fonctionnement particulier est une adaptation optimale à un contexte fait de rivalités professionnelles au sein d'administrations cloisonnées, d'enjeux politico-financiers liés aux différentes sources de revenus communaux et de tensions politico-institutionnelles liées à une décentralisation tardive. Les impacts du RFU en termes de développement des compétences professionnelles nationales sont insuffisants pour réformer la gestion urbaine depuis l'intérieur de l'administration municipale.

Ensuite, alors qu'il vise à centraliser l'information sur les propriétaires présumés de la terre, le RFU se heurte à la marchandisation de cette information et à la territorialisation de la régulation foncière. La mise en œuvre du RFU s'en trouve affectée de deux manières : d'une part, elle s'insère dans ces circuits marchands de l'information foncière, avec cependant peu de succès ; d'autre part, elle a un impact différencié selon les territoires de la régulation foncière.

En définitive, l'acte de gérer la ville au Bénin n'est pas devenu automatique avec l'introduction d'instruments comme le RFU. La municipalité se repose plutôt sur les piliers classiques de l'action publique, l'administration et le politique, pour gérer la ville plurielle de manière différenciée. À l'endroit des concepteurs d'action publique, cette thèse plaide pour une prise en compte des modes de régulation existant dans les sociétés africaines, fussent-ils pluriels, reconnaissant les voies originales que prend la construction des institutions en Afrique.

Mots-clés : Gestion urbaine, système d'information foncière, fiscalité locale, administration publique, marché foncier, sécurité foncière, urbanisme, analyse de l'action publique, Afrique de l'Ouest, Bénin.

Abstract

The management of West African cities is problematic nowadays: uncontrolled urban sprawl, insufficient basic services, and land insecurity. Yet, major reforms had been put in place with the assistance of international aid to enhance the effectiveness of urban management; which seems to have failed. Going beyond this policy failure statement, the present dissertation aims at understanding how “managing the city” takes place in the particular context of West Africa. The implementation of the Urban Land Registry (RFU), a municipal and multi-purpose land information system that has been put in place in Benin through development programmes in the early 1990s, is the lens through which urban management is examined. Urban management is then studied through the actions taken rather than through the discourses.

With a socio-anthropological approach, the implementation of the instrument is analysed from the stakeholders’ perspectives and according to a double analysis grid. On the one hand, the analysis aims at understanding the local appropriation of the RFU inside public administrations; and on the other hand, its aims at comprehending the interaction of the RFU with the territory, in particular with the complex dynamics of access to the land and land security. A multiple case study was conducted in three municipalities: Cotonou, Porto-Novo, and Bohicon.

This study led to two main conclusions. First, the RFU is recognized as the key instrument of local taxation, but it is minimally implemented. This particular functioning is an optimal adaptation to a context made of: 1) professional rivalries in a compartmentalized administration, 2) political and financial stakes related to different sources of local revenues, and 3) political and institutional tensions provoked by the late decentralisation. Then, the RFU’s impacts in terms of national professional capacities are insufficient to reform urban management from inside municipal administration.

Second, a key function of the RFU that is centralizing information on presumed landowners is impeded by the commodification of land information and by the territorialisation of land regulatory modes. This affects the implementation of the RFU as it takes part in this land information market, but with little success; and its impact is differentiated according to the ‘land regulation territory’ it applies.

Finally, ‘managing the city’ in Benin is not an automatic task, even with the introduction of management instruments such as the RFU. Administration and politics continue to shape municipal policies, and the pluralistic city is managed in a differentiated manner. To the designers of public action (policies), this dissertation encourages to take into account existing regulation modes in African societies, even if they are multiple and complex, and it recognises the singular process of institution building in Africa.

Keywords: urban management, land information system, local taxation, public administration, land market, land security, urban planning, public action (policy) analysis, West Africa, Benin.

Sommaire

Résumé	i
Abstract.....	ii
Sommaire.....	iii
Liste des sigles.....	iv
Remerciements.....	vii
Introduction 1	
Chapitre 1 Gérer la ville en Afrique de l’Ouest francophone et au Bénin : contexte et problème 14	
1.1 Les villes d’Afrique de l’Ouest francophone : à gérer de toute urgence !.....	16
1.2 Les réformes de la gestion urbaine.....	21
1.3 Gestion urbaine au Bénin : de l’engouement des années 1990 à la déconvenue des années 2010	30
1.4 Exposé du problème : Gérer la ville avec des instruments de gestion importés-adaptés au Bénin.....	49
Chapitre 2 Analyser la gestion urbaine en actes. Cadrage théorique et méthodologique..... 50	
2.1 Revue critique de littérature	52
2.2 Cadre d’analyse	77
2.3 Stratégie de recherche.....	91
Chapitre 3 Les Registres fonciers urbains à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon104	
3.1 Le RFU, incarnation d’une vision de la gestion urbaine municipale	105
3.2 Carrière d’un instrument sous forte influence du jeu d’acteurs (1990-2013).....	117
3.3 Les RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon au début des années 2010.....	133
Chapitre 4 Le RFU dans l’administration locale..... 158	
4.1 Une mise en œuvre minimale	160
4.2 Logiques de neutralisation de la fiscalité	189
4.3 Le RFU au cœur des nouvelles collectivités locales	212
Chapitre 5 La territorialisation de la régulation foncière : le RFU à la marge238	
5.1 Une information foncière objet de toutes les convoitises.....	240
5.2 Des régulations foncières territorialisées.....	261
5.3 Contours et détours de la gestion foncière urbaine municipale : les effets réciproques de la question foncière et du RFU	289
Chapitre 6 La gestion urbaine municipale dans un contexte pluriel : processus, résultats et perspectives 313	
6.1 Synthèse.....	314
6.2 La gestion urbaine « à la béninoise »	316
6.3 Mise en prospective	322
Bibliographie	343
Tables des figures	i
Table des matières	iv
Annexes	ix

Liste des sigles

ABE	Agence béninoise pour l'environnement
AFD	Agence française de développement
AGETUR	Agence d'exécution des travaux urbains
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
ANDF	Agence nationale du domaine et du foncier
CCF	Conseil consultatif foncier
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEN-SAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CIPE	Centre des impôts des petites entreprises
CNAO-TF	Commission nationale d'appui à l'obtention de titres fonciers
CNRTL	Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales
CNUEH	Centre des Nations-Unies pour les établissements humains
CPF	Certificat de propriété foncière
CTB	Coopération technique belge
CU	Circonscription urbaine
DAT	Délégation à l'aménagement du territoire
DDET	Direction des domaines, de l'enregistrement et des timbres
DDI	Direction départementale des impôts
DGID	Direction générale des impôts et des domaines
DSEF	Direction des services économiques et financiers (Cotonou)
EGF	Évaluation du gisement fiscal
ENAM	École nationale d'administration et de magistrature
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FADeC	Fonds d'appui au développement communal
FED	Fonds européen de développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations-Unies
FIVIS	Fonds d'infrastructures des villes secondaires
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (coopération allemande)
GLTN	Global Land Tool Network
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (coopération allemande)
IDH	Indice de développement humain
IGN	Institut géographique national
INC	Institut national de cartographie
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
LOGO-South	Local Governance – South
MCA	Millenium Challenge Account
MDGLAAT	Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement

ONAS	Observatoire national de l'analyse spatiale
ONG	Organisation non-gouvernementale
OPT	Office des postes et des télécommunications
PAACO	Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou
PACTE	Programme d'appui aux collectivités territoriales
PAGDU	Projet d'appui à la décentralisation et à la gestion urbaine
PAPDC	Programme d'appui à la mise en œuvre des Plans de développement communaux
PARFU	Projet d'appui à la réforme du foncier urbain
PAS	Plan d'ajustement structurel
PDC	Plan de développement communal
PDDC	Programme d'appui à la décentralisation et au développement communal
PDM	Programme de/Partenariat pour le développement municipal
PFR	Plan foncier rural
PGUD	Programme de gestion urbaine décentralisée
PH	Permis d'habiter
PIB	Produit intérieur brut
PMAE	Plans municipaux d'actions environnementales
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
PPDI	Programme pluriannuel de développement et d'investissement
PRD	Parti du renouveau démocratique
PRGU	Programme de réhabilitation et de gestion urbaine
PRPB	Parti de la révolution populaire du Bénin
PUB	Plan d'urbanisme du Bénin (projet)
QIP	Quartier-Ilot-Parcelle (système d'adressage)
RB	Renaissance du Bénin
REP	Rue-Entrée de Parcelle (système d'adressage)
RFU	Registre foncier urbain
RLP	Ressources locales propres
SAD	Service des affaires domaniales
SAFIC	Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités locales
SBEE	Société béninoise d'eau et d'électricité/Société béninoise d'énergie électrique
SCOL	Structure de contrôle des opérations de lotissement
S/DLP	Service développement local et prospective (Bohicon)
SDAC	Schéma directeur d'aménagement de la commune
SERHAU	Service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain
SERHAU-SA	Société d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain-société anonyme
SERHAU-SEM	Société d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain-société d'économie mixte

SEM	Société d'économie mixte
SIF	Système d'information foncière
SIG	Système d'information géographique
SIT	Système d'information territoriale
SONAGIM	Société nationale de gestion immobilière
SONEB	Société nationale des eaux du Bénin
TDL	Taxe de développement local
TF	Titre foncier
TFU	Taxe foncière unique
TPU	Taxe professionnelle unique
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UMP	Urban Management Program
ZIP	Zone-Ilot-Parcelle (Porto-Novo) (système d'adressage)

Remerciements

Le doctorat est une aventure à la fois bien solitaire et absolument collective. Du Québec au Bénin en passant par la Belgique et la France, de nombreuses personnes y ont participé d'une certaine manière et doivent être remerciées ici.

En premier lieu, mes remerciements vont à mon directeur de thèse, Franck Scherrer, qui, à travers une direction « accidentelle » (ce ne sont pas mes mots) puis transatlantique, a su m'offrir le juste soutien, à fois intellectuel, logistique et surtout humain, pour mener à terme ce travail. J'ai bénéficié d'une direction bienveillante, de discussions stimulantes et d'un sincère engagement sur un terrain quelque peu exotique au départ.

Je remercie également les membres du jury qui ont accepté d'évaluer ce travail : Danielle Labbé, Philippe Lavigne Delville et Michel Max Raynaud, ainsi que Juan Torres, représentant du doyen. En particulier, je remercie Michel Max Raynaud pour son soutien envers mon travail, pour sa confiance dans les projets collectifs ainsi que pour l'énergie déployée à porter des recherches sur le terrain africain. Est également née dans ces petits bureaux de l'Institut une amitié que j'estime précieuse.

Cette thèse doit également beaucoup à l'enthousiasme de Philippe Lavigne Delville pour les questions foncières au Bénin et à son généreux sens du partage des contacts de terrain. Je l'en remercie chaleureusement. À travers Philippe Lavigne Delville, c'est également le Comité Technique « Foncier et Développement » que je remercie. Leur confiance accordée pour la réalisation d'une étude sur les RFU au Bénin en 2012 a été décisive dans mon cheminement doctoral.

Au Bénin, je souhaite remercier les municipalités qui ont accepté le regard de l'enquête. Ma gratitude va en particulier aux chefs de services RFU : le temps accordé à répondre à mes nombreuses questions, l'aide apportée dans l'organisation de l'enquête au sein des administrations, l'enthousiasme à me montrer les différentes facettes de leur travail ont été d'une grande valeur. Leur rencontre a également été très enrichissante humainement. Ce travail est aussi redevable à tous les intermédiaires et les personnes qui ont accepté d'accorder de leur temps pour les entretiens, de partager leur point de vue, de faire tomber un tant soit peu leur méfiance envers l'étrangère.

Ce travail a également largement bénéficié des conseils avisés et des recommandations de la part de Julie Charles-Dominé. Elle m'a ouvert de nombreuses portes sur le terrain et a partagé sans réticence son expérience.

Les deux dernières années de cette thèse n'auraient pu se dérouler dans de meilleures conditions que celles offertes par le Centre de recherches et d'études pour l'action territoriale (CREAT) de l'Université catholique de Louvain. Un tout grand merci à Bernard Declève et Yves Hanin pour leur accueil à la fois stimulant et convivial au sein de l'équipe.

Enfin, mille mercis à tous ceux (y compris ceux que j'oublie) qui ont accompagné sous diverses formes cette tranche de vie particulière. À Montréal, j'ai une pensée toute débordante d'amitié pour le « quatrième étage » (et assimilés) et bien entendu ma *gang* Pauline, Nada, Sylvain et leurs familles qui s'agrandissent, sans qui rien, du début à la fin, n'aurait été possible ! À Bruxelles, Louvain-la-Neuve et désormais à travers le monde, je remercie toute l'équipe URBA, avec une mention spéciale à Valeria, Julie et Chloé pour l'incroyable confort du cocon doctoral à leurs côtés. En

Belgique, la rédaction aura même été agréable grâce à la famille Graauwmans et les *work@sea sessions*. À Cotonou, Porto-Novo, Bohicon et Natitingou, j'ai une pensée pour Gaston et les anciens collègues de l'AFD ainsi que mes fantastiques *fofo* (« grands-frères ») Rogatien, Théo, Abdel. Un peu partout en France et ailleurs, mille mercis à mes amis pour le soutien, en particulier à Marie et Caro pour leurs relectures, à Pauline pour les coups de main sociologiques et à ma bande de morues pour tout le reste. En Mayenne et à Nantes-St-Nazaire, un immense merci à la famille pour le soutien sur la longueur et pour l'accueil au soleil sans (trop de) questions. Et enfin, auprès de moi : merci à toi pour tout et... place à la suite !

Introduction

Dans l'histoire de la civilisation négro-africaine, le nom d'Abomey, capitale historique du Dahomey, a une résonance particulière. (...) La route goudronnée qui vient de Bohicon représente ici une véritable épine dorsale le long de laquelle se dispose l'essentiel de l'apport nouveau : les écoles, l'hôpital, le bureau de poste, le château d'eau, le commissariat de police (...). La vie qui anime la cité le long de la rue principale semble donner le ton. Cependant, dans le secret des couvents fétichistes, et dans la tête des vieux alourdie de sagesse, la force mystérieuse qui soutint l'ardeur des rois demeure vivace. (...)

La construction d'une nation moderne peut exiger la destruction de certaines reliques du passé. Mais il se pose parfois aux jeunes responsables des dilemmes insolubles, d'autant plus qu'ils ne connaissent de la civilisation locale que les vestiges désuets qui sont restés.

Paul Lanta est l'un de ces responsables. (...) Après un rapide stage au service topographique, il fut engagé comme commis d'administration et chargé de diriger les travaux d'urbanisation. Mais Lanta se prenait volontiers pour un ingénieur des ponts et chaussées. Moderne jusqu'au bout des ongles, il pensait que la jeunesse actuelle ne devait s'incliner devant aucun obstacle. Sa conscience professionnelle lui avait valu une rapide promotion. Il fut affecté à Abomey pour y participer à l'exécution du plan élaboré par le Conseil municipal.

Ainsi débute *L'arbre fétiche*, la nouvelle bien connue de l'auteur béninois Jean Pliya, publiée en 1971. L'auteur plante ainsi le décor de la ville historique d'Abomey au Dahomey (qui deviendra le Bénin) dix ans après l'indépendance, alors en pleine mutation urbaine et démographique. Dès ces premières lignes, il met en scène deux visions du monde incarnées par deux personnages : Lanta, jeune fonctionnaire et héraut de l'urbanisme moderne, et Mèhou, vieil homme descendant de féticheur et défenseur des traditions locales animistes. La construction d'une route goudronnée nécessitant d'abattre un arbre sacré est le prétexte pour illustrer l'opposition des deux univers. La nouvelle se termine par la victoire de l'univers traditionnel dans une scène finale

épique : l'arbre sacré est finalement abattu par un bûcheron sans scrupules, mais dans sa chute, le tronc massif écrase son assassin (Pliya, 2006 [1^e édition : 1971]).

À travers le personnage de Lanta et ses maladroites, la fiction illustre également la situation de l'urbanisme, apparemment piégé par un désir de modernité incompatible avec la réalité socio-historique et la culture locale. Elle donne à voir un urbanisme de techniciens, héritier du colonialisme et en profond décalage avec les citoyens. Caricaturale, cette nouvelle relaie cependant une opposition encore fréquemment entendue dans les conversations courantes au Bénin, comme dans la littérature consacrée au développement urbain en Afrique subsaharienne. La pratique des lotissements laisse par exemple paraître une volonté de mise en géométrie des espaces urbains et d'une mise en ordre des ruelles sinueuses dessinées par l'histoire des lieux (Bourdon et Tonato, 1998). La nouvelle signale un urbanisme qui peine à trouver sa place dans le contexte local et contemporain, entre lourds travaux de génie civil, stratégies de développement urbain renouvelées au rythme des financements internationaux et dispositifs législatifs purement théoriques. Que signifie l'urbanisme dans ce contexte ? Au-delà de l'antagonisme introduit par la colonisation, comment décrire le fonctionnement et l'aménagement des villes béninoises aujourd'hui ?

À première vue, l'urbanisme, compris comme activité de connaissance de la ville combinée à un projet clairement identifiable de changement de cette ville, est absent au Bénin. La croissance de la ville ne semble suivre aucune règle, le « branchement sauvage » aux services urbains en réseau constitue la règle plutôt que l'exception, tous les documents de planification existants sont largement obsolètes et dépassés par l'urbanisation réelle.

Pourtant, les villes du Bénin fonctionnent. Pour preuve, elles ne cessent de grandir. Malgré l'absence de panneautage, seuls les touristes les plus fraîchement débarqués se perdent dans ces villes. Sans concurrencer les métropoles africaines telles Lagos ou Dakar, Cotonou reflète l'effervescence urbaine : tout y va vite (à commencer par les taxis motos !), la ville ne dort pas (les marchés nocturnes se multiplient), les constructions sont incessantes. Leurs citoyens sont pleinement branchés au monde globalisé contemporain, via réseaux sans fil, téléphones à triple SIM, réseau 4G et téléphones intelligents. La vie urbaine se déroule également sans complexe apparent vis-à-vis des traditions. Il n'est pas rare de croiser des fétiches vodun¹ à l'entrée des maisons, de voir des rues fermées à la circulation pour la tenue de grandes cérémonies familiales. À Porto-Novo, la confrérie des Zangbeto, ces gardiens de la nuit

¹ Souvent orthographié « vaudou » en Europe francophone. L'orthographe utilisée dans cette thèse correspond à celle fréquemment rencontrée au Bénin et se rapproche du mot emprunté à une langue locale béninoise, *àvodu*, selon le dictionnaire du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL).

traditionnels, assurent la sécurité urbaine en collaboration avec la police locale. En fait, les villes béninoises fonctionnent, et ce, sans rupture radicale avec la tradition.

Ne faudrait-il donc pas chercher ailleurs ce qui constitue l'urbanisme ? Dans les actes et activités quotidiennes plutôt que dans les seules institutions, documents et règlements officiels ? De ces questions personnelles, nées d'une première expérience de travail et de vie au Bénin au contact de son territoire, de ses villes, de ses habitants et de ses administrateurs, a émergé ce projet de thèse.

La gestion urbaine en question

Ce travail de recherche questionne en particulier, parmi les méthodes de l'urbanisme, la gestion urbaine, telle qu'elle est mise en œuvre dans les pays d'Afrique de l'Ouest francophone².

Depuis les indépendances, la pratique de l'urbanisme y a été dominée par l'urbanisme de plan³ (Massiah et Tribillon, 1988 ; Chenal, 2009). Or, le type de planification qui a prévalu dans l'Afrique de l'Ouest francophone reste fort lié au modèle du master plan (Massiah et Tribillon, 1988 ; Jenkins et al., 2007 ; Chenal, 2009 ; Tribillon, 2010). Il s'agit ainsi d'une planification de la ville « telle qu'elle doit être » (Tribillon, 2010 : 84), au dessin d'une belle ville à la manière d'un architecte (Tribillon, 2010) ou d'un joueur de Simcity (Chenal, 2009 : 31), alors que dans les pays occidentaux, la planification s'est transformée au cours des deux dernières décennies vers une planification intégrant les enjeux de durabilité et de l'incertitude, de la mixité sociale et de la démocratie (Ascher, 2001 ; Gauthier et Bacqué, 2011). Accusée d'être trop centralisée, déconnectée de la programmation des investissements, en décalage avec la rapidité de l'urbanisation (les diagnostics sont souvent déjà obsolètes lorsque l'exercice de planification aboutit) ; en un mot inadaptée au contexte africain (Chenal, 2009), la planification urbaine n'a plus bonne presse sur le continent depuis les années 1990 (Farvacque-Vitkovic et Godin, 1998). Quelques travaux récents

² Le découpage usuel de l'Afrique subsaharienne réalisé par les organisations supranationales (organisations économiques comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest - CEDEAO- ou de développement comme les Nations Unies) distingue quatre sous-régions : Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est, Afrique australe et Afrique Centrale. Dans cette thèse, l'Afrique de l'Ouest est définie par les contours de la CEDEAO : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo. L'Afrique de l'Ouest est considérée dans cette thèse comme un espace géographique traité comme un ensemble lorsqu'il s'agit de décrire les dynamiques démographiques, urbanistiques, etc. Lorsque le propos porte sur des notions institutionnelles (gouvernance, législation, etc.), la zone considérée est restreinte à l'Afrique de l'Ouest francophone (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal, Togo). Notons que l'Afrique de l'Ouest est majoritairement francophone (cf. Chap.1).

³ L'urbanisme de plan est compris ici comme une pratique de l'urbanisme centrée sur la planification par plan directeur, le zonage et la réglementation, visant à diriger l'aménagement et l'extension de la ville (Lacaze, 2007 ; Tribillon, 2010).

tendent de repenser une planification adaptée au contexte des pays en développement (Roy, 2005 ; Chenal, 2009 ; Roy, 2009a ; Watson, 2009 ; Criqui, 2014). Ce n'est cependant pas sur cette pensée réformatrice que porte cette thèse.

Cette thèse étudie plutôt un autre courant, issue de la même insatisfaction vis-à-vis de la planification urbaine : l'approche par la gestion urbaine⁴. Au sein d'une conception systémique du fonctionnement de la ville, la gestion urbaine correspond à l'ensemble des activités permettant de prendre en charge les dysfonctionnements urbains. Elle recouvre ainsi les fonctions de maintenance, de coordination et de régulation des services techniques et des équipements (Dupuy, 1982). Touchant à tous les aspects de la ville, elle est par nature multi-sectorielle.

Par opposition à la planification, l'approche par la gestion semble présenter de nombreux avantages. Elle paraît plus réaliste, mieux adaptée aux conditions d'exercice de l'urbanisme en Afrique de l'Ouest et aux nécessités les plus immédiates des populations. Garantir la desserte en eau potable, distribuer l'électricité, entretenir les infrastructures, améliorer la desserte en transport, assurer et réguler l'accès au sol urbain ; tous ces secteurs d'intervention sont englobés sous la notion de gestion urbaine et répondent aux besoins urgents des citoyens des villes ouest-africaines. Le processus de gestion urbaine est également particulièrement arrimé à la technique (économique, programmatique) et s'opère principalement au travers de l'administration ; il reste ainsi clairement séparé du politique. Enfin, la gestion urbaine correspond à une temporalité courte, à l'action au quotidien et répond en ce sens à l'urgence d'améliorer les conditions de vie dans ces villes.

La valorisation de l'approche par la gestion a connu son apogée dans les stratégies de l'aide au développement à la fin des années 1980 et s'est incarnée dans des programmes d'action appliqués dans les pays en développement durant toute la décennie 1990. Les stratégies de l'aide se sont ensuite orientées vers les thèmes de la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement⁵ (OMD) dans la décennie 2000 et au début des années 2010, mais sans pour autant tourner le dos à une approche par la gestion. Cette dernière continue

⁴ L'urbanisme de gestion correspond ici à une pratique de l'urbanisme centrée sur le fonctionnement de la ville existante, selon une vision systémique de cette dernière, et une attention particulière aux fonctions de maintenance, de coordination et régulation des services techniques et des équipements (Dupuy, 1982 ; Lacaze, 2007 ; Tribillon, 2010).

⁵ Les OMD constituent un plan pour répondre aux besoins des plus pauvres. Les huit OMD ont été votés en 2000, avec des cibles à atteindre en 2015. Ils se déclinent comme suit : (i) éliminer l'extrême pauvreté et la faim, (ii) assurer l'éducation primaire pour tous, (iii) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, (iv) réduire la mortalité infantile, (v) améliorer la santé maternelle, (vi) combattre le paludisme et d'autres maladies, (vii) préserver l'environnement, (viii) mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

d'imprégner les discours sur la ville de la part des agences internationales de développement, mais aussi des acteurs nationaux et municipaux.

Le présent travail de recherche analyse la mise en œuvre contemporaine de la gestion urbaine dans les villes du Bénin. Le point de vue adopté pour étudier la gestion urbaine trahit un parti pris pragmatique : il ne s'agit pas de l'étudier comme discours, mais plutôt en actes. En d'autres termes, l'attention sera portée sur la mise en œuvre de la gestion urbaine, sur son processus, sur ce qu'en font les acteurs qui en sont chargés. Ce parti pris pragmatique se prolonge dans le choix d'une méthodologie par études de cas concrets et d'une approche par les instruments de la gestion urbaine : ce travail examinera la mise en œuvre d'un instrument de gestion urbaine dans trois villes particulières. Le Bénin constitue le terrain d'étude choisi, tandis que la mise en œuvre du Registre foncier urbain (RFU) dans trois villes béninoises (Cotonou, Porto-Novo et Bohicon) sert de cas d'études privilégiés.

Le Bénin, un terrain de mise en œuvre des programmes de gestion urbaine municipale

Comme de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest francophone, le Bénin a constitué un terrain de mise en œuvre, voire d'expérimentation, des programmes de réformes de la gestion urbaine municipale financés par des bailleurs de fonds internationaux dans la décennie 1990 et au début des années 2000.

Le pays représente un terrain relativement typique des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest, caractérisé par une économie faible compte tenu de la croissance démographique, la croissance du Produit Intérieur Brut par habitant étant limitée à environ 1%. Son économie est essentiellement tournée vers l'agriculture et les services portuaires et de transit et est très liée au pays voisin le Nigeria, à ses dynamiques économiques et ses politiques publiques (cf. tableau 1 et carte 1 *infra*).

Tableau 1. La République du Bénin au début des années 2010 : repères

République du Bénin	
Population	9 983 884 hab.
Superficie	112 622 km ²
Rang en termes d'Indice de développement humain (IDH)	166 ^c sur 187
Taux d'urbanisation	42%

Source : INSAE (2013) ; UN-Habitat (2014)

Carte 1. Localisation du Bénin en Afrique de l'Ouest



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

Source : United Nations Cartographic Section

Il partage également avec ses voisins une concentration de sa population au sud, proche du littoral. Cette répartition tire au Bénin ses racines de l'histoire urbaine ancienne liée aux importants royaumes pré-coloniaux, aux dynamiques de migration forcée et, dans la période contemporaine, à l'extrême concentration des activités économiques sur le littoral (cf. encadré 1 *infra*).

Encadré 1. Une histoire urbaine ancienne au Sud Bénin

Le territoire béninois actuel était le siège d'importants royaumes au XVII^e et XVIII^e siècles, notamment ceux de Nikki, d'Allada, de Porto-Novo et celui d'Abomey, probablement le plus déterminant dans la structuration territoriale du pays actuel. Le territoire était également sous forte influence des royautes Yoruba localisées dans le Sud-Est de l'actuel Nigeria. Ces royaumes ont contribué à former une « société à État » (Pescay, 1998) fortement hiérarchisée et combinée à une organisation lignagère à l'échelle locale, ainsi qu'une organisation territoriale à partir du centre des royaumes. Dès le XIX^e siècle, des comptoirs de commerce sont ouverts sur la côte par des Anglais, Portugais et Français. Rapidement, la France devient le principal partenaire commercial et la traite des esclaves, la principale activité commerciale avec l'intermédiation du Roi d'Abomey. À la disparition de l'esclavagisme vers 1850-1860, une reconversion commerciale est opérée vers l'exportation de produits du palmier à huile.

Du fait de cette histoire, les processus d'urbanisation ainsi que les efforts de mise en valeur agricole ont été engagés très tôt autour d'Abomey et des comptoirs commerciaux côtiers, contribuant au final à une augmentation précoce de la population et de la production agricole dans la partie sud du pays. D'importants mouvements de population, spontanés mais surtout organisés, en résultent également (Mondjagnani, 1977 ; Pescay, 1998).

Le pays connaît une croissance démographique importante à partir de 1960 qui s'accompagne d'une forte croissance urbaine, comparables à celles de ses voisins. Avec un taux d'urbanisation de 42% en 2010, le Bénin est dans la moyenne de l'Afrique de l'Ouest (UN-Habitat, 2014). Cotonou reste la ville la plus peuplée du pays, même si les villes secondaires prennent une importance croissante non négligeable (cf. Chap.1).

Carte 2. Principales villes du Bénin



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Sources : carte IGN 1:600.000 ; INSAE (2003, 2013) (les limites administratives représentées ici n'ont aucune valeur officielle). NB : les services préfectoraux sont issus du découpage territorial antérieur aux réformes de 1999 et chaque service préfectoral est compétent pour deux départements (Atacora-Donga, Borgou-Alibori, Mono-Kouffo, Ouémé-Plateau, Atlantique-Littoral) ; les données démographiques prises en compte sont les résultats provisoires du troisième recensement (INSAE, 2013) ; l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE) considère comme « ville de grande taille » les communes de plus de 100.000 habitants (INSAE, 2003 : 10).

Sur le plan politique et institutionnel, le Bénin a également en commun avec ses voisins francophones l'héritage colonial : le territoire devient la colonie française du Dahomey en 1894, et est principalement exploité pour ses produits agricoles (notamment les dérivés du palmier à huile). En 1904, il est intégré à l'Afrique occidentale française, ce qui signifie sa mise sous administration directe. Le gouverneur s'installe dans la capitale Porto-Novo, mais l'essentiel des activités économiques se déroule à Cotonou autour du port aménagé.

Le pays devient indépendant en 1960, selon des limites issues du découpage colonial. Il hérite d'un système institutionnel et législatif de la période coloniale, à peine rénové par l'État indépendant, très similaire aux systèmes des autres pays de l'Afrique de l'Ouest francophone. Son histoire politique et institutionnelle contemporaine s'est cependant avérée particulièrement propice au démarrage des programmes de gestion urbaine, avec une transition pacifique de la dictature vers la démocratie réalisée en 1989-1990 (cf. encadré 2 ci-dessous), ainsi que l'annonce de la décentralisation, auxquelles les bailleurs de fonds étaient fortement favorables à cette même période (cf. Chap.1).

Encadré 2. Une histoire politique post-indépendance mouvementée, une transition exemplaire (1960-1990)

Les années post-indépendance sont extrêmement mouvementées sur le plan politique au Bénin. De 1960 à 1972, onze chefs d'État se succèdent. Le pays connaît une douzaine de coups d'État et adopte successivement cinq constitutions. Ces épisodes mettent toutefois en jeu un ensemble très restreint d'hommes politiques, selon une rivalité tripartite (impliquant deux leaders sudistes, Sourou Migan Apithy, né à Porto-Novo, Justin Tométin Ahomadgbè, né à Abomey, et Hubert Maga, originaire du Nord du pays et né à Parakou) émergeant de la période coloniale, exploitant des clivages historiques ethno-régionalistes et les concurrences entre royaumes précoloniaux, combinée à des jeux d'alliance très fluides (Banégas, 2003).

Cette instabilité suscite le coup d'État du Général Mathieu Kérékou en 1972. Ce dernier instaure un régime communiste révolutionnaire d'une extraordinaire stabilité par rapport à la décennie précédente, puisqu'il durera jusqu'en 1989. Plusieurs phases peuvent en être distinguées : après une première phase d'orientation nationaliste, l'idéologie marxiste-léniniste est adoptée en 1974. En 1975, le Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB) est créé et le pays devient la République populaire du Bénin. Un encadrement révolutionnaire de la population se met en place via le parti unique et ses Comités révolutionnaires locaux ; les médias sont censurés ; les entreprises sont nationalisées ; des coopératives agricoles sont créées. Le pouvoir dirige une violente campagne contre les chefs et les religions traditionnels et les anciens dirigeants. Cependant, dès le début des années 1980, le pragmatisme l'emporte sur l'idéologie marxiste devant la crise économique et la contestation sociale croissante menée par les hauts fonctionnaires. Il se traduit par une certaine ouverture au dialogue (une Conférence des cadres est organisée en 1979), le relâchement de la répression, des réformes de libéralisation du secteur économique et un rapprochement avec les États occidentaux. Ces premières réformes ne permettent pas d'enrayer le déclin économique du pays. L'effondrement des finances publiques implique des arriérés de salaires dès 1988. La montée d'une contestation sociale sans précédent précipitera la chute du régime : dès le début de l'année 1989, d'importantes grèves se déclenchent au sein de l'université, puis la fonction publique ; malgré plusieurs concessions réalisées par le régime, les grèves ne cessent pas. En décembre 1989,

Kérékou annonce l'abandon de l'idéologie marxiste et l'organisation d'une « Conférence des forces vives de la nation » (dite Conférence Nationale), destinée à poser les bases d'une nouvelle constitution. La Conférence Nationale a lieu en Février 1990. Elle conclut à l'adoption du multipartisme, la limitation des pouvoirs présidentiels, la décentralisation et la garantie des droits politiques et civiques. Cette transition pacifique vers la démocratie et la forme institutionnelle de la conférence nationale font office de modèle dans la sous-région.

Depuis 1990, le Bénin est une république. Sa constitution garantit le multipartisme, la limitation des pouvoirs présidentiels, la décentralisation et les droits politiques et civiques. Plusieurs élections présidentielles, législatives et municipales pacifiques ainsi qu'une alternance politique récurrente témoignent d'une installation des mécanismes de la démocratie. La décentralisation, annoncée en 1990, a finalement vu le jour en 2003, après plus de treize ans de préparation législative et institutionnelle. Le pays est divisé en douze départements, niveau déconcentré, et soixante-dix-sept communes, niveau décentralisé dirigé par un maire élu.

Dès la fin des années 1980 et les premiers signes d'un assouplissement du régime communiste, des programmes de promotion de la gestion urbaine municipale financée par des bailleurs de fonds internationaux voient le jour au Bénin. Les résultats les plus marquants de ces programmes résident dans l'introduction d'instruments de gestion urbaine au sein des institutions publiques en charge des villes dès les années 1990 d'une part et dans la mise en place de collectivités locales décentralisées à partir de 2003 d'autre part. Parmi ces instruments de gestion urbaine, le Registre foncier urbain (RFU), cadastre simplifié et informatisé, ressort en particulier : né d'une expérimentation dans le cadre d'un programme de développement, il a fait l'objet d'une diffusion significative à travers le pays et bénéficie d'une réputation très positive à l'échelle nationale et internationale. Surtout, plus de vingt ans après son introduction, il est toujours utilisé dans les collectivités locales, alors que de nombreux instruments également promus par ces programmes ont disparu.

Cet apparent succès n'empêche pas que les villes du Bénin aient un niveau d'équipement et de services particulièrement faibles et soient le théâtre de conflits fonciers nombreux et incessants. La fiscalité locale gérée à travers le RFU génère des revenus largement insuffisants pour faire face aux besoins d'équipements et de services.

Cette mise en œuvre particulière de la gestion urbaine, effective mais apparemment inefficace⁶, apparaît comme un paradoxe que la présente recherche veut résoudre.

⁶ Il ne s'agit pas dans cette thèse de porter un jugement de valeur sur la mise en œuvre du RFU à travers l'utilisation de ce vocabulaire. Le but visé est ailleurs : il s'agit, par la démarche d'investigation scientifique d'inspiration socio-anthropologique, de comprendre les ressorts de ce

Protocole de recherche

La question générale de recherche concerne la gestion des villes en Afrique de l'Ouest francophone. Il s'agit de comprendre ce qui « fait tenir » le développement des villes et leur fonctionnement : comment s'y déroule l'acte de gérer la ville ?

Le fil d'Ariane utilisé pour mener cette recherche est l'existence sur le terrain, c'est-à-dire au sein de municipalités chargées de la gestion des villes, d'instruments de gestion urbaine. Ces derniers représentent la déclinaison technique (instrumentale) d'une vision de la gestion urbaine municipale et recouvrent, plus ou moins explicitement, des principes techniques, organisationnels, institutionnels et politiques d'encadrement de la ville. Le RFU béninois fait partie de ces instruments. Sa mise en œuvre incarne le paradoxe des réformes de la gestion urbaine mises en place dans les villes d'Afrique de l'Ouest francophone.

La problématique de recherche qui en découle est la suivante : dans quelle mesure la mise en œuvre du RFU reflète-t-elle l'acte de gérer la ville au Bénin ?

La stratégie de recherche consiste à étudier la mise en œuvre du RFU. Deux angles d'attaque sont privilégiés : d'une part les processus de mise en œuvre de l'instrument ; d'autre part leurs effets sur la régulation urbaine⁷. Ces angles d'attaque forment deux hypothèses de travail. La première consiste à postuler l'appropriation locale du RFU au sein des administrations chargées de le mettre en œuvre, impliquant la transformation des processus et objectifs du RFU initialement définis, au contact des conditions particulières de mise en œuvre. La seconde hypothèse porte sur l'existence d'effets réciproques du RFU et des logiques de régulation urbaine, et en particulier de régulation foncière.

Le parti pris est empirique puisque l'objet de recherche est constitué par l'acte de « gérer la ville ». Un intérêt particulier est porté aux processus de mise en œuvre et, en leur sein, à l'entrelacement des logiques techniques, sociales et politiques qui les guident. Le postulat est également fait que, dans le contexte étudié, l'acte de gérer la ville n'est pas la simple application des procédures officielles. Les dimensions informelles et l'intervention des acteurs non publics sont également prises en compte. Aussi, l'acte de gérer la ville est étudié en tant que catégorie de l'action publique

fonctionnement particulier. La notion d'inefficacité, combinée à celle de l'effectivité forme ensemble un paradoxe qui sert de point de départ au raisonnement de cette recherche. Une autre manière de l'exprimer est d'évoquer le paradoxe d'un fonctionnement minimal de longue durée, ou encore d'un «équilibre de bas niveau», tel que suggéré par Philippe Lavigne-Delville lors de l'évaluation de cette thèse.

⁷ Cf. Chap. 2 pour la définition de la régulation urbaine et l'explicitation de cette stratégie de recherche

enchâssée dans les dynamiques plus larges de l'action collective urbaine⁸. À l'aide des méthodes de la socio-anthropologie (enquête de terrain, entretiens semi-directifs et observations), une étude de cas multiple a été menée dans trois municipalités au Bénin, portant sur la mise en œuvre du RFU (cf. Chap.2).

Cette thèse relève du champ de l'aménagement et de l'urbanisme, lequel relève plutôt de la pratique professionnelle que d'une discipline scientifique historiquement fondée. Aussi, de nombreux emprunts conceptuels et méthodologiques aux autres disciplines des sciences sociales sont effectués dans une perspective de construction d'un cadre d'analyse adéquat aux questions posées. De plus, la recherche est menée selon un double objectif : contribuer aux connaissances scientifiques de ce champ et faire tendre les résultats de recherche vers la sphère opérationnelle. Le choix d'un terrain africain, rompu à l'importation de modèles venus de l'Occident sans attention suffisante au contexte local, justifie encore ce parti pris pragmatique et le double objectif de connaissance et d'action.

Cette recherche contribue aux connaissances sur la mise en œuvre de l'action publique dans les contextes de l'Afrique de l'Ouest francophone, où l'action collective urbaine domine en général l'action publique (c'est-à-dire où l'informel prend le pas sur l'officiel). Elle s'inscrit également dans la production de connaissances relatives à la régulation urbaine dans ce contexte, en particulier dans son interaction avec des dynamiques foncières urbaines complexes. En outre, les résultats de recherche participent au débat opérationnel portant sur des formes et des pratiques d'urbanisme différentes des formes occidentales et cohérentes avec les contextes de l'Afrique de l'Ouest francophone, c'est-à-dire en adéquation avec les territoires, les capacités et les formes de gouvernance locales.

Déroulé de la thèse

La thèse est organisée en six chapitres, selon un plan inspiré par la conception des projets de recherche qualitative appliquée, proposée par exemple par Maxwell (2008).

Le premier chapitre détient une fonction d'exposition du problème de recherche. Il introduit tout d'abord le contexte général, à travers l'histoire contemporaine de l'urbanisation en Afrique de l'Ouest francophone et des tentatives d'encadrement par les pouvoirs publics. Il décline ensuite ce contexte général à l'échelle du Bénin, ce qui permet de formuler le problème général de recherche.

Le second chapitre déroule la construction du cadre théorique de recherche, à travers une revue de la littérature scientifique portant sur les villes africaines, les

⁸ Cf. Chap. 2, note de bas de page 67, pour une définition de « action collective urbaine ».

réformes de gestion urbaine et l'action publique en contexte africain. Le cadre d'analyse, la problématique, les hypothèses et la stratégie de recherche qui découlent de cette revue critique de la littérature sont ensuite formulés. Ce chapitre présente enfin le cadrage méthodologique de la thèse.

Les études de cas, soit la mise en œuvre du RFU dans trois villes du Bénin, sont exposées dans le chapitre 3 : il s'agit d'explicitier la vision portée par la conception du RFU, de démontrer la diffusion singulière de cette innovation dans la durée et enfin de présenter le contexte de mise en œuvre du RFU dans les trois villes étudiées, Cotonou, Porto-Novo et Bohicon.

La présentation des résultats et des analyses s'articule autour des deux hypothèses qui font chacune l'objet d'un chapitre. Dans le chapitre 4, la mise en œuvre du RFU dans l'administration locale est interrogée dans une perspective de sociologie des organisations et de sociologie des techniques. Cette première hypothèse est « interne » à la sphère administrative. Il ne s'agit pas seulement d'une évaluation des écarts par rapport aux objectifs annoncés du RFU. Le fil conducteur de l'analyse est au plus près du « quotidien » du RFU, c'est-à-dire de la mise en œuvre réelle de l'instrument. Il s'agit ainsi de montrer « en plein » comment le RFU fonctionne, de repérer les logiques dont procède son fonctionnement et les effets qu'il produit, y compris ceux qui n'étaient pas prévus par les concepteurs de l'instrument.

Dans le chapitre 5, la mise en œuvre du RFU est examinée dans son contact avec les territoires et leurs dynamiques foncières. Il traite d'une hypothèse « à l'interface » entre administration et administrés. Cette analyse tente de démontrer « en creux » les régulations menées par d'autres dispositifs que le RFU, et permet d'expliquer en partie le fonctionnement particulier du RFU, mais aussi une partie des mutations que l'instrument a subies par rapport au prototype. Cette deuxième hypothèse traite du RFU comme un instrument d'action publique enchâssé dans le système plus large de l'action collective urbaine produisant la ville au quotidien.

Un dernier chapitre conclusif (Chap. 6) énonce la réponse à la problématique de recherche à travers la description d'une gestion urbaine « à la béninoise » qui se dessine au prisme de la mise en œuvre du RFU. La contribution plus large des résultats de recherche aux champs de connaissances scientifiques ainsi que les perspectives de recherche qui en découlent sont également identifiées. Enfin, des scénarios d'évolution du RFU et des modes de gestion urbaine sont construits. Ils participent d'une aide à la décision concernant le soutien à la gestion urbaine au Bénin et contribuent en même temps à proposer une autre manière d'aborder les réformes dans les pays dépendants de l'aide.

Chapitre 1 Gérer la ville en Afrique de l'Ouest francophone et au Bénin : contexte et problème

Gérer la ville en Afrique de l'Ouest francophone pose problème. Ce premier chapitre vise à présenter les contours de l'activité de gestion urbaine dans ce contexte particulier et illustré par le cas du Bénin.

La gestion urbaine peut être définie de manière opérationnelle comme l'ensemble des fonctions de maintenance, de coordination et de régulation des services techniques et des équipements qui concourent au fonctionnement urbain (Dupuy, 1982). Parmi les « méthodes de l'urbanisme » (Lacaze, 2007), la gestion urbaine représente les activités d'administration⁹ quotidienne de la ville existante par la puissance publique et s'oppose à la planification à long terme de la ville future. Pour Chenal (2009), la gestion urbaine représente le troisième temps de l'urbanisme, après la définition d'une politique et l'exercice de planification ; elle constitue une « application quotidienne de la planification et de la politique » (Chenal, 2009 : 31). En définitive, la notion de gestion urbaine suggère une activité rationnelle de prise en charge de la ville, reposant sur la technique et séparée des négociations politiques.

Ce premier chapitre définit les contours du problème général de recherche dans un contexte à deux échelles, celle de l'Afrique de l'Ouest¹⁰ francophone et celle du Bénin. La première section de ce chapitre permet d'exposer sommairement l'état des villes en Afrique de l'Ouest francophone, en passant en revue les caractéristiques singulières d'urbanisation de la sous-région¹¹ ainsi que les dispositifs de prise en charge de ses villes. Elle montre des espaces urbains produits de la pauvreté et dont la maîtrise par les pouvoirs publics reste très insuffisante.

⁹ La définition littérale du mot gérer suggère d'ailleurs un rapprochement entre les deux termes gérer et administrer (CNRTL, 2012c).

¹⁰ Dans ce chapitre, l'Afrique de l'Ouest est définie par l'ensemble des pays formant la CEDEAO : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo. L'Afrique de l'Ouest est considérée dans cette thèse comme un espace géographique traité comme un ensemble lorsqu'il s'agit de décrire les dynamiques démographiques, urbanistiques, etc.

¹¹ Lorsque le propos porte sur des notions institutionnelles (gouvernance, législation, etc.), la zone considérée est restreinte à l'Afrique de l'Ouest francophone. Notons que l'Afrique de l'Ouest est majoritairement francophone.

Face à cette situation, d'importants programmes d'action ont été initiés par la communauté internationale d'aide au développement. La seconde section se concentre sur les plus importants de ces programmes, entrepris à la fin des années 1980 et regroupés sous le vocable de « réformes de la gestion urbaine ». Ces réformes ont en effet représenté un très vaste programme d'activités et de formation et une mobilisation internationale sans précédent autour de problématiques urbaines. Elles ont apporté des capitaux, de nouvelles idées portées par des experts internationaux, des instruments techniques et ont provoqué des réorganisations administratives et institutionnelles. L'étude de ce moment est essentielle pour comprendre la gestion urbaine contemporaine en Afrique de l'Ouest francophone.

Enfin, la dernière section descend en échelle pour présenter la manifestation de ces problèmes généraux dans les villes du Bénin, ainsi que la déclinaison béninoise des réformes internationales de gestion urbaine. Un instrument phare de ces programmes est examiné : le Registre foncier urbain (RFU), succès controversé des réformes béninoises de la gestion urbaine. De cette mise en contexte découlera l'exposé du problème général de recherche.

1.1 Les villes d’Afrique de l’Ouest francophone : à gérer de toute urgence !

La gestion des villes d’Afrique de l’Ouest francophone est à la fois urgente et délicate. La croissance massive de ces villes date des décennies 1960-1970, pendant lesquelles la planification urbaine de type dirigiste domine l’action sur la ville, mais échoue à anticiper l’extraordinaire croissance urbaine. L’approche par la gestion s’impose dans les années 1980 et vise à prendre en charge les dynamiques urbaines et la ville existante avec un peu plus de réalisme que l’approche par la planification.

Afin de mieux préciser ce que l’approche par la gestion représente pour les villes d’Afrique de l’Ouest francophone, il convient de présenter d’abord les caractéristiques de ces villes. En avant-propos, il est utile de souligner la profonde hétérogénéité des villes de la sous-région. Sans prétendre à l’existence de LA ville ouest-africaine francophone comme une catégorie à part, les éléments structurants et communs sont présentés ici. Ils touchent à l’informalité de l’économie qui structure très fortement ces villes ainsi que leur fabrique urbaine. Cette informalité constitue à la fois une des causes et une des manifestations des faibles capacités d’action publique.

1.1.1 Crise et mondialisation - Une urbanisation de la pauvreté

Si le continent africain est aujourd’hui le moins urbanisé de la planète, sa croissance urbaine est l’une des plus élevées : estimées à 3% par an¹², elle fera en sorte de doubler la population urbaine du continent entre 2000 et 2030 (Véron, 2006).

À l’échelle de l’Afrique de l’Ouest, l’urbanisation massive date des années 1960 et continue d’être particulièrement rapide. La population urbaine a ainsi été multipliée par 16 entre 1945 et 2010 dans la sous-région. Aujourd’hui, 41 % de la population de la sous-région vit en ville ; les projections des Nations-Unies prévoient que ce taux dépasse les 50 % peu après 2020, et atteigne plus de 65 % en 2050 (UN-Habitat, 2014). Cette croissance est aujourd’hui d’abord le fait d’une croissance démographique importante (2,8 % par an) avant celui de l’exode rural (AFRICAPOLIS, 2009).

Contrairement aux processus occidentaux où le développement urbain a accompagné l’industrialisation, en Afrique de l’Ouest comme sur l’ensemble du continent, la croissance urbaine est concomitante d’une montée de la pauvreté (Jenkins et al., 2007). Depuis le milieu des années 1970, les pays d’Afrique subsaharienne connaissent une crise économique durable, subissant de plein fouet les effets négatifs de la mondialisation : déclin des termes de l’échange pour l’exportation de matières premières et de produits agricoles, surendettement, etc. La sécurité alimentaire est

¹² Ce taux est susceptible de diminuer à l’avenir (Véron, 2006).

menacée alors que l'agriculture s'est tournée vers l'exportation aux dépens de la production alimentaire domestique. Pour 24 pays d'Afrique subsaharienne, le Produit intérieur brut (PIB) réel par habitant était plus bas en 2001 qu'en 1975 (Jenkins et al., 2007 : 219). En ville, cette crise économique se traduit par la prédominance de l'emploi informel et précaire. De fait, l'urbanisation rapide de l'Afrique subsaharienne est découplée d'une offre en emplois stables salariés. Les plans d'ajustement structurels des années 1980-1990, visant le redressement économique de ces pays par des programmes de libéralisation et de privatisation des services urbains, ont encore renforcé la précarité des populations urbaines.

Dans ce contexte, les autorités urbaines ne disposent pas des finances suffisantes pour équiper la ville en infrastructures de base, voirie et réseaux, ni même parfois pour entretenir les équipements existants. L'accompagnement de la croissance urbaine est quasi-inexistant (Rakodi, 2002 ; UN-Habitat, 2014). Selon UN-Habitat, en 2008 plus de 50 % des urbains en Afrique de l'Ouest vivait dans la pauvreté, matérialisée par des difficultés d'accès au foncier, à un logement décent, aux services et équipements urbains de base (UN-Habitat, 2008b).

1.1.2 Informalité - Une extension urbaine et foncière extra-légale

Malgré l'absence d'une croissance économique garantissant emplois salariés et finances publiques, ces villes continuent de grandir. De fait, elles grandissent à travers des filières informelles, autrement dit non officielles et sans existence ou validation juridique, en dehors des cadres définis ou maîtrisés par la puissance publique¹³.

La faible production officielle de terrains et une offre de logements publics limitée à quelques grands projets rendent impossible à la majorité des citoyens, dès les années 1970, de suivre les filières officielles pour trouver à se loger en ville. Dès cette période, la tendance structurelle des villes d'Afrique de l'Ouest francophone à s'étendre selon des canaux informels est documentée (Durand-Lasserre, 1986 ; Massiah et Tribillon, 1988 ; Tribillon, 2002). L'accès au sol est identifié comme le moteur principal de fabrication de la ville informelle : les habitants se logent en s'appropriant des terrains disponibles et qu'ils peuvent s'offrir. Ils s'installent aux franges, dans les interstices urbains, sur les terrains impropres à la construction et édifient eux-mêmes leur logement (Turner, 1976 ; Canel et al., 1990). Ces tendances à la croissance informelle se confirment jusqu'à aujourd'hui (Huchzermeyer et Karam, 2006 ; Jenkins, 2009 ; UN-Habitat, 2010b).

Ces espaces urbains informels, qui représentent la majorité de l'espace bâti et le cadre de vie de la majorité des habitants, offrent souvent des conditions de vie

¹³ « informel » ne signifie donc pas « sans forme » ou chaotique (Bourguignon, 2013).

précaires, à l'écart des services urbains comme l'accès à l'eau et à l'électricité et sont exclus de la sécurité foncière et des offres de mobilité. Ils se matérialisent en une ville dite « irrégulière », « spontanée », voire en des bidonvilles¹⁴. Trois formes d'irrégularité peuvent se combiner (Tribillon, 2002) : extra-légalité de l'appropriation du sol ; irrégularité urbanistique des constructions ne respectant ni zonage ni règlement d'urbanisme ; exclusion administrative qui conduit à leur non-équipement.

En définitive, les acteurs conventionnels que sont la puissance publique et l'urbaniste brillent par leur absence dans les villes d'Afrique de l'Ouest francophone (Tribillon, 2010). Ces dernières sont plutôt le résultat des initiatives individuelles non coordonnées des citoyens cherchant à édifier leur foyer, dans la mesure de leurs moyens financiers, dans un lieu permettant l'accès le plus facile aux opportunités économiques.

1.1.3 Gouvernance urbaine postcoloniale – des faiblesses de l'action publique

Ces villes ont également en commun la colonisation française qui laissa sa marque à plusieurs niveaux (Massiah et Tribillon, 1988 ; Myers, 2011). L'héritage colonial est d'abord inscrit dans les inégalités socio-spatiales urbaines : les villes d'Afrique de l'Ouest francophone illustrent encore souvent la dualité entre le centre urbain planifié, l'ancienne ville des colons, et les extensions urbaines informelles, ancien espace réservé aux « indigènes » ensuite étendu. Cet héritage est également constitué d'un dispositif institutionnel et juridique d'encadrement de la ville, selon lequel l'État est le principal aménageur et producteur foncier de la ville (Massiah et Tribillon, 1988). Or, ce cadre hérité est inopérant pour gérer les extensions urbaines rapides post-indépendance : dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest francophone, la fonction de production de parcelles loties n'a pu être remplie en quantité et en qualité suffisantes. Les États se sont trouvés dépassés par la rapidité de l'urbanisation dans les décennies suivant l'indépendance (Tribillon, 2000). La planification urbaine existante est de l'ordre du schéma directeur et est portée sur les réglementations ; les plans restent pour la plupart lettre morte (Jenkins et al., 2007 : 225).

La gouvernance postcoloniale de la ville est également marquée par une multiplication plus récente des acteurs du développement urbain : de nombreux pays

¹⁴ UN-Habitat (2003a) donne pour définition d'un bidonville (*slum*) un environnement d'habitation dépourvu d'un ou plusieurs des éléments suivants : accès à un approvisionnement en eau amélioré; accès à un système d'assainissement amélioré; surface habitable suffisante (pas plus de trois personnes partageant la même pièce); qualité structurelle et durabilité des logements; et sécurité d'occupation.

d'Afrique francophone sont structurellement dépendants de l'aide internationale¹⁵ et les agences d'aide influencent largement politiques et programmes dans le secteur urbain. Cette dépendance financière à l'aide a des effets pervers désormais bien documentés (Naudet, 1999 ; Lecomte et Naudet, 2000b ; Moss et al., 2006) : perte d'autonomie dans les décisions politiques, difficultés à faire des prévisions budgétaires de long terme, incitations à l'indiscipline fiscale, voire affaiblissement de la légitimité face à la population. Le rôle du secteur privé s'accroît également, valorisé par les programmes internationaux de réformes de la gestion et d'ajustement structurel pour la délivrance des services urbains (cf. *infra*). Les autorités locales, confirmées par les réformes de la décentralisation des années 1990, sont responsabilisées en matière de gestion urbaine. Enfin, la société civile et les organisations communautaires prennent en charge certains services et revendications urbaines. Ces nouveaux acteurs sont en concurrence directe avec l'État dans certains secteurs, comme par exemple le foncier, affaiblissant là aussi les ressources matérielles et la légitimité politique de l'acteur étatique en la matière (Leclerc-Olive et Keita, 2004). Ainsi, cadre juridique hérité de la période coloniale et multiplication des acteurs du développement urbain ont pour conséquence un affaiblissement généralisé de l'action publique sur la ville.

En définitive, la gouvernance urbaine postcoloniale est marquée par un double mouvement contradictoire : maintien de la puissance, voire du monopole, étatique théorique en particulier en matière foncière (Tribillon, 2000) et faiblesse structurelle de l'action publique. Cela renforce le fossé profond entre la ville réelle et les structures de son encadrement ; entre les habitants et les décideurs (Massiah et Tribillon, 1988).

1.1.4 De l'urgence et de la pertinence d'une approche par la gestion

Jusqu'à la fin des années 1970, ces villes sont encadrées par de grands documents de planification de type dirigiste. Mais les caractéristiques particulières de l'urbanisation sont peu propices à l'anticipation. Ces documents s'avèrent inopérants et font peser un doute sur le bien-fondé de la planification dans le contexte africain (Farvacque-Vitkovic et Godin, 1998 ; Chenal, 2009 : 31)¹⁶. Développée à partir des années 1980, l'approche par la gestion urbaine semble mieux répondre aux besoins les plus urgents des villes africaines (l'amélioration du cadre de vie urbain par des équipements et infrastructures) et semble être plus adaptée au contexte africain (par un pragmatisme basé sur la technique et séparé du politique).

¹⁵ L'aide publique au développement représentait dans les années quatre-vingt-dix, 18,4 % du produit national brut africain. Elle finance la totalité de l'investissement public dans les pays d'Afrique subsaharienne, et souvent une partie des dépenses de fonctionnement de l'État (Amprou et Duret, 2000).

¹⁶ « Urban planning tools are inadequate. Policies and tools for managing urban growth (master plans, in particular) are less and less adequate for coping with the economic and social situation of the cities. » (Farvacque-Vitkovic et Godin, 1998 : 17).

Eu égard aux caractéristiques qui viennent d'être énoncées, la gestion urbaine prend un contenu opérationnel particulier en Afrique de l'Ouest francophone : elle revient essentiellement à résoudre l'équation entre une ville principalement informelle, sous-équipée et marquée d'inégalités socio-spatiales importantes, des finances exsangues et des capacités d'action publique limitées. En termes spatiaux, gérer la ville ne signifie pas, comme en Europe, redonner vie à des quartiers anciens délaissés (Lacaze, 2007). Les villes ouest-africaines sont au contraire très dynamiques. Elles continuent de s'étaler à une vitesse importante et sont de ce fait pratiquement inconnues des décideurs publics. Gérer la ville dans ce contexte signifie pour la puissance publique tenter de rattraper la progression de la population et de l'espace urbain produit par les filières informelles, d'en prendre connaissance, d'en évaluer les besoins en foncier, logement, services, infrastructures, et d'y répondre, dans la mesure des faibles capacités institutionnelles d'action publique¹⁷ (Davey, 1993 ; Rakodi, 1997).

L'idée qu'une approche par la gestion est plus pertinente qu'une approche par la planification a dominé la réflexion sur les villes des pays en développement, y compris les villes ouest-africaines francophones, dans les décennies 1980-1990. Elle a donné naissance à d'importants programmes d'intervention par les agences d'aide au développement, nommées dans ce texte les « réformes de la gestion urbaine », qui ont profondément marqué ces villes et les structures de leur encadrement.

¹⁷ « Urban management is concerned with the policies, plans, programs, and practices that seek to ensure that population growth is matched by access to basic infrastructure, shelter, and employment » (Davey, 1993 : 7).

1.2 Les réformes de la gestion urbaine

Les réformes de la gestion urbaine sont formulées par les agences internationales de développement, et en premier lieu la Banque Mondiale, à partir du milieu des années 1980. Elles sont considérées comme un préalable au développement et visent à améliorer l'efficacité du fonctionnement des villes à travers l'autonomisation des autorités urbaines, l'ouverture aux principes de marché et la rationalisation des administrations. Leurs origines, principes de référence et modalités d'action sont présentés ici.

1.2.1 Un double diagnostic au fondement des réformes

Les réformes de la gestion urbaine ont une double origine : une origine négative, constituée par le diagnostic des échecs des projets de développement menés dans le secteur urbain durant la décennie précédente ; une origine positive, à travers l'influence des nouvelles théories relatives à la conduite de l'action publique urbaine élaborées en Occident.

En intervenant dans le secteur urbain au début des années 1970, la Banque Mondiale fait figure de précurseur parmi les agences d'aide au développement. Cette initiative se fonde sur un raisonnement économique (World Bank, 1972, 1975) : les villes sont considérées comme des moteurs du développement économique¹⁸, mais leur productivité semble freinée par les conditions de vie précaires de la main d'œuvre urbaine. L'habitat est alors considéré comme une clé de la productivité urbaine. Les projets engagés visent la création de trames assainies¹⁹, la réhabilitation de quartiers précaires et font la promotion de l'auto-construction (Turner, 1978). Dans les pays d'Afrique subsaharienne nouvellement indépendants, leur mise en œuvre s'appuie sur les compétences des ministères en charge de la production publique de logements, d'équipements et de terrains viabilisés, ainsi que sur des unités de gestion de projet *ad hoc* (Ayres, 1983 ; Osmont, 1995 ; Pugh, 2001). Le résultat de ces premiers projets est assez décevant : un glissement de leurs bénéficiaires vers des classes relativement aisées est rapidement observé, la pauvreté urbaine ne cesse d'augmenter et les services urbains se détériorent. Les projets d'intervention physique ponctuels n'ont au mieux

¹⁸ Et non plus comme un secteur qu'il faut éviter de soutenir. En effet, selon les théories économiques du début des années 1970, portées notamment par Michael Lipton, la structure des taxations, des dépenses publiques, les mesures en faveur de la santé ou de l'éducation favorisent déjà le milieu urbain : il existe un « biais urbain » (*urban bias*). Selon ces théories, les investissements en milieu urbain sont donc contre-productifs dans la lutte contre la pauvreté : ils accentuent le « biais urbain », en favorisant une migration ultérieure en direction de la ville, et en éparpillant les capitaux jugés plus productifs en milieu rural.

¹⁹ Ou « *sites and services* » : approche consistant à fournir aux ménages pauvres des parcelles viabilisées de manière sommaire, combinée à une aide financière à l'auto-construction.

qu'amélioré des enclaves, sans impact sur la productivité générale des villes. L'analyse de ces échecs met rapidement la faute sur une résistance du milieu de mise en œuvre. Détournement de l'aide par les instances bénéficiaires et inefficacité de l'administration centrale sont décriés. Les politiques nationales de la période sont jugées inefficaces et même déséquilibrantes, car elles favorisent les grandes villes (Cohen, 1983). À travers l'analyse des échecs de ces premiers projets urbains, le discours de la Banque Mondiale se transforme radicalement au milieu des années 1980.

Parallèlement, dans les pays occidentaux se développent les théories du *New Public Management*. Dès la fin des années 1970, l'idée émerge que le secteur public devrait s'inspirer des techniques de *management* (gestion) du secteur privé, jugées plus efficaces que les techniques d'administration. La réforme des administrations et des modes de délivrance des services publics est ainsi pensé autour de plusieurs principes-clés d'organisation (Bezes, 2007 ; Peters, 2010) : (i) la séparation entre les fonctions de stratégie, pilotage et contrôle d'une part, et les fonctions de mise en œuvre et d'exécution d'autre part ; (ii) le recours à des unités administratives autonomes et semi-autonomes, à travers des agences, la décentralisation, l'implication de groupes d'usagers, ou des dispositifs partenariaux ou contractuels ; (iii) l'intégration des mécanismes de marché et la délégation au secteur privé ; (iv) la responsabilisation des échelons inférieurs de l'administration et l'atténuation du contrôle hiérarchique ; (v) une gestion des activités et de la progression des carrières administratives axée sur les résultats et la performance. Ces idées se matérialisent à travers d'importantes réformes dans les pays du Nord, notamment dans la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher ou aux États-Unis sous la présidence de Ronald Reagan. Elles font également écho aux diagnostics des premiers projets urbains financés par la Banque Mondiale, en particulier concernant les acteurs des politiques publiques et l'inefficacité des politiques publiques conduites par les États. Elles séduisent par l'accent mis sur une utilisation efficiente, transparente et responsable (*accountable*) des ressources et par des suggestions opérationnelles claires en termes de réorganisation administrative et d'instruments de gestion (Bezes, 2007). La Banque Mondiale va jouer un rôle de premier plan dans la diffusion de ces théories dans les pays en développement (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014a).

1.2.2 Vision et axes d'intervention

Les réformes de la gestion urbaine issues de ce double diagnostic portent une nouvelle vision : celle d'une gestion urbaine rationnelle et décentralisée, permettant une meilleure efficacité du fonctionnement de villes et entraînant en retour une croissance économique nationale. Le vaste Programme de gestion urbaine (*Urban Management Program*) mis sur pied en 1986 (cf. encadré 3 *infra*), finance une

importante production intellectuelle qui permet de formuler et de concrétiser cette nouvelle stratégie.

Ces réformes amorcent un important virage par rapport à la stratégie précédente de la Banque Mondiale. Tout d'abord, l'intervention change d'échelle : c'est la maîtrise globale du fonctionnement des villes qui est visée, et non plus les seuls quartiers pauvres, au regard des liens étroits identifiés entre économie urbaine et macro-économie. La nature des interventions s'en trouve radicalement modifiée : les interventions physiques et localisées sont abandonnées au profit d'interventions d'ordre institutionnel visant notamment la constitution d'autorités urbaines autonomes. Le champ concerné par ces réformes est également considérablement élargi : il s'agit de promouvoir des réformes structurelles concernant toutes les composantes de la gestion urbaine. Cette vision s'incarne dans deux types d'interventions : sectorielles et institutionnelles (World Bank, 1990, 1991b ; Osmont, 1995).

1.2.2.1 Réformer les secteurs essentiels du fonctionnement de la ville

S'agissant des réformes sectorielles, cinq secteurs sont principalement visés pour mettre en place les conditions d'une gestion urbaine efficace : les finances locales, la politique foncière, l'habitat, les services urbains et l'environnement.

L'amélioration du rendement des finances locales représente un axe d'intervention important dans la perspective de donner aux autorités urbaines autonomes les moyens de l'action. Les mesures prônées concernent la suppression des abattements et la révision des taux, l'amélioration des procédures d'assiette (amélioration de l'information foncière) et de recouvrement et la rationalisation des administrations (Dillinger, 1988, 1991 ; Durand-Lasserre, 1993). Dans les secteurs du foncier, de l'habitat et des services urbains, les réformes se traduisent globalement par une libéralisation. Il s'agit de promouvoir des mécanismes de marché considérés comme plus aptes à répondre à la demande que les politiques publiques nationales. Les réformes foncières visent l'enrôlement de tous les terrains dans le système légal afin de rendre le marché foncier plus fluide, à travers une révision des cadres légaux et le développement de cadastres simplifiés ou systèmes d'information foncière (cf. encadré 4 *infra*) (Dunkerley, 1983 ; Farvacque et McAuslan, 1992 ; Farvacque-Vitkovic et McAuslan, 1993). En matière d'habitat, les pouvoirs publics sont encouragés à faciliter et encadrer les mécanismes de marché plutôt que de subventionner la production, notamment par une clarification des droits fonciers permettant le développement du financement hypothécaire et la fourniture d'infrastructures pour le développement résidentiel (Mayo et Angel, 1993). S'agissant des services urbains, leur délivrance est privatisée, à travers des délégations à des entreprises privées ou des partenariats

public/privé (Cointreau-Levine, 1994). Enfin, l'environnement est présenté comme une nouvelle priorité à intégrer dans les stratégies urbaines.

Encadré 3. *Urban Management Program (UMP) (1986-1999)*

Ce vaste programme est un cadre de coopération technique entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains (aujourd'hui ONU-Habitat) et la Banque Mondiale. Il vise à apporter de l'assistance aux villes pour la mise en œuvre des programmes et identifie initialement cinq domaines d'intervention privilégiés : la gestion foncière urbaine, la gestion des infrastructures, l'administration et les finances municipales, la gestion de l'environnement urbain et la réduction de la pauvreté urbaine.

Le programme a été développé en quatre phases (UN-Habitat, 2003b ; Jenkins et al., 2007) :

- 1986-1992 : développement d'une stratégie et de documents de travail sur les cinq domaines de prédilection ;
- 1992-1996 : plaidoyer, recherche urbaine, promotion des politiques et d'outils alternatifs, mise en place de réseaux régionaux ;
- 1997-1999 : ancrage du programme au niveau régional, évolution des thèmes vers la réduction de la pauvreté, la durabilité environnementale et urbaine, et la gouvernance urbaine participative ;
- 2002-2006 : poursuite des actions de la précédente phase, en ajoutant le thème de la lutte contre le VIH/SIDA ; synthèse des expériences des trois premières phases, institutionnalisation des dispositifs participatifs, création d'une base de connaissances sur la gestion urbaine.

1.2.2.2 Renouveler le jeu d'acteurs urbains et son fonctionnement

De manière transversale à tous ces secteurs, le Programme de gestion urbaine insiste sur le renouvellement des mécanismes de mise en œuvre des politiques publiques : c'est le volet institutionnel des réformes de la gestion urbaine (De Ponte, 2002). Deux principes guident ces interventions d'ordre institutionnel : la décentralisation et une approche managériale du fonctionnement de l'administration. La décentralisation est en effet considérée comme un moyen efficace de répondre aux besoins associés à la gestion urbaine : plus proches des citoyens que l'État, les autorités urbaines autonomes paraissent en mesure de prendre des décisions de dépenses publiques en adéquation avec la demande locale. Elles semblent aussi plus imputables de leurs actions, ce qui réduit les risques de corruption (Smoke, 2003).

Les réformes prônent également la réorganisation des administrations selon les principes du *New Public Management* : le partenariat public-privé, le développement des principes de marché au sein de l'administration et les arrangements contractuels sont promus. Enfin, la notion de gouvernance apparaît au début des années 1990 (World Bank, 1992) et s'ajoute aux principes de décentralisation et d'approche managériale. Elle désigne la collaboration entre l'ensemble des acteurs urbains (pouvoirs publics centraux, locaux, société civile, secteur privé) pour promouvoir le

développement et est érigée en mot d'ordre des nouveaux dispositifs de gestion urbaine.

1.2.3 Une modalité d'action privilégiée : le transfert d'instruments de gestion adaptés

Contrairement à la période précédente où les politiques urbaines prenaient la forme d'interventions physiques, les réformes de la gestion urbaine se concentrent ainsi sur la création des moyens institutionnels de la gestion des villes. À ce titre, les interventions sont dématérialisées et déterritorialisées, prennent la forme de réformes institutionnelles (décentralisation, révision législative, création d'agences, etc.), d'expertise et de promotion d'instruments de gestion. À l'instar des réformes occidentales guidées par les théories du *New Public Management*, les réformes dans les pays en développement se sont traduites par une instrumentation abondante (Lascoumes et Le Galès, 2005b ; Bezes, 2007), que ces instruments soient des dispositifs technologiques (informatique par exemple) ou organisationnels (participation, contractualisation, délégation), ou une association des deux. La littérature technique produite par le Programme de gestion urbaine lors de ses premières phases traduit cette orientation instrumentale²⁰.

Ces instruments de gestion sont inspirés des pratiques du secteur privé dans les pays occidentaux, mais un réel souci d'adaptation au contexte des pays en développement est perceptible. La présentation du Programme de gestion urbaine le laisse paraître dans ses documents de travail (par exemple Dowall, 1995) (je souligne) :

*The program seeks to develop and promote appropriate policies and tools for municipal finance and administration, land management, infrastructure management, environmental management, and poverty alleviation*²¹.

Trois éléments clés sont pris en compte. Premièrement, l'informalité de la production de la ville en Afrique, et en particulier de sa production foncière, est reconnue comme une donnée structurante. Ainsi, les acteurs non officiels de la gestion urbaine, comme les chefs traditionnels ou la société civile, sont considérés comme parties prenantes de la formulation des stratégies urbaines et de la conception des instruments (Durand-Lasserve, 1986 ; Mabogunje, 1992 ; Payne, 1997). Il en découle également la nécessité de produire de l'information relative à cette ville informelle (Paulsson, 1992 : 1) :

²⁰ Plus du tiers des documents (7 sur 20) parus jusqu'en 1997 traitent explicitement d'instruments.

²¹ Traduction de l'auteur : « Le programme cherche à développer et promouvoir des politiques et instruments adaptés pour les finances et l'administration municipales, la gestion foncière, la gestion des infrastructures, la gestion environnementale et la réduction de la pauvreté ».

A broad and reliable information base is essential if cities are to be managed effectively. (...) In many cities in developing countries [urban managers and policy makers] have to respond to specific pressures, such as rapid population growth (...) and an expansion in urban areas (...). Yet rarely do they have access to up-to-date base-maps and systematic information on the extent of settlements, land-use patterns, environmental problems, and infrastructure facilities²².

Cette fonction de production d'information fait l'objet d'instruments spécifiques, à l'instar des systèmes d'information urbaine et foncière informatisés et des méthodes d'évaluation du marché foncier (World Bank, 1985 ; Paulsson, 1992 ; Durand-Lasserve, 1993 ; Dowall, 1995 ; Hawerk, 1997), ou constitue un volet des réformes promues (Pickering et al., 1993).

Deuxièmement, la faiblesse structurelle des ressources humaines est reconnue (Sevilla, 1994 : 1) : « *The lack of capacity of municipal institutions in Sub-Saharan Africa is recognized as a major impediment to social and economic development²³* ». En conséquence, l'accent est mis sur la formation et le renforcement de capacités institutionnelles. Les instruments promus doivent être simples à prendre en main et leur mise en place doit être accompagnée de formations et éventuellement d'un accompagnement par des experts internationaux. La création du Programme de développement municipal (PDM)²⁴ par la Banque Mondiale va dans ce sens ; il constitue un guichet de financement pour l'organisation de formations et la mise à disposition d'assistance technique, visant à fournir des instruments de gestion et à adjoindre des compétences clés au personnel municipal (Sevilla, 1994).

Enfin, compte tenu des faibles finances publiques, la maîtrise des coûts de fonctionnement de ces instruments constitue une considération importante dans leur conception. Les technologies informatiques, en plein développement et dont les coûts baissent rapidement à cette période, apparaissent prometteuses : elles permettent des automatisations qui sont autant de gains d'efficacité (Bernstein, 1985 ; Paulsson, 1992). Ces technologies, combinées à un accent mis sur l'amélioration des finances municipales, doivent permettre une prise en charge du fonctionnement des instruments par les municipalités elles-mêmes, après un investissement financé par l'aide

²² Traduction de l'auteur : « Une base d'information générale et fiable est indispensable pour que les villes soient gérées de manière efficace. Dans de nombreuses villes des pays en développement [les gestionnaires urbains et les décideurs politiques] doivent réagir à certaines pressions, telles que des croissances démographiques rapides (...) et l'extension de l'aire urbanisée. (...) Or ils ont rarement accès à des bases cartographiques à jour et à des informations systématiques sur l'étendue des espaces habités, les types d'usage du sol, les problèmes environnementaux et les infrastructures ».

²³ Traduction de l'auteur : « Le manque de capacités des institutions municipales en Afrique subsaharienne est reconnu comme un obstacle majeur au développement économique et social ».

²⁴ Un de ses deux sièges régionaux se situe à Cotonou au Bénin. Il deviendra le Partenariat pour le développement municipal à l'achèvement du programme d'actions.

extérieure. Le cas des instruments cadastraux, développé ci-dessous, illustre bien ces évolutions (cf. Encadré 4 et Simonneau, 2013a).

Encadré 4. Les outils cadastraux adaptés

Les villes d'Afrique francophone héritent à l'indépendance des cadastres juridiques coloniaux partiels : ils ne couvrent que le centre-ville colonial et ignorent la ville « indigène ». Des projets de réfection de ces cadastres sont menés dans les années 1970, mais sont rapidement abandonnés en raison de leurs coûts et temps d'élaboration trop élevés par rapport au rythme de l'urbanisation (Rakodi, 2002 ; Farvacque-Vitkovic et al., 2005).

Un regain d'intérêt pour le cadastre naît dans les années 1980 de deux facteurs nouveaux : le courant managérial et son accent mis sur le besoin d'informations urbaines ; l'accessibilité croissante de la technologie de production et de gestion des données. En effet, des progrès importants sont réalisés en matière de recueil de données (photographie aérienne, imagerie satellite, Global Positioning System-GPS, etc), et de traitement de données (matériel informatique, logiciels, Systèmes d'Information Géographique-SIG). De nombreuses applications testées dans les pays du Nord dans les années 1970 en matière de politiques environnementales et d'aménagement du territoire ont permis une baisse importante de leurs coûts (Perrin, 1989).

Ainsi, de nouvelles formes de cadastres sont élaborées à cette période selon une approche « minimaliste » (Perrin, 1989). Un accent est mis sur l'adaptation des technologies et de leur utilisation au contexte des pays en développement : un arbitrage doit être réalisé entre coûts et précision, des formations conséquentes doivent accompagner la mise en place de ces outils, ils doivent être modulaires et s'adapter aux besoins et moyens locaux. De nombreuses variantes sont ainsi proposées par des experts soutenus par les agences internationales : cadastre simplifié, registre foncier, registre d'information foncière et immobilière, système d'information foncière, systèmes d'informations urbaines localisées, notamment (Paulsson, 1992 ; Durand-Lasserre, 1993 ; Elong M'Bassi, 1993 ; Hawerk, 1997 ; ISTED, 1998).

De plus, dans la droite ligne des réformes de la gestion foncière, cette nouvelle génération d'instruments cadastraux est pensée pour une utilisation par des gouvernements urbains autonomes, et assumant un rôle de coordonnateur des autres acteurs concernés par l'information foncière (Dale et McLaughlin, 1989 : 193) : « *Many different government departments handle land-related data. The control and exchange of these data require interdepartmental cooperation and some degree of surrender of departmental autonomy*²⁵ ». Il s'agit, avec ce nouvel outil, de reconfigurer les relations entre acteurs autour de trois principes : la mise en œuvre et la gestion du système d'information foncière doivent être assurées au niveau local et non par l'État ; toutes les institutions impliquées directement ou indirectement dans la mise en œuvre du système d'information foncière doivent être sensibilisées à son intérêt, notamment par des formations ; certaines tâches doivent être déléguées au secteur privé, notamment pour contourner les pratiques illicites dans les administrations et faire face à l'ampleur et l'urgence des opérations. Au final, la question des acteurs est présentée comme le facteur « oublié » des projets de cadastre conventionnels. Dans la mise en œuvre de ces nouveaux instruments, le principe partenarial doit régner (Durand-Lasserre, 1993).

²⁵ Traduction de l'auteur : « De nombreux services gouvernementaux différents manipulent des données foncières. Le contrôle et la circulation de ces données requièrent une coopération entre les services et un certain degré d'abandon de l'autonomie de chacun des services ».

Ces principes réformateurs, définis dans les années 1980, s'accordent bien avec les lignes directrices de l'ajustement structurel qui s'imposent au début des années 1990, prônant libéralisation, réduction des dépenses publiques, suppression du contrôle des prix et des barrières à l'exportation, dans la perspective de générer des revenus publics. Le Programme de gestion urbaine et l'engagement des bailleurs de fonds multilatéraux (Banque Mondiale, Nations Unies) en faveur de ces réformes créent un effet d'entraînement auprès des autres organismes de coopération bilatérale, notamment la coopération française. À partir des années 1990, de nombreux projets et programmes de développement mis en œuvre en Afrique de l'Ouest francophone et dans l'ensemble des pays en développement visent la gestion urbaine (Jenkins et al., 2007).

1.2.4 Que reste-t-il de ces réformes ?

Pendant plus de dix ans, le Programme de gestion urbaine (1986-1999) a financé des recherches et des expertises portant sur les moyens de gestion adaptés aux pays en développement. La décentralisation a effectivement été mise en place dans la majorité des pays d'Afrique de l'Ouest francophone²⁶. À partir des propositions techniques du Programme de gestion urbaine, de nombreux projets de développement ont permis la mise en place d'outils de gestion dans les nouvelles municipalités.

« L'âge d'or » des réformes de la gestion urbaine est aujourd'hui terminé. À partir des années 2000 un nouvel agenda urbain pour le développement se forme autour de dispositifs normatifs (Déclaration de Paris, Objectifs du Millénaire pour le Développement) visant la réduction de la pauvreté sous l'angle du développement humain (Jenkins et al., 2007). Pour autant, les principes des réformes de la gestion urbaine ne sont pas reniées dans les nouvelles stratégies : la Banque Mondiale confirme dans son dernier document de stratégie urbaine l'intérêt porté aux gouvernements locaux. Elle propose une vision holistique qui prend acte des réformes de décentralisation en les combinant avec l'objectif de lutte contre la pauvreté (Kessides, 2005). D'autres « ingrédients » de ces réformes restent aux agendas, à l'instar de la gestion axée sur les résultats qui formatent aujourd'hui les interventions de développement.

Au-delà des agendas internationaux, l'effet de ces réformes se mesure sur les terrains visés. Les principes de référence des réformes de la gestion urbaine sont durablement ancrés et portés par des acteurs locaux (ONG, élites, etc.). Ils seraient « endogénéisés », selon Dorier-Apprill et Jaglin (2002b : 6) :

Une jeune génération de cadres diplômés et familiers de la culture globale, spécialisés dans un interdiscours d'efficacité de la gestion urbaine, de la

²⁶ Au Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal.

gouvernance et de la décentralisation, paraît jouer un rôle crucial de médiation culturelle dans la diffusion de ce système de représentations à tous les échelons de la vie locale.

Les bilans du Programme de gestion urbaine déjà réalisés font apparaître des apports positifs : la capitalisation des savoirs, la constitution d'un panel d'experts régionaux sur les questions urbaines, la transmission de nouvelles méthodes telles que les consultations citoyennes (Cohen, 2005 ; Mabogunje, 2005 ; Mehta, 2005). Il semble indéniable que le Programme de gestion urbaine a laissé un héritage culturel et en termes de ressources humaines importants.

Qu'en est-il sur le plan opérationnel ? Ces réformes ont-elles amélioré les pratiques de la gestion urbaine ? Le bilan paraît plus ambigu de ce point de vue (Jenkins et al., 2007 : 143) :

Whether this (...) approach to urban management will have widespread success or not is still unclear, although it has been operational for well a decade²⁷.

Tous ces bilans restent en effet plus réservés, voire incertains, dès lors que sont abordées les dimensions concrètes et à l'échelle locale (Mehta, 2005 : 7) :

Its influence on urban policy at national level can not be easily ascertained (...). [The UMP] was weak when it came to measuring the impacts of these participatory processes on the performance of local authorities and on the well-being of the poor²⁸.

Au final, l'efficacité de ces réformes sur le terrain est mise en doute (Mabogunje, 2005 : 4)

There is no room for complacency. The enormity of the challenge which the Urban Management Programme was set up to confront some twenty years ago remains as daunting as ever²⁹.

C'est ce bilan opérationnel, nécessairement localisé, qu'il me semble nécessaire de faire, dans la perspective de comprendre les modalités contemporaines de la gestion urbaine en Afrique francophone, en prenant comme terrain d'étude le Bénin.

²⁷ Traduction de l'auteur : « La question de savoir si cette approche de la gestion urbaine va avoir un succès généralisé ou non reste incertaine, bien que cette approche soit en œuvre depuis une décennie ».

²⁸ Traduction de l'auteur : « Son influence sur les politiques urbaines à l'échelle nationale ne peut être facilement déterminée (...). Le Programme de gestion urbaine s'est révélé faible en termes d'impacts des processus participatifs sur la performance des autorités locales et sur le bien être des pauvres ».

²⁹ Traduction de l'auteur : « Il n'y a pas de place pour la complaisance. L'ampleur du défi avec lequel le Programme de gestion urbaine était confronté il y a environ vingt ans reste plus intimidant que jamais. »

1.3 Gestion urbaine au Bénin : de l'engouement des années 1990 à la déconvenue des années 2010

Le Bénin urbain présente une situation assez typique de l'Afrique de l'Ouest francophone tout en présentant certaines singularités historiques. Il a constitué à la fin des années 1980 un terrain d'expérimentation privilégié de l'aide internationale en matière de réforme de la gestion urbaine. À ce titre il s'agit d'un terrain intéressant pour explorer les modalités de gestion urbaine en Afrique de l'Ouest francophone.

Parmi les actions menées lors de ces réformes, un instrument de gestion urbaine ressort en particulier : le Registre foncier urbain (RFU). Initialement élaboré dans le cadre d'une opération pilote en 1989, il est aujourd'hui en place dans plus de vingt villes dans le pays, mis en œuvre par des fonctionnaires béninois, et est cité parmi les exemples de « meilleures pratiques » à l'échelle internationale. Longévité notable, diffusion remarquable à l'échelle nationale, caractère endogène substantiel : le RFU constitue une entrée pertinente et originale pour notre investigation.

Avant d'exposer la déclinaison béninoise des réformes de la gestion urbaine, cette section présente les dynamiques urbaines du pays, ainsi que le contexte socio-politique et institutionnel de la gestion urbaine au moment de la mise en place des réformes au début des années 1990.

1.3.1 Le Bénin urbain

Le Bénin détient une histoire urbaine ancienne, en particulier dans sa partie Sud, qui a forgé l'armature urbaine du pays et s'est imprimée dans les structures foncières urbaines (Mondjannagni, 1977 ; Coquery-Vidrovitch, 1993 ; Georg, 2006).

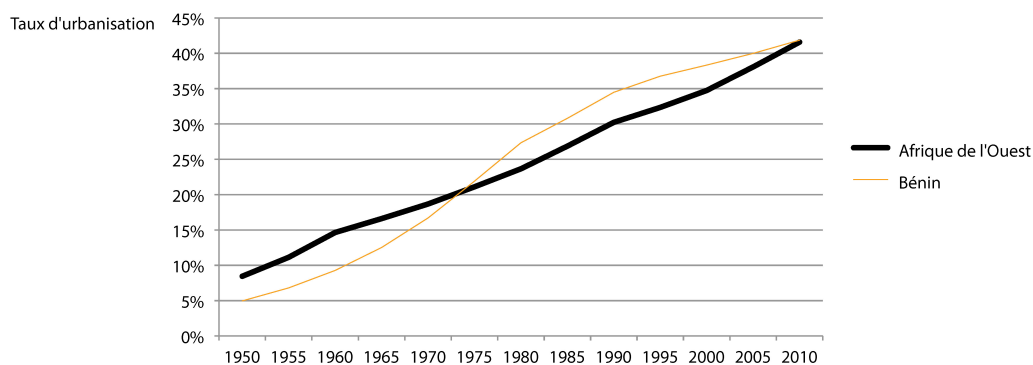
Mondjannagni (1977) distingue ainsi trois générations de villes nées avant l'indépendance du pays. La première génération est constituée des villes royales ou cités-palais. Capitales des grands royaumes précoloniaux tels Allada, Abomey et Porto-Novo³⁰, elles ont été structurantes en matière culturelle, économique et urbaine pour la région. L'économie d'exportation fait naître la seconde génération : il s'agit des

³⁰ Les plus anciennes de ces cités-palais structurantes pour le pays se situent en dehors du Bénin actuel, au Togo (ville de Tado) et au Nigeria (ville de Ilé-Ifè). Le royaume d'Abomey est structurant pour l'histoire du Bénin contemporain et de son organisation urbaine. Le royaume concrétise la domination du peuple Adja : venus de Tado (localisé dans l'actuel Togo), les Adja se sont installés d'abord à Allada, puis à Abomey et Porto-Novo (alors appelé Hogbonou) par éclatement du groupe. Abomey devient la capitale du royaume sous le règne de Houégbadja (1650-1680) et le centre d'un royaume tourné vers la domination et s'agrandissant au rythme des conquêtes. Le roi d'Abomey est le principal interlocuteur des Européens lors de la conquête coloniale et le principal organisateur de l'esclavagisme. Il organise des razzias dans les villages et parmi les ethnies alentours et l'échange, au port de Ouidah, des esclaves contre des tissus, armes et cauris apportés par les Européens (Mondjannagni, 1977 ; Sinou et Oloudé, 1988).

villes-forts liées à l'exportation des esclaves au XVII^e et XVIII^e siècles et dont la fonction commerciale se prolonge avec l'exportation des produits du palmier à huile au XIX^e siècle, après l'abolition de l'esclavage³¹. La troisième génération émerge de la colonisation du pays et correspond aux centres d'encadrement administratif déterminés par le colonisateur. Ces différentes générations de ville sont encore lisibles dans l'armature urbaine ; elles ont surtout laissé leur marque à travers différentes strates de statuts fonciers, reposant sur le pouvoir royal, le pouvoir économique ou la loi coloniale (cf. *infra*).

L'urbanisation s'accélère à partir de l'indépendance du pays en 1960. Comme dans l'ensemble de la sous-région, elle est massive entre 1960 et 1980, avant de ralentir durant les décennies suivantes. Le taux d'urbanisation passe ainsi d'environ 10 % en 1960 à 30 % en 1980 et il est estimé en 2010 à environ 42 % (cf. graphique 1 *infra*).

Graphique 1. Évolution des taux d'urbanisation en Afrique de l'Ouest et au Bénin de 1950 à 2010



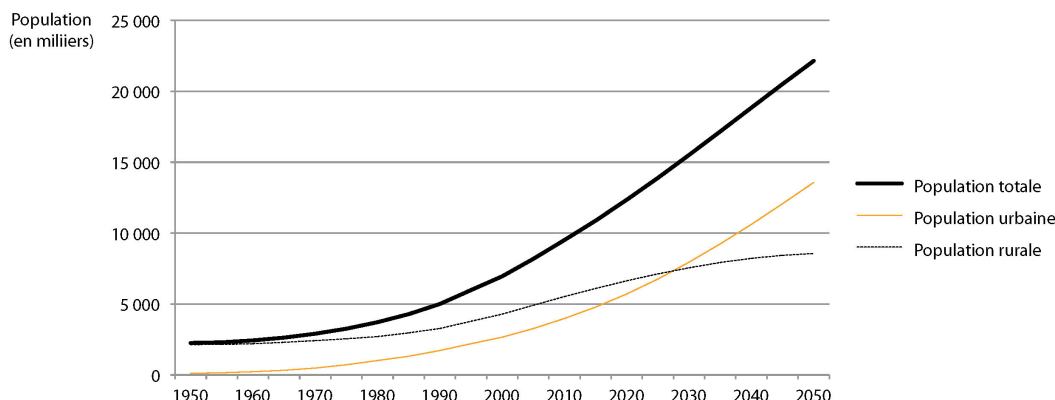
Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : United Nations - Department of Economic and Social Affairs - Population Division (2014)

Les projections démographiques prévoient que la croissance de la population urbaine se poursuive à un rythme soutenu, portée par l'exode rural mais aussi une croissance naturelle toujours importante. Selon les projections des Nations-Unies, la population béninoise devrait être majoritairement urbaine entre 2025 et 2030 (cf. graphique 2 *infra*).

³¹ L'archétype de ces villes de deuxième génération est la ville-fort de Ouidah.

Graphique 2. Évolution et projection de l'évolution de la population totale, de la population urbaine et de la population rurale au Bénin (2010-2050)



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : United Nations - Department of Economic and Social Affairs - Population Division (2014)

Les grandes villes accueillent l'essentiel de la population urbaine : les trois communes à statut particulier, à savoir Cotonou, Parakou et Porto-Novo, concentrent à elles seules 1.038.471 habitants, soit 39,5 % de la population urbaine. Cotonou, la capitale économique, joue le rôle d'un véritable « capteur de l'activité démographique de la région » (Charles-Dominé, 2012 : 56). Face à la saturation de l'espace à l'intérieur des limites administratives, la croissance urbaine concerne désormais également les communes voisines faisant partie de l'agglomération de Cotonou. Avec cette extension de l'agglomération hors des limites de la ville et la croissance des villes moyennes, la part de la population de Cotonou dans l'ensemble de la population urbaine a décliné d'environ 35 % dans les années 1960 et 1970 à quelque 20 % aujourd'hui (Guengant, 2011).

Une autre tendance concomitante est l'émergence des villes secondaires de plus de 10.000 habitants, soutenue par une forte croissance démographique (INSAE, 2003). Le poids de la population de ces villes secondaires s'est ainsi considérablement alourdi entre 1960 et 2000 : il est passé de 2,6 % à 24,4 % de la population totale, soit une multiplication par neuf³². Cette tendance à l'« urbanisation par le bas » est également observée dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest (AFRICAPOLIS, 2009).

La croissance urbaine se concentre sur le littoral, comme dans les autres pays côtiers de la sous-région. Cette région littorale³³, historiquement densément peuplée

³² À l'intérieur de la même période, le poids de la population de Cotonou et Porto-Novo était multiplié par deux.

³³ Les chiffres présentés concernent une région littorale définie par Charles-Dominé (2012) comme comprenant 15 communes : Cotonou, Abomey-Calavi, Porto-Novo, Sémé-Podji, Avrankou, Ouidah,

(cf. encadré 1, introduction), connaît une urbanisation rapide facilitée par un axe routier goudronné. Progressivement, un espace urbain continu se met en place sur le littoral béninois, englobant d'Est en Ouest, les villes de Porto-Novo, Cotonou et Ouidah (cf. carte administrative en annexe A). Cette région littorale concentre près de 30 % de la population du pays et 50 % de la population urbaine sur seulement 2,6 % du territoire (Charles-Dominé, 2012).

Les densités de population à l'échelle des communes, représentées sur la carte 3 ci-dessous, montrent cette concentration de la population dans la partie sud du pays, et en particulier sur le littoral.

So-Ava, Akpro-Misséréte, Dangbo, Adjarra, Comè, Kpomassè, Tori-Bossito, Grand-Popo, les Aguégues.

Carte 3. Densités des communes au Bénin



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

NB : les limites administratives représentées ici n'ont aucune valeur officielle.

Sources : carte de la République du Bénin IGN au 1 : 600.000 ; les densités ont été établies sur la base des résultats provisoires du quatrième recensement général de la population et de l'habitation INSAE (2013) et des superficies des communes recensées dans les plans de développement communaux compilés par l'Association nationale des communes du Bénin. Discretisation selon la méthode des seuils naturels observés.

À l'échelle du Golfe de Guinée, la conurbation littorale fait partie d'un plus vaste ensemble urbain en cours de constitution, de Lagos à Abidjan, le long du Golfe du Guinée (Dorier-Apprill et Domingo, 2004), symbolisé par le trait de couleur sur la carte 4 ci-dessous.

Carte 4. Corridor urbain Abidjan-Lagos



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : d'après UN-Habitat (2008b : 94) ; Charles-Dominé (2012 : 38)

À une échelle fine, la croissance urbaine se traduit par une importante péri-urbanisation : les arrondissements péri-centraux et les communes périphériques des grandes villes connaissent une explosion démographique et la conversion massive d'espaces agricoles en espaces d'habitat. Ce phénomène très marqué résulte, outre de l'effet mécanique de la croissance démographique, d'une pression sociale ancienne à devenir propriétaire (cf. encadré 5 *infra*) et d'une mobilité facilitée le long des axes routiers³⁴ (Charles-Dominé, 2012).

Comme dans de nombreux pays de la sous-région, il s'agit d'une urbanisation informelle : non anticipée par les pouvoirs publics, non autorisée sur les plans foncier et urbanistique et qui prend place sur des terrains non équipés au préalable de l'installation des populations (Durand-Lasserve et al., 2002).

1.3.2 Les paramètres locaux de la gestion urbaine

Au début des années 1990, la gestion de ces villes est façonnée par des paramètres complexes, comme la question foncière urbaine. Ces paramètres sont également instables. En effet, le début des années 1990 correspond à une rupture politique, avec la

³⁴ Facilitée notamment par le développement de l'activité de taxi-motos, appelés *zemidjans*, qui dessert finement et à bas prix les périphéries urbaines.

chute du régime communiste, la démocratisation et l'adoption d'une nouvelle constitution (cf. introduction). Or, l'application des principes de la nouvelle constitution ne sera pas immédiate, notamment concernant la décentralisation. Aussi faut-il considérer une longue période de transition qui s'étend jusqu'aux années 2000. La situation de ces mêmes paramètres au début des années 2010 sera revue dans le Chapitre 3.

1.3.2.1 Une question foncière urbaine complexe

La question foncière au Bénin, comme dans tous les pays de la sous-région, peut être considérée à première vue comme duale, partagée entre deux conceptions opposées de la terre et de son appropriation : la conception traditionnelle d'une part et la conception d'inspiration coloniale inscrite dans un cadre légal d'autre part.

Prenant naissance durant la période pré-coloniale, le régime foncier traditionnel au Bénin (en particulier au Sud du pays) associe faits religieux, socio-économiques et politiques (Mondjannagni, 1977 ; Lassissi, 2006 ; Houenoude, 2013). Il fait de la terre un bien sacré, selon les croyances *voduns* particulièrement prégnantes au Sud du Bénin³⁵. La terre est en conséquence inaliénable et ne peut faire l'objet de propriété privée. Elle est plutôt gérée par un chef de terre, qui joue un double rôle de médiateur divin³⁶ et de gestionnaire de terres. Ces principes sont communs à de nombreux régimes traditionnels de la sous-région. La singularité notable au Bénin réside dans l'évolution de ce régime vers des formes plus individualisées de possession au sein même des organisations pré-coloniales (cf. encadré 5 *infra*). Ce régime traditionnel n'a pas disparu avec les dispositions coloniales qui lui étaient pourtant hostiles.

³⁵ Elle est dans tout le pays associée à un vodun (divinité) particulièrement haut placé dans les panthéons locaux. Selon Mondjannagni (1977 : 162), la terre est le vodun inter-ethnique par excellence. Elle est identifiée à *Sakpata*, qui est l'aîné des dieux dans cette mythologie Adja-Fon (ethnie du Sud du Bénin), et à *Tchankpana* dans la culture Yoruba (sud est du Bénin).

³⁶ Le chef de terre représente l'ancêtre fondateur de la communauté, ou premier occupant, c'est-à-dire celui qui a mené sa communauté sur de nouvelles terres, et qui a conclu un premier pacte avec la divinité de la terre pour autoriser l'occupation. Par ses capacités à entrer en contact avec la divinité, le chef de terre est un chef de culte chargé de veiller au renouvellement périodique du pacte hommes-terre ; il est aussi chargé de l'exploitation et de la mise en valeur de la terre et attribue aux familles ou aux étrangers se présentant à lui, les terres à défricher pour une nouvelle installation, dans une société rurale où la terre est la base du système économique. Il n'est jamais propriétaire de la terre, mais il en est le propriétaire délégué ou le gérant.

Encadré 5. L'émergence pré-coloniale de la propriété individuelle au sud-Bénin

À l'instar de la plupart des régimes traditionnels africains, le régime traditionnel au Bénin fait de la terre une ressource sacrée et inaliénable ; sa gestion est assurée par un chef de terre pour le compte de la communauté, et la notion de propriété individuelle n'existe pas (Ouedraogo, 2011). Ce régime n'est pas resté figé, et plusieurs évolutions politiques, sociales et économiques ont fait émerger la propriété individuelle avant la période coloniale (Mondjannagni, 1977 ; Pescay, 1998).

Les jeux de pouvoirs lors de la structuration des grande royautes du sud Bénin à partir du début du XVIIe siècle amorcent un premier changement : les rois s'arrogent progressivement les pouvoirs fonciers, cumulant ainsi autorité politique et autorité spirituelle liées au foncier. Dans ce cadre, les rois font construire leur palais sur des domaines initialement ancestraux, ou les donnent en gestion à des délégués royaux pour leur mise en valeur, ce qui constitue une première forme d'appropriation personnelle de la terre

À la fin du XVIIe siècle, le fondement du droit foncier évolue sous la pression démographique : l'autorité du roi s'affaiblit, ainsi que la référence spirituelle au premier responsable de l'alliance homme-terre. Le travail devient progressivement le fondement principal du droit sur la terre. Le caractère inaliénable et sacré de la terre s'assouplit. En outre, les terres ancestrales se structurent progressivement autour de références de plus en plus segmentées (clan, ethnie, lignage et enfin famille). Les propriétés claniques et ethniques, voire lignagères, disparaissent à cause du caractère lointain de l'occupation première, de la dispersion et la taille des clans et des ethnies, de l'histoire faite de migrations et d'assimilations d'étrangers. Seules les propriétés familiales perdurent.

Enfin, la notion de propriété individuelle émerge au XIXe siècle sous une triple influence. Premièrement, les délégués royaux chargés de mettre en valeur les terres éloignées du pouvoir central, finissent par s'approprier ces terres dont ils n'avaient que la gestion, et les donnent parfois aux esclaves libérés. Deuxièmement, après l'abolition de l'esclavage en 1848, les rois se tournent vers le commerce de produits dérivés du palmier à huile. L'importance économique des palmeraies, et le fait que le palmier soit une plantation pérenne stimulent l'émergence de la propriété collective puis individuelle. Enfin, certains groupes sociaux s'émancipent progressivement des règles foncières coutumières, notamment les esclaves affranchis revenus du Brésil à partir de 1830 (les Afro-brésiliens) amenant avec eux un fort attachement à la notion d'appropriation des terres acquise dans les plantations, ainsi que les entrepreneurs les plus engagés dans l'économie monétaire du palmier à huile.

La législation relative au foncier et au domaine date de l'indépendance et reconduit globalement les dispositions coloniales. Elle s'organise autour de trois principes. Tout d'abord, le mode fondamental d'acquisition définitive de la terre est l'immatriculation, et le titre foncier constitue la seule preuve de propriété dans le pays. Les terres non immatriculées, « vacantes et sans maîtres » selon l'expression coloniale, sont intégrées dans le Domaine privé de l'Etat. Le principe de l'immatriculation procède d'une logique de création de la propriété « par le haut » (Comby, 1997) dans lequel l'État dispose d'un monopole foncier par son vaste Domaine privé et public, et accorde un droit de pleine propriété aux individus en faisant la demande par la procédure de l'immatriculation. La preuve de cette propriété et de sa délimitation se retrouve dans l'inscription au livre foncier et la délivrance d'un titre foncier.

Par ailleurs, sur les terres immatriculées au nom de l'État, il est possible d'obtenir une autorisation temporaire d'occuper, à travers le Permis d'habiter (PH). Il s'agit d'un titre personnel, précaire et révocable, soumis à la mise en valeur du terrain. Le PH peut être transformé en titre foncier si le titulaire prouve une mise en valeur suffisante du terrain et paye le prix de la parcelle.

Enfin, ce cadre organise la dualité juridique : il reconnaît l'existence des droits coutumiers sur la terre, en parallèle au droit de propriété privée au sens du Code Civil. Le Coutumier du Dahomey, établi dans les années 1930 pour recenser ces droits coutumiers, sert toujours de référence. Ainsi, le statut de « collectivité familiale » correspond à la traduction coloniale de ces droits coutumiers : il signifie en droit un bien indivis, transmis de génération en génération et qui ne peut être aliéné. Il est géré par un chef de collectivité, considéré comme administrateur des biens. Les membres de la collectivité ont la jouissance des parcelles qui leur ont été attribués, ainsi que des produits de leur culture.

Dans les faits, le dispositif légal est appliqué de manière marginale, voire il est « totalement virtuel » (Roche-gude et Plançon, 2009 : 43) : le titre foncier concernerait moins de 1 % des terres au Bénin ; le régime des PH est très répandu, mais entaché d'irrégularités vis-à-vis des textes (cf. Chap.3). Comme dans de nombreux autres pays de la sous-région, la majorité des parcelles sont détenues sous un statut informel, relevant plutôt de la présomption de propriété³⁷.

Ces statuts informels sont très divers : différentes formes d'arrangements, mêlant marchandisation et logiques coutumières, fondent un panel large de pratiques populaires d'appropriation du sol urbain. En effet, l'émergence pré-coloniale de la propriété individuelle a favorisé la marchandisation du sol urbain au moment de la colonisation (Mondjannagni, 1977 ; Pescay, 1998 ; Sotindjo, 2009). Ainsi, la vente de terres par des possesseurs coutumiers en périphérie de Cotonou est relevée dès les années 1920 (Sotindjo, 2009 : 149). Dès 1977 selon Mondjannagni (1977 : 394) « l'État est mis devant le fait accompli » des actes de vente de terrain. À Cotonou, « il semble que c'est la population qui impose en réalité ses lois au pouvoir public qui pour le moment ne contrôle que partiellement les activités foncières de la ville »

³⁷ Les expressions de « propriété présumée » ou de « présomption de propriété » ne semblent pas avoir de fondements légaux, mais se retrouvent de fait dans de nombreux textes régissant les opérations d'aménagement urbain ou la fiscalité (Code général des impôts par exemple). De plus, comme expliqué dans l'encadré 5, la notion de propriété individuelle est ancrée historiquement dans la société béninoise du sud Bénin, en particulier en milieu urbain et péri-urbain. Pour ces raisons, même s'il ne s'agit pas de propriété au sens légal, ni parfois exactement au sens du Code Civil, et recouvrent une diversité de situations, ces expressions locales (émiqes) sont retenues, et préférées à la notion de « appropriation » défendue par Le Roy (2011) par exemple. Cf. Chap.3 pour une explication plus détaillée de la notion de présomption de propriété dans le contexte béninois et Chap.5 pour son analyse.

(Mondjannagni, 1977 : 397). Ces pratiques sont à la marge du droit mais en lien avec celui-ci et peuvent parfois être reconnues par l'administration. La pratique des lotissements, lors de la période coloniale puis de manière massive lors de la période révolutionnaire dans les grandes villes, a contribué à reconnaître administrativement nombre de ces appropriations informelles (cf. Chap.3 et Chap.5).

En somme, la situation foncière est relativement complexe, caractérisée par une multiplicité des statuts fonciers fondant une propriété présumée et la faible emprise du cadre légal sur les territoires. Cette situation est identifiée à la fin des années 1980 comme une source de problème pour la gestion des territoires urbains et la génération de revenus issus de la fiscalité locale.

1.3.2.2 *Des autorités urbaines « de transition »*

Les grandes villes du pays ont bénéficié d'institutions d'encadrement spécifiques et autonomes dès la période coloniale, avec l'expérimentation, entre 1955 et 1961, des communes de plein exercice³⁸ dont le maire est élu, puis en 1964-1965 avec le statut de commune (Sotindjo, 2009).

Durant la période révolutionnaire (1972-1990), les villes reviennent sous la tutelle du pouvoir central, mais différents textes de loi³⁹ posent les bases du découpage territorial contemporain : 84 districts (dont 15 urbains) dotés d'une personnalité morale et d'une autonomie financière sont définis. Ils sont subdivisés en communes urbaines et communes rurales, elles-mêmes découpées en quartiers ou village.

La décentralisation est annoncée dans la nouvelle constitution en 1990, mais mettra plus d'une décennie à être mise en œuvre (cf. Chap.3). Entre temps, des dispositions transitoires sont appliquées⁴⁰ : elles arrêtent 77 collectivités locales, dont 10 Circonscriptions Urbaines (CU) et 67 sous-préfectures, ainsi que leurs démembrements (communes urbaines et rurales, puis quartiers de ville et villages). Ces dispositions transitoires reprennent les limites des districts définies sous le régime du général Kérékou en 1974⁴¹ et l'essentiel des références et des interprétations pratiques de la législation antérieure (Rocheude, 2000). Les sous-préfectures et CU détiennent des compétences touchant pratiquement tous les aspects de la gestion urbaine, notamment les lotissements, la voirie tertiaire, les services de base tels que les écoles,

³⁸ Il s'agissait de Porto-Novo, Ouidah, Abomey et Parakou.

³⁹ Il s'agit de la réforme territoriale de 1974 (ordonnance 74-07 du 14 février 1974 portant organisation de l'administration territoriale) et la loi n°81-009 du 10 octobre 1981 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'Etat.

⁴⁰ Régies par la loi n° 90-008 du 13 août 1990, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition.

⁴¹ La différence numérique entre les districts révolutionnaires et les collectivités locales de transition tient au regroupement de 6 districts au sein de la CU de Cotonou, et de trois districts au sein de la CU de Porto-Novo.

le traitement des déchets, les marchés, les dispensaires, centres de santé. Ces collectivités locales sont des entités déconcentrées, dont les représentants (préfets, sous-préfets, chefs de CU, maires de communes et chefs de quartier et de village) sont nommés par l'État, mais qui disposent de l'autonomie financière.

1.3.2.3 *Des finances locales reposant sur la fiscalité*

La fiscalité locale constitue la principale source de revenus locaux à la fin des années 1980. Issue de la période coloniale (d'Almeida-Topor, 1995)⁴², le système de la fiscalité locale est calqué sur le système français des « quatre vieilles » taxes locales. Il est composé de la contribution sur le foncier bâti, de la contribution sur le foncier non bâti, de la patente, appliquée aux activités économiques, et de la licence (SERHAU-SEM, 1995b ; Tano, 2000 ; Chambas et al., 2007). Le recouvrement de ces quatre taxes locales représentait 80 % des recettes des villes au début des années 1990 (Hountondji et Guerra, 1993).

Les collectivités locales bénéficient également de transferts de l'État (taxe de voirie) et de ressources propres non fiscales, recouvrées directement par elles, comprenant diverses redevances telles les droits de place de marché ou d'occupation du domaine public, les timbres liés aux actes d'état civil, ou les taxes liées au stationnement.

Cependant, dès la fin des années 1980, le constat est fait d'un système fiscal extrêmement peu rentable (Hountondji et Guerra, 1993). Ce constat a constitué un élément déclencheur de projets de réformes de la gestion urbaine, et un déterminant dans la forme qu'a prise la déclinaison béninoise des réformes de la gestion urbaine (cf. *infra*).

L'ensemble de ces paramètres, fonciers, institutionnels et fiscaux, va influencer la forme des réformes béninoises de la gestion urbaine : certaines variables seront écartées, comme la question des droits fonciers, tandis que d'autres éléments serviront de base pour ces réformes, notamment les collectivités locales disposant de compétences élargies et d'un budget essentiellement issu de la fiscalité locale, et dont l'autonomisation est annoncée.

1.3.3 Les réformes béninoises de la gestion urbaine

La déclinaison béninoise des réformes de la gestion urbaine suit une temporalité particulière : elle est conçue dans un contexte historique national favorable mais se

⁴² Le principal impôt colonial est l'impôt de capitation. Sa création date de 1899 mais est abolie après l'indépendance. La patente et la licence sont perçues à partir de 1905, date de l'intégration financière de la colonie du Dahomey à l'Afrique occidentale française (d'Almeida-Topor, 1995). L'impôt foncier est appliquée de manière « timide » et se limite aux zones urbaines durant la période coloniale (Tano, 2000).

concentre sur les aspects techniques plutôt qu'institutionnels, en raison d'une longue période de transition vers la décentralisation.

1.3.3.1 *Un contexte politique et institutionnel favorable à la fin des années 1980*

La situation politique et institutionnelle du pays à la fin des années 1980 constitue une conjoncture favorable aux réformes de la gestion urbaine.

Les années 1989-1990 constituent un moment de rupture importante sur le plan politique, avec la chute du régime communiste du général Kérékou, l'organisation de la « Conférence des forces vives de la nation », l'avènement de la démocratie et l'annonce de la décentralisation. Cette transition pacifique vers la démocratie *via* une conférence nationale est en effet la première du genre dans la sous-région. Le pacifisme de cette transition fait du Bénin le « bon élève de la démocratie » aux yeux de la communauté internationale et motive leur forte implication par le financement de projets de développement (Bierschenk et al., 2003). Cette implication est encore encouragée par l'annonce de la décentralisation, alors promue par les stratégies internationales de cette période (cf. *supra*). La nouvelle constitution béninoise annonce la libre administration des collectivités territoriales et, dès janvier 1993, des États généraux de l'administration territoriale sont organisés.

Cependant, de nombreux éléments clés avaient été mis en place antérieurement et avaient en quelque sorte préparé le terrain à ces réformes. Dans le domaine politique tout d'abord, le régime du général Kérékou s'était écarté d'une ligne marxiste dure dès les années 1980 devant la crise économique et la contestation sociale croissante menée par les hauts fonctionnaires. Sur le plan idéologique comme sur le plan des programmes politiques, le pragmatisme l'avait emporté sur l'idéologie marxiste, à travers une ouverture au dialogue social⁴³, le relâchement de la répression et des réformes de libéralisation du secteur économique. Un rapprochement avec les États occidentaux dont la France⁴⁴ et *via* les institutions de Bretton Woods⁴⁵ avait même été initié (Banégas, 2003). Les premières négociations pour un rééchelonnement de la dette et un Plan d'ajustement structurel (PAS) avaient eu lieu en 1984-1985. En 1989, le premier PAS du Bénin était mis en place.

De plus, le Bénin présentait dès les années 1980 des atouts sur le plan urbanistique et institutionnel en faveur des réformes. En effet, le régime du général Kérékou avait mis l'accent sur le lotissement, en particulier à partir de 1978 et la création d'une agence dédiée, la Société nationale de gestion immobilière (SONAGIM), secondée par l'Institut national de cartographie (INC). La SONAGIM avait maintenu un rythme

⁴³ Une Conférence des Cadres est organisée en 1979.

⁴⁴ Le président français François Mitterrand visite le Bénin en 1984.

⁴⁵ La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

soutenu de production de parcelles jusqu'au milieu des années 1980⁴⁶, permettant de suivre approximativement la progression de l'urbanisation dans les principales villes (Sotindjo, 2009). Durant la décennie 1980, le pays avait également déjà bénéficié de plusieurs financements internationaux pour produire des documents de planification et donc une cartographie à jour. La Banque Mondiale avait financé l'élaboration d'un schéma de structure ; le projet Plans d'urbanisme au Bénin (PUB) de la coopération française avait permis la production de documents d'urbanisme (photos aériennes, cartographie, plan directeur) de huit grandes villes.

Mais ces projets internationaux avaient également eu un autre effet : celui de léguer des structures institutionnelles au service de la gestion urbaine. En effet, à cette période émergeait l'idée que les projets de développement devaient participer à la construction des capacités administratives et humaines nationales, plutôt que d'agir en substitution des institutions locales. Ainsi, dans le secteur urbain, les « cellules d'urbanisme⁴⁷ », unités opérationnelles *ad hoc* mises en place grâce aux financements français, se pérennisaient progressivement en Afrique (Vénard, 1986). Au Bénin, le projet de la Banque Mondiale donnait ainsi naissance en 1983 à une structure permanente d'études urbaines (IGIP⁴⁸), tandis que le projet PUB laissait à sa clôture en 1985 le SERHAU, Service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain, intégré au ministère chargé de l'urbanisme⁴⁹ (Sotindjo, 2009). Le pays, à la réputation de « quartier latin de l'Afrique⁵⁰ », héritait par la même occasion d'une solide assise en ressources humaines.

En définitive, à la fin des années 1980, la majorité du territoire des grandes villes est lotie et fait l'objet d'une cartographie récente ; des structures institutionnelles et des cadres béninois compétents dans le domaine de l'urbanisme sont en place. La situation politique, institutionnelle et urbanistique est ainsi particulièrement favorable au moment où le pays amorce sa transition vers le régime démocratique en 1989.

⁴⁶ La SONAGIM est liquidée en 1992.

⁴⁷ Ces cellules avaient pour mission d'établir des documents d'urbanisme en s'appuyant sur des assistants techniques français permanents et des financements français. Initialement, elles n'étaient pas destinées à devenir des institutions permanentes, mais devaient « se dissoudre une fois leurs objectifs atteints » (Vénard, 1986 : 55).

⁴⁸ Le schéma de structure a été confié au consortium GIGG composé de bureaux d'études allemands (IGIP, GKW, GRAS) laissant la structure permanente IGIP à la fin du contrat.

⁴⁹ Le SERHAU est doté dès 1986 de l'autonomie financière et deviendra une société d'économie mixte (SEM) en 1993 (Daly, 1998).

⁵⁰ La formule serait de Emmanuel Mounier, fondateur de la revue *Esprit*, à la fin des années 1950.

1.3.3.2 Les interventions internationales en faveur de la gestion urbaine

Les interventions internationales ne tardent pas à affluer et concernent deux aspects : la préparation de la décentralisation en tant que réforme institutionnelle ; la dotation des futures collectivités locales des capacités techniques et des instruments correspondant à leurs prérogatives en matière de gestion urbaine décentralisée.

Le premier aspect voit l'implication forte des coopérations française et allemande, au travers notamment d'un cadre de coopération tripartite bénino-franco-allemand d'appui à la déconcentration et à la décentralisation. Malgré ces importants soutiens, le rythme d'élaboration des textes régissant la décentralisation est très lent. Les textes sont finalement votés entre 1999 et 2000 (cf. *infra*), mais le report récurrent des élections municipales, jusqu'à la fin de l'année 2002, retarde d'autant la création effective des collectivités locales autonomes. Il entraîne également des pressions explicites des États engagés dans les coopérations bilatérales avec le Bénin. La France, principal partenaire dans le secteur urbain, suspend même quelques mois ses subventions (Mback, 2002 ; Dorier-Apprill, 2005 ; Charles-Dominé, 2012). Ainsi, les dispositions « transitoires » établies en 1990 et régissant l'administration territoriale seront en vigueur pendant près de 13 ans, jusqu'en 2003, date d'installation des premiers conseils communaux élus.

Le second aspect n'est pas délaissé pour autant. Au contraire, les projets se succèdent au bénéfice des collectivités locales⁵¹. L'objectif de ces projets est de doter ces institutions des instruments et des cadres procéduraux adéquats, en s'appuyant notamment sur l'expérience des pays voisins véhiculée à travers le PDM, dont le siège sous-régional est basé à Cotonou (Dorier-Apprill, 2005). Le tableau 2 ci-dessous rassemble les principaux projets de développement visant explicitement l'amélioration de la gestion urbaine municipale au Bénin.

⁵¹ Les circonscriptions urbaines et les sous-préfectures, qui préfigurent les communes selon les dispositions transitoires (cf. *supra* et chap. 3).

Tableau 2. Projets de développement concernant la gestion urbaine municipale au Bénin entre 1980 et 2010

Période	Projet	Bailleur de fonds	Objectifs / Composantes
1982-1988	Projet Plans d'urbanisme en République Populaire du Bénin (PUB)	Coopération française	Dotation de documents d'urbanisme (photos aérienne, cartographie, plan directeur) pour huit villes, prototype du RFU à Parakou
1990-1995	Plans directeurs de dix-huit petites villes	Coopération française	Élaboration des plans d'urbanisme et de programmes d'actions pour améliorer la gestion urbaine
1992-1995	Projet d'appui aux collectivités locales et à la gestion urbaine	Coopération française	(i) appui au Ministère de l'intérieur, (ii) appui à la gestion urbaine de Parakou, (iii) RFU de Cotonou
1991	Partenariat pour le développement municipal (PDM), basé à Cotonou	Banque Mondiale, Coopération française	Création du PDM, programme régional puis institution de soutien aux collectivités locales
1993-1998	Programme de réhabilitation et de gestion urbaine (PRGU) à Cotonou, Porto-Novo et Parakou	Banque Mondiale, Coopération française (fonds de l'ajustement structurel)	(i) réhabilitation des infrastructures urbaines, (ii) amélioration des conditions sanitaires d'un quartier de Cotonou, (iii) gestion foncière des extensions de Cotonou, (iv) renforcement de la gestion des services urbains, (v) mobilisation de la fiscalité locale (RFU de Porto-Novo), (vi) formation des acteurs de la gestion urbaine, (vii) étude de stratégie sectorielle de long terme.
1995-- ?	Projet d'appui à la gestion financière des collectivités locales et à la fiscalité locale	Coopération française (fonds de l'ajustement structurel)	Développement du RFU de Porto-Novo, mise en œuvre de la réforme fiscale, dotation en outils de programmation budgétaire (PPDI) et de gestion urbaine
2000-2004 2006-2010	Programme de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) I et II	Banque Mondiale, AFD, État béninois	(i) Renforcement des capacités de gestion municipales, (ii) Réhabilitation et construction d'infrastructures urbaines de base, (iii) Participation et intégration communautaire
2002-2007	Projet d'appui à la décentralisation et à la gestion urbaine (PAGDU)	Coopération française et coopération allemande	Appui à la Direction générale de l'administration territoriale, aux préfetures, et aux structures chargées de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

AFD : Agence Française de Développement ; RFU : Registre foncier urbain ; PPDI : Programme pluriannuel de développement et d'investissement

Source : Perier (1994) ; SERHAU-SEM (1995b) ; Sotindjo (2009) ; Charles-Dominé (2012)

Ce tableau met en évidence l'engouement des bailleurs de fonds pour les thématiques relatives à la gestion urbaine. En plus des coopérations française⁵² et allemande et de la Banque Mondiale, de nombreuses coopérations décentralisées (de commune à commune) s'intéressent à ces thématiques. L'ensemble de ces projets finance la mise en place d'une palette relativement diversifiée d'outils de gestion municipale, tous tournés vers l'amélioration des aspects procéduraux de la gestion urbaine. L'élaboration et le test de ces outils sont facilités par l'existence d'agences autonomes comme la SERHAU-SEM (ancien service du ministère chargé de l'urbanisme transformé en société d'économie mixte en 1993), mais aussi l'ABE (Agence béninoise pour l'environnement), ou encore l'AGETUR (Agence d'exécution des travaux urbains). Ces agences constituent des produits directs des PAS qui encouragent la libéralisation et la réduction de la place du secteur public ; elles bénéficient de l'autonomie budgétaire et peuvent mettre en œuvre directement les projets des bailleurs de fonds internationaux.

Plusieurs instruments de gestion mis en place à cette période peuvent être identifiés. Les Registres fonciers urbains (RFU), cadastres simplifiés à vocation principalement fiscale, sont expérimentés à partir de 1989 par le SERHAU puis la SERHAU-SEM (cf. *infra*). Les Programmes pluriannuels de développement et d'investissement (PPDI), outil de programmation sur trois ou cinq ans des investissements communaux, sont mis en place à partir de 1994 dans le prolongement des résultats des RFU. Des Systèmes d'information géographiques (SIG) permettant la localisation des informations urbaines et la production cartographique en régie sont élaborés et associés aux RFU dès 1996. Des Plans municipaux d'actions environnementales (PMAE), cadres de référence pour la programmation des actions environnementales à 10 ans, sont expérimentés à partir de 1997 dans les villes secondaires (SERHAU ; SERHAU-SEM, 1995b ; Dorier-Apprill et al., 2002 ; Dorier-Apprill, 2005).

Parmi les différents outils, le RFU se distinguera rapidement comme un outil phare et d'une longévité notable, alors qu'il fait partie à sa création d'une plus large vague d'innovations en matière de gestion urbaine adossée à l'émergence des technologies et d'une pensée gestionnaire.

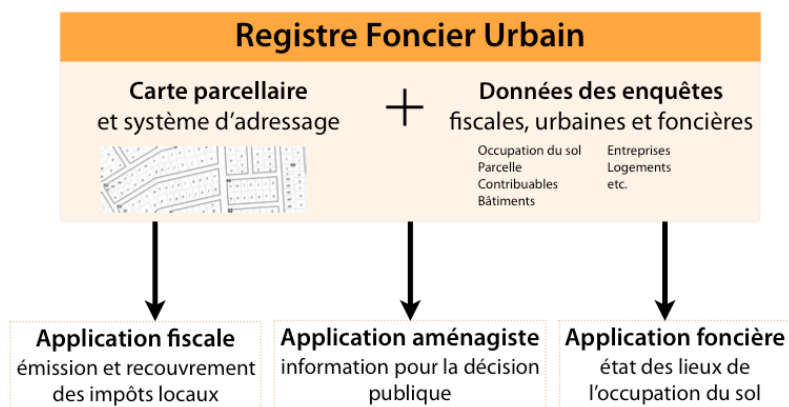
1.3.4 Le Registre foncier urbain : le paradoxe d'une diffusion réussie mais sans effets

Le RFU est un système d'information foncière municipale à buts multiples. Il est composé d'un plan parcellaire de base et d'une base de données urbaines, foncières et fiscales. Conçu principalement pour une application fiscale (élargir l'assiette et

⁵² Ministère chargé des affaires étrangères et Agence française de développement (AFD).

améliorer la gestion du recouvrement), il peut être exploité dans une perspective d'aménagement urbain (notamment par un lien avec un SIG) et de gestion foncière (cf. la représentation simplifiée sur le schéma 1 ci-dessous).

Schéma 1. Composantes et applications du Registre foncier urbain



Réalisation : Claire Simonneau, 2013

Conçu par une équipe du SERHAU en 1989, le RFU a été pensé pour être adapté à ces paramètres particuliers de la gestion urbaine. L'objectif premier de ses concepteurs était d'améliorer les ressources locales destinées à la gestion urbaine, mais en s'appuyant sur les institutions et le système fiscal pré-existants. Les acteurs de la conception et de la mise en place du RFU ne sont pas des experts internationaux, mais les cadres du SERHAU et des techniciens locaux (informaticiens, urbanistes). Les données prises en compte dans le RFU concernent la propriété présumée plutôt que la propriété légale dans la perspective d'un accroissement des recettes fiscales. La question foncière légale est ainsi contournée et l'outil peut être mis en œuvre rapidement, sans la contrainte du rythme lent d'une réforme foncière légale (cf. Chap.3).

Très rapidement, le RFU se distingue comme outil phare de la gestion urbaine au Bénin (cf. Chap.3). Il attire les financements internationaux de la coopération française, de la Banque Mondiale et des coopérations décentralisées. En 1993, un important séminaire sous-régional se déroule à Cotonou sur le thème « Systèmes d'information foncière et fiscalité locale » mettant le RFU au cœur des débats (PDM, 1993). En 1996, le Comité National de préparation de la conférence Habitat II à Istanbul identifie le RFU comme la « meilleure pratique » à mettre en avant dans le domaine de la gestion locale, et un « projet modèle d'amélioration et de gestion des ressources de la fiscalité locale » (Comité National pour la Conférence "Habitat II", 1996 : 51-52). Cet engouement pour le RFU se confirme juste après la mise en œuvre

de la décentralisation en 2002, qui entraîne une nouvelle série d'installations de l'instrument dans le pays. Le RFU continue de faire l'objet régulièrement de publications, de conférences et de colloques : les organismes internationaux ONU-Habitat et *Global Land Tool Network*⁵³ (GLTN) lui ont conjointement consacré deux courts films au début des années 2010, un atelier national et deux publications (Perier et Houssou, 2012b, 2012a).

Le parallèle avec les autres outils de gestion permet de mesurer le chemin parcouru. Le RFU se singularise par plusieurs éléments : par sa longévité d'abord, puisque la plupart des outils de gestion mentionnés en *supra* semblent avoir été abandonnés. Il se distingue par sa large diffusion dans le pays ensuite: expérimenté comme un projet pilote, le RFU est installé au début des années 2010 dans plus de vingt communes dans le pays. Enfin, fait rare concernant ces outils de gestion mis en place dans le cadre de projet internationaux, ce sont presque exclusivement des professionnels béninois qui ont été aux commandes de l'outil, de sa conception à sa mise en œuvre (cf. Chap. 3).

En contradiction avec ce succès apparent, la gestion urbaine municipale au Bénin fait aujourd'hui l'objet de vives critiques : faiblesse des finances municipales, manque d'entretien des infrastructures, quasi-absence d'investissements municipaux, sous-équipement des communes (Renaud et al., 2009). La pauvreté non monétaire, relative notamment aux conditions matérielles d'habitation⁵⁴, s'est aggravée en milieu urbain entre 2009 et 2011 (INSAE, 2012). Les conflits fonciers urbains et péri-urbains se sont multipliés à Cotonou depuis 1990, puis plus récemment dans les autres grandes villes, mettant en évidence l'absence d'une information foncière fiable et unifiée recensant les propriétaires (MUHRFLEC, 2011a).

Le RFU est bien reconnu comme le canal principal de mise en œuvre de la fiscalité locale dans les grandes villes, mais son efficacité en la matière est largement mise en doute. Toutes les évaluations techniques du RFU pointent l'obsolescence des bases de données, les conflits avec les services des impôts au détriment de la performance de la fiscalité, les blocages à la mise en œuvre des applications aménagiste et foncière (Bah, 2006 ; Tonato, 2007 ; ANCB et VNG International, 2008 ; Perier et Houssou, 2012b).

D'un côté, le RFU semble un outil de gestion adapté au contexte local de mise en œuvre, comme en témoigne le succès de sa diffusion tout au long des décennies 1990 et 2000. De l'autre, il ne semble pas œuvrer à une gestion urbaine plus efficace ; la

⁵³ Réseau mondial des instruments fonciers.

⁵⁴ « L'approche non monétaire de la pauvreté est appréhendée à travers un indice composite de niveau de vie. Cet indicateur traduit l'ampleur des privations en termes de confort général du logement, de possession de biens durables et d'hygiène » (INSAE, 2012 : 7).

critique à son égard est telle qu'il semble désavoué aujourd'hui. Comment expliquer ce retournement remarquable entre un engouement dans les années 1990 et un relatif désaveu dans les années 2010 ? Comment expliquer ce paradoxe d'une adéquation aux paramètres locaux et d'une diffusion toutes deux réussies, mais non suivies d'effets ?

1.4 Exposé du problème : Gérer la ville avec des instruments de gestion importés-adaptés au Bénin

Au Bénin comme ailleurs dans la sous-région, la révolution par le *management* n'a pas eu lieu, que ce soit en matière d'accès aux services urbains, à l'habitat et au foncier ou en matière d'investissements publics urbains. Les conditions de vie urbaine en Afrique de l'Ouest francophone se sont même dégradées depuis les années 1980, sous l'effet notamment de l'ajustement structurel (UN-Habitat, 2003a ; Jenkins et al., 2007 ; UN-Habitat, 2008b). Pourtant, les dispositifs mis en place par les réformes de la gestion urbaine existent. La décentralisation a bien eu lieu dans ces pays ; certains instruments mis en place dans le cadre de ces réformes existent toujours dans les administrations. Le bilan des réformes pourrait ainsi se résumer par la formule : effectivité sans efficacité.

Dans cette thèse, l'efficacité, l'échec ou le succès des réformes ne constituent pas le cœur du questionnement. La piste suivie est plutôt celle du paradoxe formé par des réformes effectives mais apparemment inefficace. La dimension opérationnelle des réformes est ainsi considérée comme une opportunité pour étudier leurs effets (attendus et inattendus) et les contours de la gestion de ces villes. À ce titre, les instruments de gestion urbaine mis en place depuis plus d'une décennie paraissent constituer une entrée idéale. Il s'agit d'une entrée idéale car concrète : au-delà de la diffusion d'une culture de la gestion que soulignaient Dorier-Apprill et Jaglin (2002b : 6) (cf. *supra*), s'intéresser aux instruments permet de comprendre les modalités pratiques de gestion de la ville, à travers les réformes mises en place avec l'aide extérieure et surtout au-delà de ces réformes, après la fin des financements internationaux.

Comme illustré à partir de l'exemple du RFU béninois, les instruments de gestion incarnent le paradoxe des réformes de la gestion urbaine : certains de ces instruments existent et perdurent, mais sans atteindre la performance visée. S'ils échouent à remplir leurs objectifs d'optimisation de la gestion urbaine, pourquoi et dans quels buts ces instruments existent-ils toujours ? À qui et à quoi servent-ils, s'il n'œuvrent pas à une gestion urbaine municipale performante ? Dans quelle mesure incarnent-ils un autre mode de gestion urbaine ?

À travers cette recherche, un regard critique est posé sur ce projet de gérer la ville avec des instruments de gestion adaptés au contexte local en Afrique de l'Ouest francophone. Elle ambitionne d'expliquer le paradoxe de l'existence d'instruments à la longévité remarquable, pourtant faiblement suivie d'effets en matière de gestion performante de la ville.

Chapitre 2 Analyser la gestion urbaine en actes. Cadrage théorique et méthodologique

Le chapitre précédent a mis en lumière un paradoxe : celui des réformes de la gestion urbaine bel et bien matérialisées sur le terrain mais vraisemblablement non suivies des effets escomptés. Cette thèse prend pour point de départ ce paradoxe afin d'interroger les modalités réelles de gestion urbaine dans des contextes post-réformes de la gestion urbaine. L'existence de ces instruments de gestion urbaine « laissés sur le terrain » après la fin des projets de développement de la vague réformiste des années 1980-1990 constitue le fil d'Ariane de la construction du questionnement de recherche.

La compréhension d'un tel paradoxe nécessite de faire appel à plusieurs champs théoriques de recherche (section 2.1). La revue de littérature permet de prendre un recul critique vis-à-vis du bilan décevant des réformes, de déconstruire ce paradoxe et de reconstruire un questionnement de recherche. Tout d'abord, l'exposé de ce paradoxe a peu parlé des villes africaines ; ou plus exactement, il en a parlé d'un point de vue particulier, celui du paradigme au développement. À travers les principes des réformes, on comprend en effet qu'elles fonctionnent mal, qu'elles posent problème. À rebours de l'afro-pessimisme qui parcourt les justifications des réformes, il semble nécessaire de se pencher sur les analyses et interprétations du fonctionnement des villes africaines, de leurs modes de production et de leur organisation. Ensuite, les aspects techniques et instrumentaux des réformes, fortement mis en avant lors de l'élaboration de ces dernières, sont mis en question. Ils constituent finalement ce qu'il reste de ces réformes sur le terrain, mais s'appliquent à des sociétés et espaces urbains complexes. Il semble donc pertinent de passer en revue l'abondante littérature scientifique questionnant les effets des réformes, à partir de points de vue disciplinaires différents et d'une approche (commune) dé-technicisée. Cette littérature permet de voir au-delà des aspects techniques et ouvre des pistes de recherche à travers une définition problématisée de la gestion urbaine. Enfin, la revue de littérature s'attache aux aspects procéduraux de l'objet d'étude, soit la mise en œuvre des programmes d'actions. Elle permet de décrire sous une autre perspective le terrain d'étude, et de soulever de premières questions relatives au cadre conceptuel.

La seconde section de ce chapitre (2.2) expose le cadre d'analyse de la recherche issu des prises de position vis-à-vis de cette revue de littérature. Elle présente également la problématique, les hypothèses de recherche et le positionnement original d'une recherche en urbanisme sur le terrain africain.

La dernière section (2.3) complète l'exposé en restituant la stratégie de recherche adoptée dans cette thèse et en en faisant une description critique.

2.1 Revue critique de littérature

Cette section passe en revue la littérature scientifique existante afin d'éclairer les zones d'ombre du bilan décevant des réformes de la gestion urbaine et de répondre aux questionnements émergeant de ce dernier. En plus d'une fonction d'exposé, cette section permet de prendre position vis-à-vis de ces résultats de recherche et de dessiner progressivement les contours du cadre d'analyse de la thèse.

Au fil de cette revue de littérature, le cadre de l'Afrique de l'Ouest francophone et *a fortiori* celui du Bénin sont dépassés. Les recherches évoquées concernent plutôt l'Afrique subsaharienne, si ce n'est parfois les pays en développement de manière générale, notamment lorsque ce sont des logiques macro qui sont interrogées (effets de l'aide au développement, mondialisation, etc.). Des cadres d'analyses élaborés à propos de situations occidentales sont également discutés. Dans une logique de « bricolage conceptuel » (cf. *infra*), il s'agit en effet de construire un raisonnement à l'aide de concepts, analyses et interprétations fondées scientifiquement, non pas de s'en tenir aux recherches sur le même terrain que celui à l'étude dans cette thèse. À travers ce va-et-vient entre les échelles et les géographies, il s'agit également de restituer le processus itératif, voire interactif (Maxwell, 2008), entre différents terrains, disciplines et paradigmes qui a permis de positionner la recherche dans un champ scientifique, l'urbanisme, lui-même traversé et nourri par d'autres disciplines (cf. *infra*).

Cette revue de littérature est organisée par sous-ensembles de l'objet d'étude plutôt que par approche disciplinaire. Dans un premier temps il est fait état des recherches prenant comme objet le fonctionnement des villes africaines, en tentant d'en définir les singularités mais aussi le caractère ordinaire. Dans un second temps sont passées en revue les analyses des effets des réformes de la gestion urbaine, à partir de plusieurs approches disciplinaires et de plusieurs dimensions y correspondant : effets économiques, sociaux, politiques. Dans un troisième temps le processus de mise en œuvre de ces réformes est examiné, à travers l'étude des conditions de l'action publique en contexte africain, de ses acteurs, depuis les acteurs internationaux jusqu'à l'administration, et de son déroulement.

Cette organisation par sous-ensembles représente également un emboîtement d'échelles, partant du fonctionnement général des villes d'Afrique subsaharienne, pour se focaliser ensuite sur des programmes précis s'adressant à ces villes et enfin sur les conditions concrètes de mise en œuvre de ces programmes. Cette organisation aide à préciser le cadre d'analyse et l'objet de recherche de cette thèse.

2.1.1 Des villes ingérables ?

La gestion urbaine recouvre les activités concourant au fonctionnement des villes (Dupuy, 1982). Les réformes de la gestion urbaine visent la rationalisation de ces activités, mais semblent avoir un bilan mitigé sur le plan opérationnel. Que sait-on du fonctionnement de ces villes africaines ?

Le champ théorique des études urbaines africanistes est convoqué ici. Celui-ci s'attache à décrypter le fonctionnement des villes africaines, des modes de production de la ville aux modes de vie urbains et à l'urbanité s'exprimant sur ces terrains. Ces recherches sont affiliées pour la plupart au paradigme du post-colonialisme : leurs auteurs cherchent à comprendre et dépasser la lecture coloniale de ces villes et de ces sociétés urbaines. Cette lecture coloniale est formatée par le double paradigme du développement et de la modernité, de sorte que ces villes sont généralement considérées comme le résultat de trajectoires aberrantes ou des versions ratées d'un modèle d'urbanisme moderne. Ces recherches présupposent au contraire le caractère « ordinaire » (Robinson, 2006) de ces villes et cherchent à en décrypter les dynamiques réelles (Mbembe et Nutall, 2004 ; Harrison, 2006 ; Watson, 2009 ; Mbembe, 2013). Cette littérature nous éloigne temporairement de l'action volontariste en matière de gestion urbaine ; mais elle est utile pour comprendre le « terrain » urbain, social et politique, auquel les réformes s'adressent. De plus, ces dynamiques urbaines interagissent fortement avec les réformes gestionnaires.

La présentation de ces recherches ci-après est structurée par une idée-force : celle de la pluralité des normes dans les sociétés africaines et *a fortiori* dans les sociétés urbaines. Cette pluralité s'imprime dans les modes de production et de régulation des villes, notamment à travers leur informalité et leur production foncière. Ces modes particuliers se confrontent aux rationalités de la planification et de la gestion urbaine. Les chercheurs rapportés ici suggèrent en définitive de s'intéresser à l'interface entre ces deux logiques, autrement dit à la mise en œuvre de la planification et de la gestion urbaines.

2.1.1.1 La « condition urbaine africaine » (Pieterse, 2009)

- Pluralité des normes en Afrique subsaharienne : produit de l'histoire

La pluralité des normes existe sur tous les continents et à toutes les époques. Elle n'est donc pas une spécificité de l'Afrique subsaharienne contemporaine, toutefois elle s'y exprime de manière particulièrement accentuée. Elle s'imprime à la fois dans les dynamiques socio-économiques, dont la production de la ville, et dans les politiques publiques, dont la gestion urbaine. La pluralité des normes évoquée ici s'entend au sens de « la variété des normes de légitimité ou de légitimation qui règlent les diverses

sources de pouvoir et d'autorité (...), l'empilement et la coexistence plus ou moins pacifique de sources variées de légitimité (traditionnelles, néo-traditionnelles, patrimoniales, charismatiques, bureaucratiques, clientélistes, militantes, démocratiques, etc.) » (Chauveau et al., 2001 : 147).

En Afrique subsaharienne cette pluralité des normes tire son origine de plusieurs éléments historiques. Il s'agit tout d'abord d'une histoire institutionnelle mouvementée, marquée par la colonisation, regroupant de force des groupes sociaux et des organisations sociales extrêmement hétérogènes, et par des influences occidentales aux indépendances à travers le contexte de Guerre Froide. L'aide au développement, dont de nombreux pays du continent sont dépendants sur les plans économique et financier, convoie une autre influence occidentale, qui s'insinue au cœur même des dynamiques sociales et contribue elle aussi à la pluralité des normes. Pour Darbon et Toulabor (2004) cette situation engendre des « sociétés projetées » : le rapport colonial, prolongé à l'époque contemporaine par la dépendance à l'aide au développement, fait en sorte que ces sociétés sont constamment objet de projections de ce qu'elles devraient être ; et de fait elles cumulent les normes et modèles institutionnels endogènes avec ceux venus de l'extérieur. Le contexte économique de ces pays agit également en ce sens : la forte instabilité de l'environnement économique, le manque d'alternative à la croissance fondée sur l'exploitation des matières premières et l'accroissement des inégalités résultant des crises économiques rendent nécessaires une grande mobilité et la multiplication des activités pour la survie quotidienne.

Les différents registres de normes coexistent dans ces sociétés et s'articulent à l'occasion de ces différents phénomènes sociaux. Chauveau et al. (2001) distinguent plusieurs formes que cette articulation peut prendre dans la sphère sociale⁵⁵, notamment l'informalité et la négociabilité. L'informalité s'exerce dans les espaces socio-spatiaux laissés de côté par le système de normes officielles, laissant la place non pas à l'anomie, mais à d'autres systèmes de normes parmi les registres disponibles, plus ou moins concurrents entre eux. La négociabilité des normes officielles ou la tendance à jouer en fonction des registres de normes en fonction des situations en sont d'autres manifestations.

De ce point de vue, le registre officiel (par exemple les lois et règlements) fait partie de cette palette de registres au même titre que les autres registres (traditionnel, clientéliste, etc.). Les formes que prend leur articulation présupposent la présence de

⁵⁵ Les auteurs insistent également sur les formes prises dans la sphère publique et dans les relations entre la sphère publique et les multiples sphères d'action relevant d'agents privés ; ces formes sont évoquées dans la prochaine section de cette thèse, relative à l'action publique en contexte africain.

tous les registres de normes. Cela signifie que les registres officiels et non officiels, formels et informels, fonctionnent ensemble comme un système.

- La condition urbaine africaine : hyper-exposition aux modèles et hyper-incertitude des moyens d'existence

Les villes africaines constituent un creuset exceptionnel d'expression de cette pluralité. C'est le cas pour toutes les villes, lieu de l'échange par excellence (Braudel, 1967), mais les villes africaines offrent une situation particulièrement propice au croisement des normes et modèles de références et à leur hybridation. C'est ce que démontrent les plus récents écrits des études urbaines africanistes, à partir d'une lecture postcoloniale de ces villes : ce qui caractérise les villes africaines, c'est justement d'être traversées par les flux mondiaux de modèles de référence. Ces derniers s'impriment dans les modes de vie urbains et les aspirations des citoyens autant que dans les dispositifs d'action et les référentiels professionnels des fonctionnaires chargés du fonctionnement urbain. En premier lieu, ces villes sont postcoloniales et ont pour la plupart connu des régimes politiques et idéologiques formatés par la Guerre Froide. Il en reste un idéal urbain affilié à la fois à l'urbanisme colonial et au modernisme (parfois soviétique) et qui se traduit par le modèle de la trame viaire orthogonale, les représentations architecturales modernistes du pouvoir (Myers, 2011) et un « rêve d'asphalte » (Chenal et al., 2009 : non paginé).

Mais cette lecture Nord-Sud ne suffit plus. Ces villes sont résolument ancrées dans la mondialisation : elles sont hyper-connectées au monde *via* internet, les réseaux sociaux, la télévision ou encore la téléphonie mobile qui ont tous explosé dans les espaces urbains du continent. Ces réseaux de communication véhiculent de manière puissante des images et imaginaire de l'urbain (Malaquais, 2006). Cependant, cette mondialisation a également des effets déstabilisants : exclusion des flux de capitaux, réduction des emplois salariés, accroissement des inégalités et exclusion socio-spatiale (cf. *infra*) (Chenal, 2009).

- Modes de vie urbains : hybridation, fluidité et informalisation

Les modes de vie urbains sont profondément marqués par ces conditions urbaines particulières. Dans les villes d'Afrique subsaharienne, une autre modernité est en train de s'écrire, une « alter-modernité » (Chenal et al., 2009) hybride, « créole » (Mbembe, 2013) qui prend sa source dans de multiples normes, modèles et rationalités (Harrison, 2006).

D'un côté, cette alter-modernité s'exprime dans différents aspects des marqueurs identitaires et de la vie culturelle : les recherches anthropologiques et les ethnographies des citoyens africains montrent les hybridations entre les modèles de référence à

l'œuvre dans les identités et pratiques religieuses, les modes vestimentaires, les goûts musicaux, ou encore les pratiques sexuelles (Mbembe et Nutall, 2004 ; Malaquais, 2006 ; Scheld, 2007 ; Mbembe, 2013).

D'un autre côté, elle s'exprime dans les comportements socio-économiques : la pluralité des normes constitue une ressource en réaction à l'incertitude généralisée et la précarité. C'est une logique de survie et de débrouille qui s'impose, allant dans le sens d'une complexification, d'une informalisation et d'une mobilité accrue (Watson, 2009). Les approches récentes de la vulnérabilité montrent ainsi comment, dans un contexte instable et sans emplois salariés, les stratégies de survie consistent à élargir l'éventail des ressources (emplois, solidarités communautaire et familiale, réseaux politiques, éducation) et à gérer le « portefeuille » de moyens d'existence (*livelihoods*) en fonction des opportunités et des contraintes (Moser, 1998 ; Rakodi et Lloyd-Jones, 2002). Dans un contexte incertain et compétitif, les citoyens n'ont d'autre choix que d'établir un panel large de réseaux et de constamment négocier et protéger les espaces d'opportunités. Un travail permanent d'alliances est nécessaire entre les différents réseaux : familiaux, communautaires et ethniques, de voisinage ou politiques. La mobilité et la flexibilité font partie des impératifs dans les stratégies de survie (Simone, 2004 ; Pieterse, 2009 ; Bertrand, 2010) : multi-résidence, recherche itinérante de clientèles de quartier, portage de marchandises le long des axes de circulations, etc. Le « mouvement constant » (Bertrand, 2010 : 12) devient une ressource face à la pauvreté et fait partie du quotidien urbain.

Dans ce schéma, l'informalité est devenue la norme plutôt que l'exception, que ce soit en termes d'activités économiques, d'habitat ou de manière de faire face aux chocs (Tranberg Hansen et Vaa, 2004 ; Roy, 2005 ; Watson, 2009). Ainsi, l'informalité n'est plus l'apanage des bidonvilles ; les classes moyennes y ont également recours dans leur stratégie de débrouille quotidienne.

Ces recherches ont permis d'établir la complexité de ces sociétés, leur ancrage dans la mondialisation et leur réactivité, si ce n'est leur créativité. À partir de ces éléments, les auteurs s'interrogent sur les effets de ces phénomènes et de ces modes de vie sur la fabrique de la ville.

2.1.1.2 Des « urbanismes de fait » (Shatkin, 2011)

Le point important de ces recherches pour notre propos est que, en retour, ces comportements individuels et collectifs façonnent matériellement la ville. Alors que l'informalité est habituellement considérée comme une aberration, un problème à traiter, et est reliée à l'extrême pauvreté, elle est redéfinie par les études urbaines africanistes comme un mode de production de la ville et de sa transformation (Roy, 2005) et un créateur significatif d'espaces urbains (Myers et Murray, 2006 : 16) :

In the conventional literature, urban informality is frequently miscast as a peripheral, exceptional, or dysfunctional kind of desperate socioeconomic activity, subordinated to survivalist logic and relegated to the spatial margins of the city. Yet instead of treating it as a euphemism for urban marginality or as an expression of “failed” modernity or truncated development, informality is properly understood as a central feature of contemporary cities in Africa, a place-making process that actively creates a different kind of urban dynamism⁵⁶.

- Le foncier au fondement de ces modes complexes de production de la ville

Les pratiques d'accès au foncier urbain et de sécurisation sont au cœur de ces modes complexes de production de la ville, car ils sont au cœur des stratégies de débrouille (Myers, 2011). C'est ce que montrent les plus récentes recherches des anthropologues et des économistes sur la question foncière urbaine.

Dans les années 1970, la compréhension de la question foncière, portée par une partie de la recherche urbaine et les agences de développement, s'exprime dans les termes de l'offre et de la demande et du formel/informel. Selon cette compréhension, l'offre de terre est contrainte par un trop fort encadrement public, et la demande ne trouve pas d'offre dans le segment formel. La majorité des citoyens doit donc se tourner vers l'offre informelle (Farvacque et McAuslan, 1992). Ce diagnostic conduit à des solutions qui consistent à unifier les différents segments de marché, formels et informels, en clarifiant et en unifiant les droits fonciers par des opérations de cadastrage et la révision des législations. L'objectif poursuivi est l'extension de la propriété privée légale et régulée par un marché libre. Les tentatives de mettre en place ces dispositions ont globalement connu des échecs (Michel et al., 2011) parce qu'elles sont fondées sur un mauvais diagnostic (Bromley, 2009).

Nourris par une approche plus empirique des faits fonciers urbains, économistes et anthropologues urbains ont mis en lumière à partir de la fin des années 1990 d'autres mécanismes que la seule loi de l'offre et de la demande. Ces travaux montrent deux choses. Premièrement, la possession foncière a de multiples fonctions en milieu urbain et de ce fait est au cœur des stratégies de survie (Moser, 1998 ; Durand-Lasserve et Royston, 2002 ; UN-Habitat, 2011). Elle est certes le socle du logement, mais est souvent aussi le principal support de l'épargne dans des pays où le secteur bancaire est

⁵⁶ Traduction par l'auteur : « Dans la littérature conventionnelle, l'informalité urbaine est jugée à tort comme un genre périphérique, exceptionnel ou dysfonctionnel d'activités socioéconomiques désespérées, subordonné à une logique de survie et reléguée aux marges spatiales de la ville. Pourtant, au lieu de la traiter comme un euphémisme de la marginalité urbaine ou comme l'expression d'une modernité « ratée » ou d'un développement tronqué, il est plus juste de comprendre l'informalité comme une caractéristique centrale des villes contemporaines en Afrique, comme un processus producteur de lieu qui crée activement un type différent de dynamisme urbain »

peu développé et où les ménages pauvres ne disposent pas des revenus monétaires adéquats (suffisants et suffisamment réguliers) pour y accéder. Elle constitue également une condition pour les activités économiques, notamment toutes les activités d'artisanat ou de services s'exerçant à domicile. Enfin, elle est au fondement de la sociabilité et des réseaux de solidarité constitués par le voisinage. Dans les contextes de pauvreté monétaire de nombreux ménages des villes d'Afrique subsaharienne, la possession foncière est donc un atout (un « actif » diront les économistes) considérable et fondamental pour faire face aux chocs. En définitive, le foncier est au cœur des configurations de vulnérabilité/résilience (Chambers, 1989 ; Moser, 1998). Cette compréhension élargie des fonctions de la terre urbaine, croisée avec une approche de la pauvreté non réduite à une pauvreté monétaire, a conduit à identifier la recherche de sécurité foncière comme le moteur des comportements des ménages urbains pour sortir de la pauvreté, plutôt que la recherche de propriété privée légale.

Deuxièmement, ces recherches ont montré que la seule notion de propriété privée ne suffit pas pour englober la diversité des situations de possession et que la vision dichotomique entre formel et informel ne correspond pas à la réalité (Durand-Lasserve, 1986 ; Le Roy, 1996 ; Tribillon, 2000, 2002 ; Durand-Lasserve, 2003 ; Durand-Lasserve et al., 2004 ; Royston, 2006 ; UN-Habitat et République du Mali, 2010). Le cadrage normatif foncier en Afrique détient en effet une « épaisseur historique » (Michel et al., 2011 : 9) très importante et fait l'objet d'un empilement important de dispositifs d'encadrement : les dispositions coutumières selon lesquelles la terre est un bien sacré et communautaire qui ne fait l'objet ni d'appropriation individuelle ni d'aliénation (Ouedraogo, 2011) ; une vision coloniale qui fait de la législation foncière l'outil de la conquête, de la maîtrise et de l'exploitation du territoire (Massiah et Tribillon, 1988) ; enfin le cadre néo-libéral, qui a imposé des régulations marchandes pour développer un marché foncier libre (Michel et al., 2011). Il en résulte un véritable pluralisme juridique (Le Roy, 2011), autrement dit une pluralité de droits fonciers fondés sur des légitimités différentes, issues notamment de ces trois sources : la coutume, l'État et la loi, les règles concurrentielles de marché. Les anthropologues notamment ont démontré les articulations subtiles et enchâssées avec des logiques sociales entre les règles coutumières, les dispositifs légaux, les régulations marchandes. La « nouvelle coutume urbaine », définie comme la combinaison de pratiques coutumières réinterprétées et de pratiques marchandes entretenant peu de rapports avec la coutume (Durand-Lasserve, 2004), est l'une des formes d'articulation des registres de normes identifiées dans les périphéries des villes africaines.

Une vision plus complexe est alors définie, selon laquelle les situations de possession foncière (ou tenure foncière) sont diverses et peuvent être présentées selon un gradient ou un continuum entre légalité et illégalité, formel et informel (Payne,

2002b, 2002a ; Varley, 2002 ; UN-Habitat, 2008a). Cette vision par gradient exprime les différentes formes que l'articulation des normes relatives à l'accès à la terre peut prendre. Elle montre que formel et informel ne sont pas deux secteurs radicalement séparés, mais plutôt deux pôles qui font système. À ces différents degrés de formalité peuvent être associés différents degrés de sécurité. Ces modes pluriels et informels de production foncière fournissent la majorité des terrains sur lesquels les villes s'étendent. Ils ne sont pas l'apanage des plus pauvres, mais sont également utilisés par les classes moyennes, notamment depuis les programmes d'ajustement structurel.

D'autres étapes de la production des villes relèvent d'ailleurs également de l'informel : la construction des habitations, la viabilisation, l'équipement et le branchement aux services urbains (Massiah et Tribillon, 1988 ; Canel et al., 1990 ; Jaglin, 2010 ; Criqui, 2014). De ce fait, ce mode donne naissance à des formes urbaines très différentes, du taudis au quartier illégal parfaitement intégré au paysage urbain. Cette diversité fait mentir les annonces d'une bidonvillisation uniforme du monde (Davis, 2006). En somme, l'informel « fonctionne » : il fournit le foncier et l'habitat à la majorité des citoyens ; il est formaté par des règles et produit des morceaux de ville parfois très « urbains » et aux formes régulières.

- Des urbanismes de fait

Ces recherches empiriques contredisent les images de chaos et de désordre dont sont habituellement affublées les villes africaines à travers les documents de stratégie des agences de développement, les rapports de certains consultants ou des commentateurs sensationnalistes (Davis, 2006).

Prenant acte de cette mise en lumière des processus de production des villes en Afrique, les auteurs critiques encouragent à les considérer comme des « urbanismes de fait » (Shatkin, 2011), autrement dit des formes originales, locales et diverses de régulation des sociétés et des espaces urbains.

2.1.1.3 L'interaction entre logique de survie et logique de gestion ou la mise en œuvre des réformes de la gestion urbaine

Face à ces ensembles socio-urbains organisés mais pluriels, les réformes gestionnaires apportent des formules unificatrices de mise en ordre, inspirées de l'ordre urbain occidental et néo-libéral et à l'approche plutôt technique. Le transfert d'instruments de gestion est une incarnation forte de ces formules. Or, ces deux logiques semblent en contradiction. Faut-il pour autant déclarer l'inutilité de la planification et de la gestion urbaines ? Faut-il définitivement déclarer ces villes ingérables ?

Les auteurs plaident plutôt pour une exploration des articulations possibles entre deux logiques opposées (Bergère, 2011 : 162) :

*How can institutional desire – for order and manageability – be reconciled with the dynamism, messiness and unpredictability of urban life (...) in Africa?*⁵⁷

Watson (2009) voit bien un « conflit des rationalités » entre d'une part une logique de gouvernement contenue dans la planification et la gestion urbaines, et d'autre part une logique de survie et de débrouille, qui est celles des populations urbaines démunies. Cependant, loin de déclarer ces villes ingérables et ces sociétés rétives à l'encadrement, loin d'opposer de manière binaire une volonté de mise en ordre d'un côté et une force qui cherche à y échapper de l'autre, l'auteur appelle à s'intéresser à l'interface⁵⁸ entre les deux rationalités. En termes de stratégie de recherche, l'auteur suggère de s'intéresser à l'interaction entre des dispositifs d'action (comme par exemple les instruments de gestion) et la pluralité et la complexité des phénomènes urbains (sociaux, spatiaux, économiques et politiques) que le dispositif d'action est censé encadrer ou gérer. L'analyse de l'interface permet de comprendre les effets inattendus des programmes urbains les mieux pensés⁵⁹. En somme, s'intéresser à ces interactions, à ces situations d'interface qu'évoque Watson, signifie étudier la mise en œuvre de la gestion urbaine, soit les processus et les conditions de cette forme d'action collective urbaine. C'est l'objet de la sous-section suivante.

2.1.2 La mise en œuvre de la gestion urbaine : une mise en tensions

La gestion urbaine dans les pays d'Afrique francophone et, en Afrique subsaharienne en général, a été observée sous de nombreux angles. L'évaluation des réformes de la gestion urbaine sur le terrain est ainsi le prétexte pour la plupart de ces recherches. Je propose de relire cet important corpus constituant le bilan des réformes non pas sous l'angle du succès ou des échecs de ces réformes, ni à travers des découpages disciplinaires ou sectoriels ; mais plutôt du point de vue des tensions révélées par ces recherches à l'occasion des divers actes de gestion urbaine. À travers cette lecture orientée des travaux, j'entends apporter les éléments d'une définition

⁵⁷ Traduction de l'auteur : « Comment est-ce que la volonté institutionnelle – pour l'ordre et le caractère gérable- peut-elle être réconciliée avec le dynamisme, le désordre et l'imprévisibilité de la vie urbaine (...) en Afrique ? »

⁵⁸ “The interface is a zone of encounter and contestation between these rationalities and is shaped by the exercise of power” (Watson, 2009).

⁵⁹ “The sharp divide in these cities between an increasingly informalised and marginalised population and techno-managerial and marketised systems of government (...) gives rise to a ‘conflict of rationalities’. This conflict between the rationalities of governing and administration, and rationalities of survival (...), offers one way of understanding why, so often, sophisticated and ‘best practice’ planning and policy interventions have unintended outcomes” (Watson, 2009 : 2272).

problématisée de la gestion urbaine, comme un exercice de coordination, d'articulation et d'arbitrages dans un contexte traversé d'antagonismes. Cette définition s'éloigne d'une conception purement technique comme celle donnée par les réformes internationales, même si elle n'en est pas complètement détachée. Elle remet également en question le caractère apolitique des réformes dont se targuent les agences de développement.

2.1.2.1 *Libéralisation et exclusion*

Les réformes de la gestion urbaine sont largement inspirées par les théories économiques néo-libérales, nuancées par la reconnaissance d'un objectif social de lutte contre la pauvreté (Osmont, 1995) : elles prônent en effet un retrait du rôle de l'État, une implication forte du secteur privé, l'ouverture des marchés fonciers et immobiliers et la généralisation des principes marchands dans la délivrance des services urbains. La conséquence attendue de ces réformes est la création d'un marché foncier attractif, qui stimule les investissements publics ou privés en équipements et aménagement, et *in fine* un décollage économique. Ces réformes ont en réalité eu des effets mitigés en matière économique. En Afrique subsaharienne, elles ont plutôt creusé les inégalités et créé des mécanismes d'exclusion.

Une première série de recherches se penchant sur la libéralisation et la formalisation des marchés fonciers et immobiliers vient alimenter ce constat. Il en ressort que la libéralisation des marchés a entraîné une financiarisation croissante du foncier et son intégration accélérée dans une économie mondialisée (David et Halbert, 2010 ; Denis, 2011 ; Lorrain, 2011b). À l'échelle globale, Denis constate des bénéfices économiques en termes de développement d'infrastructures et de création d'emplois. Mais c'est surtout les cas pour les grandes métropoles des pays émergents (David et Halbert, 2010 ; Lorrain, 2011b). L'Afrique subsaharienne reste largement à l'écart des effets positifs de la mondialisation néo-libérale (Malaquais, 2006). La progression de marchés fonciers non régulés a plutôt creusé des inégalités face à l'accès aux ressources urbaines, dont le foncier (UN-Habitat, 2010b ; Michel et al., 2011).

Les récents phénomènes d'accaparement massif des terres⁶⁰ en sont une manifestation directe. La libéralisation des marchés fonciers engendre en effet des opportunités d'investissements en milieu périurbain pour des entrepreneurs privés, dans l'optique de profits tirés de l'agro-business ou de la rente foncière issue de la progression de l'urbanisation. Elle représente également des opportunités de financement immédiat pour les acteurs publics, au premier lieu desquels les collectivités locales : la « course aux lotissements » par les municipalités béninoises

⁶⁰ On ne parle pas ici des achats de vastes terrains agricoles par des compagnies privées étrangères, peut-être plus spectaculaires et documentés que les phénomènes urbains (AGTER, 2009).

(Dorier-Apprill et Domingo, 2004), nigériennes (Giraut, 1999) ou burkinabé (Hammouche, 2008) se révèle être une course aux revenus immédiats. Au final cette pression commerciale et financière sur la terre urbaine et périurbaine exclut les plus pauvres.

Les programmes de titrisation⁶¹ des parcelles, autre angle d'attaque des réformes, ont également eu des effets très mitigés. Les prévisions de croissance économique, et de développement à partir de la revivification du « capital mort » (De Soto, 2000) que constitue la possession foncière extra-légale, ne se sont pas réalisées : les plus pauvres restent réticents à hypothéquer leur titre foncier auprès des banques, et les banques ne prêtent pas aux ménages détenant des revenus monétaires irréguliers ; les investissements dans le logement et dans les activités économiques ne sont pas une conséquence mécanique ; la taxation reste une charge importante pour les ménages régularisés et peut conduire à la revente du bien (Durand-Lasserve et Selod, 2007 ; Payne et al., 2008, 2009). Pis, on assiste à une « éviction par le marché » (Durand-Lasserve, 2006) des ménages les plus pauvres : l'introduction des principes marchands et de titres fonciers dans des zones jusqu'ici encadrées par des dispositifs publics ou « populaires » provoque une augmentation des prix fonciers et immobiliers qui met une très forte pression sur les ménages (Royston, 2006). Augmentation des loyers ou pression d'investisseurs forcent les locataires à quitter le quartier et les propriétaires à revendre... et à s'installer dans d'autres quartiers précaires à la périphérie des villes. Leur précarité est alors renforcée par la distance au centre (aménités et emplois), fondamentale dans les mécanismes de vulnérabilité urbaine en Afrique subsaharienne (Moser, 1998 ; Bertrand, 2010).

Une seconde série de recherches peut être convoquée. Principalement menée par des géographes urbains, elle se penche sur les secteurs des services urbains et analyse les effets socio-spatiaux de leur marchandisation (tarification au coût complet, principe d'usager payeur, partenariat public-privé, corporatisation⁶²). Que ce soit à travers les services d'eau (Jaglin, 2005), la gestion des déchets (Meunier-Nikiema, 2007 ; Quénot, 2007) ou encore la gestion des équipements marchands (Bertoncello et Bredeloup, 2002), ces études de cas prouvent que l'accès des pauvres aux services urbains ne s'est pas amélioré après ces réformes, voire s'est dégradé (Batley, 1996). Ces réformes ont ouvert la possibilité d'une diversité de modes de régulation des services en fonction des capacités à payer : par exemple dans le cas des services de l'eau, les réformes ont provoqué un changement de modèle du « tout-réseau » maîtrisé par les entreprises publiques, à des formes diverses d'approvisionnement payantes, comme par exemple

⁶¹ Distribution de titres fonciers légaux aux occupants irréguliers.

⁶² Transformation d'une régie ou d'une agence publique en société par actions de droit privé, à capitaux majoritairement ou exclusivement publics (Jaglin, 2005 : 29).

les bornes-fontaines prises en charge par les communautés. Cependant, les plus pauvres restent à l'écart de ces processus : la tarification comme le coût d'extension des réseaux restent prohibitifs dans leurs quartiers. Même si le secteur informel, reposant sur le secteur communautaire et les réseaux de sociabilité, comble encore les défaillances du secteur conventionnel, le risque d'un isolement urbain des plus pauvres est réel dans certains contextes (Jaglin, 2005). Ces processus constituent une menace pour la cohésion urbaine, opposant les territoires des clientèles solvables de ceux des pauvres (Dorier-Apprill et Jaglin, 2002b ; Jaglin, 2004b, 2005).

En définitive, la généralisation des principes de marché dans la gestion urbaine en Afrique subsaharienne n'a pas eu l'effet mécanique escompté en matière de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de l'accès aux services et aux équipements urbains. Elle a plutôt creusé les inégalités et renforcé des mécanismes d'exclusion de l'accès aux emplois, aux ressources (foncières notamment) et aux services, par l'isolement et la distance.

En conclusion, ces recherches révèlent la tension existant entre les objectifs de libéralisation d'une part et les objectifs d'inclusion socio-économique des populations et de lutte contre la pauvreté d'autre part. Quelle que soit l'approche sectorielle adoptée (foncier, services urbains), la question de l'arbitrage se pose entre des perspectives financières immédiates (profits des individus, source de financement des gouvernements) et des perspectives de croissance économique et de lutte contre la pauvreté à plus long terme (Comité Technique "Foncier et Développement", 2009).

2.1.2.2 La gestion urbaine est politique

La gestion urbaine, désignée comme une méthode de l'urbanisme ou considérée comme une stratégie d'aide au développement, est toujours présentée comme clairement séparée des négociations politiques (cf. Chap.1). Or, un ensemble de recherches démontre que ces réformes sont plutôt hautement « politique[s] sans le dire » (Lorrain, 2003b).

Premièrement, la promotion de la décentralisation correspond à un bouleversement majeur des configurations de pouvoir. C'est principalement sous couvert d'arguments économiques que la décentralisation a été identifiée comme une solution aux difficultés de gestion des villes : meilleure adéquation de l'offre de services à la demande, plus grande efficacité dans l'allocation des ressources, capacité à impulser le développement économique local (Smoke, 2003). Or, l'établissement d'un nouveau niveau de gouvernement ne va pas de soi (Piveteau, 2005) : il repose avant tout sur une légitimité politique qui se construit à un rythme lent et progressif, lequel s'oppose au caractère exogène et relativement soudain des réformes de décentralisation en Afrique subsaharienne. Conçue comme un « dispositif technique » dans les réformes portées

par la communauté internationale, la décentralisation est dans les faits un « processus négocié » (Le Bris et Paulais, 2007 : 24). Les nouvelles collectivités locales démontrent des difficultés à s'acquitter de leurs compétences notamment en raison de ressources financières limitées par un faible pouvoir de taxation, une assiette fiscale étroite et des allocations étatiques trop réduites. Cette faiblesse à agir constitue une des causes mais aussi une des manifestations d'une construction municipale inachevée sur le plan politique (Le Bris, 1999). Dans ce contexte, c'est bien la construction politique qui est questionnée par les chercheurs plutôt que les attributs techniques des nouvelles collectivités (Jaglin et Dubresson, 1993 ; Le Bris, 1999 ; Tidjani Alou, 2009).

Deuxièmement, en sus des collectivités locales, les réformes prônent l'implication d'une multitude d'acteurs urbains, en particulier à partir des années 1990 sous l'influence de la notion de « gouvernance » en remplacement d'un gouvernement public centralisé (cf. Chap.1). De nouveaux acteurs ont été invités à prendre part aux actions de gestion urbaine à travers les réformes : sociétés privées, société civile au travers des ONG, des organisations communautaires ou de quartier. En somme, les réformes ont provoqué une complexification du jeu d'acteurs urbains (Lorrain, 2011b), source de disputes et de concurrence entre les acteurs (Dorier-Apprill et Meynet, 2005) : elles entrent ainsi en plein dans la dimension politique de l'action publique, comme lieu de régulation et d'arbitrages entre des groupes d'intérêts concurrents (Lorrain, 2003b). De nombreux auteurs soulignent par exemple les conflits entre les autorités coutumières et les nouvelles collectivités décentralisées (Leclerc-Olive, 2003) : le couple démocratisation/décentralisation a ouvert la voie dans de nombreux pays à des revendications d'autochtonie et la réaffirmation des autorités traditionnelles en ville (Perrot et Fauvelle-Aymar, 2003). Ces autorités coutumières sont en concurrence directe avec les nouvelles collectivités locales sur les compétences telles que la gestion foncière, la taxation foncière, l'aménagement de quartier et la gestion de ses équipements (Leclerc-Olive et Keita, 2004 ; Georg, 2006 ; Fourchard et Olukodju, 2007). En contrant les projets municipaux, elles peuvent saper la crédibilité des collectivités et leurs capacités à négocier ces partenariats. En dernier lieu, la diversification des acteurs de la gestion urbaine dispersent les responsabilités et rendent floue pour les citoyens les appartenances, pourtant le socle de la légitimité politique (Lorrain, 2003b).

Enfin, le caractère politique de la gestion urbaine s'exprime aussi au niveau des politiques sectorielles. La définition des règles d'accès au foncier et à la sécurisation de la possession sont au fondement de l'organisation de toute société (Le Bris et al., 1982 ; Le Roy, 2011). La gestion des réseaux urbains et les systèmes techniques façonnent les institutions (des autorités responsables, des règles, des organisations opératrices, des mécanismes de contrôle) et en d'autres termes, engendrent des choix importants

pour la société urbaine et ses modes de vie (Le Galès et Lorrain, 2003 ; Jaglin, 2007). À travers les réformes, ce sont donc les règles de l'accès aux ressources urbaines que constituent le foncier ou les services urbains et de leur répartition qui sont remaniées, touchant aux fondements de l'organisation sociale et à l'équilibre entre les groupes sociaux (Dorier-Apprill et Jaglin, 2002b ; Lorrain, 2003b). Pour autant, ces importants choix de société se réalisent sans débat politique en amont ; la conséquence en est souvent un retour en force du politique, par un détournement des objectifs des réformes sectorielles au profit d'ambitions politiques. Le cas de la gestion des déchets étudié par Quénot (2010) dans deux villes au Ghana et au Burkina Faso l'illustre. Présentée comme une gestion intégrée de l'hygiène publique par la communauté internationale, la notion de gestion des déchets, est réinterprétée de manière restreinte comme propreté au niveau local : les actions en la matière se résument finalement à des actions de balayage peu efficaces sur le plan de l'hygiène, mais valorisantes politiquement.

En définitive, la gestion urbaine pose la question des institutions du gouvernement des villes, de leur coordination et de la régulation d'intérêts contradictoires des différents groupes de citoyens. Elle est de ce fait hautement politique.

2.1.2.3 *Le poids du local*

Quel que soit l'ancrage disciplinaire ou le secteur étudié, la majorité des recherches met en exergue la diversité des applications locales des réformes : « du modèle aux arrangements locaux » (Dorier-Apprill et Jaglin, 2002a), le fossé est grand.

En effet le local constitue, selon la majorité des recherches, un creuset d'innovation et de réappropriation des injonctions internationales, parce qu'il est le lieu de rencontre des dynamiques qui viennent du haut (réformes internationales) et du bas (communautés sociales, religieuses ou ethniques, identité du lieu, etc.). Le local, compris dans cette perspective spatiale, est traité par les géographes et les politologues. Les outils de l'analyse des politiques publiques permettent en outre de questionner les effets des transferts de modèles, à travers les notions d'appropriation (Darbon, 1993, 2009b) et de territorialisation des politiques publiques (Faure, 2010). Des perspectives comparatives et multiscalaires montrent les effets de la réappropriation des réformes par les acteurs locaux et le poids des dimensions non institutionnelles (forme urbaine, dynamique économique locale, etc.) dans la différenciation des applications locales des réformes (Batley, 1996 ; Dorier-Apprill et Jaglin, 2002b ; Dubresson, 2005). Comme déjà évoqué plus haut, cette différenciation vient aussi de l'imposition des principes marchands, qui par exemple différencient spatialement⁶³ les offres de services en

⁶³ La spatialisation est l'« adaptation localisée et contractualisée aux variations de la demande » (Jaglin, 2005 : 157).

fonction des capacités à payer. À l'extrême, ces phénomènes peuvent entraîner une fragmentation des organisations territoriales⁶⁴ à l'échelle fine.

Le local révèle également un croisement temporel : les historiens mettent en lumière la force toute relative des injonctions internationales vis-à-vis de dynamiques locales qui s'expriment sur le temps long (Fourchard, 2007a). Les histoires institutionnelles, les héritages politiques et urbains et le poids des acteurs traditionnels comptent. Les acteurs et les dispositifs se superposent plutôt que se remplacent. Il en résulte une multiplicité d'acteurs et « la coexistence d'institutions héritées, plus ou moins en voie d'érosion, et d'institutions formalisées dont la capacité à normaliser le fonctionnement social reste partielle » (Lorrain et al., 2011 : 401).

Ce poids du local s'incarne sur les différents terrains par des « métissages » (Le Bris, 1998), des « arrangements gestionnaires » hybrides (Dubresson, 2004), des « complexes réformateurs métissés » (Dubresson et Jaglin, 2002) très différents les uns des autres. En d'autres termes, si les réformes des agences de développement ont porté un modèle unique de gestion urbaine, sur le terrain on peut parler de modalités (au pluriel) de gestion urbaine modelées par les dynamiques urbaines et sociopolitiques locales et encourageant à des recherches localisées.

2.1.2.4 Conclusion : une gestion urbaine problématique

Plusieurs commentateurs soulignent le caractère à la fois flou et consensuel de la notion de gestion urbaine dans les documents de programmes internationaux (Stren, 1993 ; Osmont, 1995). Saisie « en actes » par les recherches synthétisées ci-dessus, la gestion urbaine apparaît plus complexe que dans ces documents de programmes.

Il ressort de cette revue de littérature que la gestion urbaine revient à exercer des arbitrages entre des groupes aux intérêts antagoniques et aux ressources différentes. Elle est un acte d'essence politique et participe à ancrer une légitimité politique des institutions. Enfin, elle s'inscrit dans un lieu et dans une temporalité ; elle n'est pas étanche à l'histoire du lieu et est enchâssée dans les structures sociales, politiques et économiques locales⁶⁵.

Une telle définition a deux conséquences pour cette recherche. Premièrement, en mettant l'accent sur le caractère complexe et local de la gestion urbaine, elle incite à s'éloigner de l'objet constitué par les réformes de la gestion urbaine formulées par les

⁶⁴ La territorialisation « qualifie une évolution vers l'autonomisation technico-gestionnaire et financière de segments de desserte spatialement délimités et livrés à leurs propres arrangements » selon Jaglin (2005 : 157).

⁶⁵ « La gestion urbaine n'est pas réductible à de simples actes techniques et ne constitue que la partie visible de refondations politiques qui mettent en cause les fondements de l'intervention publique » (Jaglin, 2004a).

agences internationales et à s'intéresser de plus près à la gestion urbaine dans des contextes particuliers.

Deuxièmement, elle fait de la gestion un processus de négociation, de coordination et d'articulation impliquant de nombreux acteurs, autant qu'un ensemble d'actes et de décisions techniques. Elle vise une double régulation, technique⁶⁶ et sociopolitique⁶⁷, dont les deux pans s'entrelacent de manière inextricable.

Finalement, la gestion urbaine représente une forme particulière d'action collective urbaine⁶⁸ : une action collective dont l'impulsion est donnée par un acteur public ; en l'occurrence dans le contexte qui nous intéresse, la municipalité. Les réformes de la gestion urbaine sont une tentative de mettre les autorités publiques décentralisées au poste de coordonnateur de la gestion urbaine. C'est ce que traduit l'orientation municipale des instruments de gestion conçus dans le cadre de ces réformes.

Suivant le fil d'Ariane des instruments de gestion urbaine laissés sur le terrain dans (cf. *supra* introduction au chapitre), la prochaine section fait le point des connaissances sur les modalités de l'action publique en Afrique subsaharienne. Comment se déroule cette impulsion donnée par l'acteur public ? Quels en sont les effets ? Comment se déroule l'action publique dans le contexte africain ?

2.1.3 L'action publique en contexte africain

Ces questions relèvent du champ théorique de l'analyse de l'action publique, au croisement de la science politique et de la sociologie. Cependant, du fait de l'histoire des disciplines et des aires géographiques de prédilection, c'est l'anthropologie du développement qui a longtemps été la discipline dominante en termes d'analyse de

⁶⁶ Régulation technique (instrumentale ou sectorielle) est entendue comme l'ensemble des facteurs techniques, économiques, juridiques et organisationnels qui régissent le fonctionnement du secteur ou d'un objectif de politique publique.

⁶⁷ Régulation socio-politique est entendu dans le sens de l'analyse des politiques publiques et que rappelle Jaglin (2007): « mécanismes (juridiques, économiques et politiques) auxquels recourent les collectivités locales urbaines pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social, ou sa transformation. »

⁶⁸ La notion 'action collective urbaine' se distingue de celle de 'action publique' : elle permet de souligner le fait que l'acteur public n'a pas le monopole de la production de biens publics, ni symboliquement, ni dans les moyens ni dans les actes. Les autres acteurs, individuels et collectifs, privés, communautaires, coutumiers ou encore relatifs à l'aide au développement, sont majoritaires et s'imposent aux acteurs publics. 'Action collective urbaine' garde l'idée d'un processus non linéaire, chaotique, multi-niveaux et multi-acteurs qui est amenée par l'expression 'action publique' en opposition à 'politique publique' (cf. section 2.1.3). La notion d'action collective urbaine est empruntée à plusieurs chercheurs en urbanisme (Scherrer, 2004 ; Paulhiac, 2008 ; Boïno, 2009) et est inspirée de la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud (Reynaud, 1997 ; de Terssac, 2003 ; Reynaud, 2003). La définition utilisée dans cette thèse s'éloigne donc de l'idée d'un acteur collectif unique et de la définition utilisée en sociologie des mouvements sociaux (par exemple par Alain Touraine).

l'action publique, à travers le prisme des projets de développement. Ces deux disciplines ont en commun l'intérêt porté aux processus plutôt qu'au contenu des politiques. C'est ce qu'implique en effet la définition du développement donnée par Jean-Pierre Olivier de Sardan (1995a : 7) comme :

l'ensemble des processus sociaux induits par les opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu mais cherchant à mobiliser ce milieu, et reposant sur une tentative de greffe de ressources et/ou techniques et/ou savoirs.

Dans cette perspective, l'anthropologie du développement francophone et anglophone a produit une abondante littérature traitant des processus et des résultats de projets et programmes de développement. Ils utilisent le projet de développement comme définissant un « espace social particulier (...) lieux de confrontations, négociations et alliances entre acteurs sociaux » (Bako-Arifari et Le Meur, 2001 : 121).

Le cadre de l'analyse des politiques publiques se donne comme objectif de « comprendre comment et dans quelles conditions des programmes d'actions sont définis puis mis en œuvre » (Gaudin, 2004 : 1). Il prend naissance aux États-Unis dans le sillage de la *Policy Science* puis est largement exploité en Europe. Il est surtout connu pour son aptitude à décrire les nouvelles formes de l'action publique en Occident, et notamment dans l'Union Européenne, face à la montée des enjeux de société civile, aux modèles participatifs de planification, à l'impact de nouveaux acteurs globaux (Union Européenne, OTAN, etc.) et locaux (collectivités locales, comités de quartiers) et aux enjeux de la métropolisation (Le Galès, 1995). Ces nouvelles conditions provoquent des bouleversements dans la manière dont les politiques publiques sont menées. Le terme de « politique publique », véhiculant l'idée d'une maîtrise par l'acteur public du processus de politique, depuis la formulation de la politique, à sa mise à l'agenda et sa mise en œuvre, et de la linéarité de ce processus, n'est plus adapté. Ces auteurs lui préfèrent le terme d' « action publique », qui connote un processus plus chaotique, impliquant un grand nombre d'acteurs, brouillant les frontières entre public et privé, soumis aux interactions entre acteurs plutôt qu'à la rationalité des arguments techniques. L'action publique est alors conçue comme « un espace sociopolitique » (Lascoumes et Simard, 2011 : 17) plutôt qu'une activité linéaire et rationnelle⁶⁹. En termes de stratégie de recherche, une telle approche nécessite de mettre l'accent sur les processus plutôt que sur le contenu des politiques, sur une approche interactionniste et multi-niveaux (Massardier, 2003 ; Gaudin, 2004 ; Lascoumes et Le Galès, 2007).

⁶⁹ Une démonstration similaire est utilisée pour remplacer « gouvernement » par « gouvernance » (Le Galès, 1995)

Récemment, une convergence s'opère quant aux cadres d'analyse de l'action publique en contexte africain. Premièrement, l'anthropologie du développement, longtemps discipline dominante dans l'analyse des programmes et projets de développement en Afrique, tente d'articuler l'échelle micro aux échelles méso et macro dans ses analyses, et d'arrimer les résultats de recherche aux mécanismes plus généraux de l'action publique (Bako-Arifari et Le Meur, 2001 ; Lavigne-Delville, 2011). En témoignent l'étude des intermédiations et courtages dans les processus des projets de développement (Bierschenk et al., 2000 ; Lewis et Mosse, 2006), des organisations de développement (Baré, 1997) ou encore des actions et services publics (Olivier de Sardan, 2007 ; Blundo et Le Meur, 2009). Deuxièmement, les recherches en études de développement, plus ou moins opérationnelles, s'intéressent également aux approches en termes de processus et actent de la complexité de ces derniers (Thomas et Grindle, 1990 ; Sutton, 1999 ; Keeley et Scoones, 2003). Troisièmement et plus récemment, les chercheurs de la science politique, de la sociologie politique et ceux ancrés dans le champ de l'analyse des politiques publiques s'intéressent au terrain africain, posant la question des possibles utilisations des concepts du cadre d'analyse de l'action publique (Darbon, 2004 ; Enguéléguélé, 2008, 2009). Ces dernières années, la multiplication des études empiriques sur ce terrain tend à démontrer la pertinence de ces emprunts conceptuels (Eboko, 2005 ; Enguéléguélé, 2009 ; Bonvalet, 2014).

Aussi, à la suite de ces auteurs, j'adopte tout de suite l'expression « action publique » plutôt que « politique publique », puisqu'il connote mieux les conditions et processus complexes observés en Afrique subsaharienne, comme je l'expose ci-après.

Dans les deux prochaines sous-sections, sans revenir sur ces filiations disciplinaires, je présente deux ensembles de connaissances que ces recherches ont édifiés : la complexité croissante des conditions de l'action publique et l'importance des phénomènes de détournements des objectifs durant la phase de mise en œuvre de l'action publique en Afrique subsaharienne. Dans une dernière section, je présente les connaissances relatives à l'administration publique, maillon souvent oublié mais fondamental au sein de ces processus.

2.1.3.1 Les conditions de l'action publique en Afrique subsaharienne

Le terrain africain présente des conditions particulières de conduite et de mise en œuvre de l'action publique. L'économie politique, la science politique, les études critiques du développement mais aussi l'anthropologie du développement se sont attachées à décrire ces conditions en mettant en avant les effets de la dépendance à l'aide extérieure de ces pays.

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne sont sous une dépendance financière à l'aide publique au développement, relative aux investissements et parfois même aux

dépenses de fonctionnement des institutions publiques⁷⁰. Cette dépendance financière a des répercussions dans le processus de production des politiques publiques qui peuvent être considérées comme des effets pervers. Premièrement, l'aide au développement interfère dans les décisions de politiques publiques à travers les conditionnalités économiques et institutionnelles qui accompagnent systématiquement les transferts de fonds. Ce phénomène est renforcé par le fonctionnement général de l'aide internationale, porté par l'offre de solutions plutôt que par la demande nationale ou locale (Naudet, 1999 ; Lecomte et Naudet, 2000a). En conséquence, la constitution des secteurs de politique publique serait pré-fabriquée par les catégories de l'aide (Darbon, 2004). Finalement, cette dépendance à l'aide déresponsabilise les décideurs politiques (Moss et al., 2006). Ensuite, l'action publique dans ces contextes est fragmentée entre projets et programmes de développement ponctuels fortement soutenus par l'aide internationale d'un côté, et politiques nationales menées par des États avec peu de moyens humains et financiers de l'autre. Peu de coordination entre ces actions existe ; les engagements des bailleurs de fonds à s'aligner sur les politiques nationales, notamment à travers la Déclaration de Paris⁷¹, n'ont pas eu d'impacts significatifs jusqu'à présent (Fraser, 2009 ; Lavigne-Delville et Abdelkader, 2010). En somme, les acteurs publics africains n'ont pas le monopole de la production et de l'offre de biens publics (Enguéléguélé, 2008). Mais est-ce à dire que les acteurs de l'aide décident des politiques publiques africaines ?

Les recherches contemporaines réfutent cette hypothèse. Tout d'abord, parce que les acteurs conventionnels de l'aide au développement, c'est-à-dire les coopérations bilatérales et multilatérales, ne sont plus les seuls à interférer dans les processus de politiques publiques. L'aide au développement elle-même se complexifie : aux acteurs anciens de la coopération s'ajoutent aujourd'hui la coopération décentralisée (de commune à commune) et les acteurs micro-locaux (ONG, regroupements communautaires, de quartiers, etc.). De plus, le terrain africain n'échappe pas à la « démographie galopante de l'action publique », en particulier en ville (Lavigne-Delville, 2011 : 146) troublant encore les processus de construction et de mise en œuvre des politiques publiques. Sous l'influence des démocratisations, de l'instauration du multipartisme, de la décentralisation, les acteurs locaux émergent :

⁷⁰ L'aide publique au développement représentait dans les années quatre-vingt-dix, 18,4 % du produit national brut africain. Elle finance la totalité de l'investissement public dans les pays d'Afrique subsaharienne et souvent une partie des dépenses de fonctionnement de l'État (Amprou et Duret, 2000).

⁷¹ La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement implique un changement dans les pratiques de l'aide au développement se traduisant par cinq principes : élaboration des propres stratégies nationales de développement par les pays bénéficiaires (appropriation) ; soutien de ces stratégies par les donateurs (alignement) et coordination des interventions des donateurs dans les pays (harmonisation) ; gestion des projets axée sur les résultats (résultats) ; responsabilité conjointe de la réalisation de ces objectifs (redevabilité mutuelle). Elle a été entérinée en 2005.

collectivités locales, ONG (Dorier-Apprill et Meynet, 2005), autorités coutumières (Georg, 2006), associations de ressortissants, diaspora (Tall, 2009), églises et groupements religieux (Mayrargue, 2002) interviennent sur les territoires urbains en interaction avec les acteurs publics et de l'aide.

L'influence des bailleurs de fonds n'est ni uniforme, ni automatique. De nombreuses études en science politique et en sociologie montrent qu'elle dépend des pays et des capacités de négociation, mais aussi des secteurs de politiques publiques (Eboko, 2005 ; Bergamaschi, 2009 ; Fraser, 2009 ; Whitfield, 2009 ; Lavigne-Delville, 2010 ; Lavigne-Delville et Abdelkader, 2010). Dans une certaine mesure, les États choisissent stratégiquement les secteurs dans lesquels les recommandations des bailleurs de fonds peuvent s'exercer et ceux dans lesquels ils gardent une marge de manœuvre⁷². En somme, l'aide au développement oriente mais ne dirige pas directement les politiques publiques (Darbon, 2004) et de nombreux acteurs non publics interfèrent dans ces processus.

2.1.3.2 La mise en œuvre : le moment de l'appropriation déformatrice et créative

Les effets de l'aide au développement semblent également bien plus en retrait lorsque les analyses prennent pour objet la mise en œuvre des projets de développement et descendent en échelle vers le local. C'est là tout l'enseignement des travaux sur la mise en œuvre des projets de développement (Olivier de Sardan, 1995a ; Bako-Arifari et Le Meur, 2001), sur les transferts de modèles institutionnels (Darbon, 1993 ; Meny, 1993 ; Darbon, 2009b) et d'instruments d'action publique et dispositifs socio-techniques (Le Meur, 2006b).

Ces recherches mettent en évidence qu'un processus d'appropriation accompagne toujours la mise en œuvre de ces projets ou politiques ; et qu'une ré-interprétation du modèle défini par le projet ou la politique est consubstantielle à ce processus d'appropriation. Autrement dit, le mimétisme n'est jamais parfait.

Ces processus constituent d'ailleurs une des clés du succès d'une action publique. Mis en lumière par la sociologie de la traduction et la science politique à propos des terrains occidentaux, ils sont fondamentaux dans des contextes de « sociétés projetées », où l'idée et les dispositifs d'action viennent souvent de l'extérieur. Eux seuls peuvent permettre aux dispositifs d'action de se dérouler et de faire sens dans la durée (Darbon, 2009b ; Lavigne-Delville, 2011).

⁷² Par exemple, la lutte contre le VIH/SIDA serait un secteur plutôt porté par l'aide au développement (Eboko, 2005), tandis que le foncier serait un secteur largement contrôlé par les États nationaux (Lavigne-Delville, 2010).

En effet, autour de chaque enjeu d'action publique doit d'abord se constituer un système d'action qui relève des acteurs comme des dimensions matérielles de l'action⁷³. En d'autres termes, ces processus participent d'une adaptation aux conditions locales sur les plans matériel, social, politique et cognitif. Ce sont des processus créatifs qui transforment les objectifs initiaux et les procédures prévues : appropriation signifie alors déformation et sélection des objectifs, détournement des ressources et des actions en fonction de contraintes et d'intérêts locaux (Darbon, 2009a). Ainsi, les acteurs locaux ne sont pas passifs ou simples récepteurs d'une action publique orientée par l'aide au développement.

Ensuite, ces phénomènes participent à la construction de sens pour les acteurs locaux : il s'agit d'une opération de « traduction » (Callon, 1986) qui permet l'intéressement et l'enrôlement des acteurs. Ils permettent donc la constitution d'un réseau d'acteurs mobilisés autour de la mise en œuvre du projet, du programme, ou de l'instrument. Ces recherches mettent également en lumière le rôle des médiateurs dans ces processus de traduction : « courtiers » (Bierschenk et al., 2000), « passeurs de l'innovation » (Olivier de Sardan, 1995a).

En somme, l'action publique en Afrique subsaharienne apparaît comme une co-production faisant intervenir un grand nombre d'acteurs, dont les acteurs de l'aide au développement qui ont un poids certain dans les orientations initiales de certaines politiques sectorielles. Cette co-production relève d'une interaction multi-niveaux, croisant les échelles du global au local. Ces éléments renforcent l'idée que l'action publique n'est pas un processus linéaire mais plutôt chaotique et imprévisible, dans lequel la mise en œuvre est une phase clé.

2.1.3.3 *Des administrations publiques fragmentées et politisées*

Aux commandes de la mise en œuvre de l'action publique se trouve l'administration publique. Son fonctionnement et ses caractéristiques font ainsi partie des conditions de l'action publique. Objet d'une abondante littérature normative, l'administration publique africaine est cependant restée peu étudiée par les disciplines classiques comme la sociologie des organisations et des administrations (Copans, 2001 ; Darbon, 2001). Depuis les années 1990, un renouveau de l'étude des administrations s'opère à partir différentes perspectives disciplinaires : l'économie politique en lien avec les études du développement (Hibou, 1999 ; Raffinot et Roubaud, 2001), la science politique et la socio-anthropologie intéressées par l'État en action⁷⁴ (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014b) et enfin l'anthropologie *via* ses études

⁷³ Ce sont des systèmes socio-techniques dans le sens de la sociologie de la traduction (Akrich, 2006).

⁷⁴ Dans la filiation du programme de recherche ouvert en Occident, entre autres par Jobert et Muller (1987).

empiriques sur la mise en œuvre des services publics (Jaffré, 1999 ; Blundo, 2001b ; Olivier de Sardan, 2001a ; Blundo et Le Meur, 2009 ; Olivier de Sardan, 2012) et sur la petite corruption dans les contextes administratifs (Eyebiyi ; Olivier de Sardan, 1996a ; Blundo, 2001a ; Blundo et Olivier de Sardan, 2007).

Ces administrations semblent particulièrement dépourvues : sous-équipées, aux fonctions sous-rémunérées, voire irrégulièrement payées. Leur fonctionnement apparaît personnalisé et politisé. Si ces caractéristiques se retrouvent dans de nombreuses administrations à travers le monde, elles sont particulièrement exacerbées en Afrique subsaharienne. Elles s'incarnent dans des pratiques déviantes par rapport à un modèle wébérien d'administration et aux normes professionnelles : prise en charge personnalisée des administrés ; corruption dans la délivrance des services ; utilisation du matériel et des avantages professionnels à des fins personnelles. Certains auteurs parlent ainsi d'une « privatisation » des administrations publiques africaines (Eyebiyi), dans la suite logique de la privatisation de l'État (Hibou, 1999). D'autres recherches à des échelles plus micro montrent que les activités administratives, notamment la délivrance des services publics, font toujours intervenir quatre pôles d'acteurs (Blundo, 2002 ; Blundo et Le Meur, 2009) : les services de l'administration publique, les administrations du développement, les acteurs communautaires et les opérateurs privés. L'éducation ou la santé font souvent l'objet de négociation entre services d'État, ONG locales, nationales ou internationales relayant les attentes des bailleurs de fonds étrangers et parents d'élèves (Blundo, 2002 ; Bierschenk, 2010).

La politisation est un autre trait marquant de ces administrations. Sphère administrative et sphère politique ne sont en effet jamais nettement séparées sur les terrains africains : les individus naviguent de l'une à l'autre ; les carrières administratives sont hautement conditionnées par les connivences politiques plutôt que par les performances au travail ; les ressources administratives, y compris monétaires, sont détournées à des fins personnelles par les hommes politiques. Clientélisme, népotisme et corruption sont les principes qui semblent guider le fonctionnement des administrations (Médard, 1991 ; Razafindrakoto et Roubaud, 2001).

Parallèlement, ces administrations apparaissent fragmentées : on voit apparaître des « poches d'efficacité » (Roll, 2014), souvent liées à des projets de développement (par exemples les « unités de gestion de projet »), où ces caractéristiques déviantes ne sont plus observées. Dans ces « poches », les conditions de travail sont radicalement différentes en termes d'équipement matériel, de salaires, de reconnaissance, puisqu'elles sont relativement contrôlées (et financées) par l'aide extérieure. Les fonctionnaires n'adoptent plus le même comportement et les acteurs politiques n'exercent plus la même pression, sans qu'un impact significatif ne soit observé sur le

reste de l'administration, ou même du département. Blundo (2011) parle ainsi d'une « administration à deux vitesses ». En retour, cette fragmentation contribue à fragiliser la légitimité de l'administration, puisque l'efficacité de l'action administrative (selon le point de vue des administrés) et les conditions de la performance professionnelle (du point de vue des administrateurs) sont liées à un facteur exogène : l'aide (Hibou, 1998).

Les analyses sociologiques les plus récentes expliquent ce fonctionnement particulier des administrations africaines à partir de leur histoire complexe (Darbon et Crouzel, 2009 ; Bierschenk, 2010 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014b). Les administrations africaines sont des ensembles institutionnels issus de modèles contradictoires sédimentés : le modèle colonial, à l'origine des administrations d'État en Afrique, est celui d'une administration toute-puissante déjà caractérisée par des outre-passements de droits. À l'indépendance et la mise en place d'un régime d'aide, l'accumulation des modèles d'administration s'est accélérée avec les différentes stratégies portées par les agences de développement. Du focus sur les infrastructures à la lutte contre la pauvreté, pratiquement chacune de ces stratégies a porté une tentative de réforme de l'administration : dégraissage de la fonction publique lors de l'ajustement structurel, déconcentration et décentralisation de l'administration lors des réformes de la décentralisation et plus récemment injonction au *capacity building* (Copans, 2001 ; Raffinot et Roubaud, 2001 ; Darbon, 2003 ; Bezes, 2007 ; Bierschenk, 2010).

Les réformes managériales, imposées dans le sillon des réformes de la gestion urbaine et inspirées des principes du *New Public Management*, constituent sans doute les réformes les plus marquantes. Elles touchent au fonctionnement même des administrations par l'imposition de principes de mesure de la performance, de partenariats souples, de procédures flexibles d'embauche et de rémunération, de décentralisation des fonctions de gestion, etc. (World Bank, 1991a). Elles représentent cependant aujourd'hui une couche supplémentaire qui n'a pas remplacé les autres. Elles semblent en effet avoir échoué à modifier en profondeur le fonctionnement des administrations, notamment parce que leur hypothèse de base, soit l'existence d'une bureaucratie wébérienne (à réformer car inefficace) n'était pas vérifiée dans le cas africain (Bezes, 2007 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014a).

En conséquence de cette histoire longue et complexe, ces administrations sont formatées par un « sur-pluralisme » des normes (Chauveau et al., 2001) (cf. *supra*). Non seulement l'administration peut se référer à de multiples modèles normatifs, mais la société à laquelle elle s'adresse est elle-même traversée d'un pluralisme des normes (Darbon et Crouzel, 2009 : 92) :

L'administration des Afriques fonctionne sur des registres multiples liés au pluralisme normatif des sociétés dans lesquelles elle « fait administration » mais aussi à l'accumulation des modèles et techniques administratifs qui ne cesse de se poursuivre.

Aux normes officielles se superposent toujours des normes non officielles dans la conduite des activités administratives. La politique foncière en Afrique de l'Ouest constitue un exemple bien documenté de cette ambivalence (Chauveau et al., 2001) : au droit positif d'inspiration coloniale, que l'administration est sensée appliquer et faire respecter, se superposent des contraintes sociales, relatives par exemple au respect du « premier défricheur » de la terre, que l'État défend parfois également. Cette ambivalence entraîne un flou normatif dont les fonctionnaires peuvent jouer pour assurer leur position de pouvoir et parfois simplement compenser les bas salaires.

En somme, des conditions de leur émergence, de la faiblesse des États qui entraîne la faiblesse des moyens matériels de l'administration, de la concurrence des structures de projets bien plus efficaces, du très faible répondant des administrés qui pourraient imposer le respect des règles administratives, il découle que ces administrations ne semblent pas disposer de légitimité propre (Darbon et Crouzel, 2009). En conséquence, elles restent captives du politique.

Ces recherches interprètent l'informalisation, la privatisation et la personnalisation du fonctionnement de l'administration comme des réponses organisationnelles aux conditions singulières et contradictoires de son existence (Bierschenk, 2010). De la sorte, les explications culturalistes, mettant la faute sur une culture africaine qui serait foncièrement étrangère à l'idée d'administration, sont évacuées (Olivier de Sardan, 2008).

Que retenir de cette revue de littérature ?

La gestion urbaine est une activité problématique : en s'attaquant à la mise en ordre de la ville existante et aux modalités d'accès aux ressources urbaines, elle touche au cœur des dynamiques socio-économiques et aux structures du pouvoir urbain. De plus, elle s'exerce sur un terrain particulièrement complexe, formaté par la pluralité des normes et leur articulation à travers des formes multiples et informelles de production de la ville. Dans ce contexte, la mise en ordre de la ville par la gestion urbaine paraît problématique. Pour qu'elle fonctionne, la notion d'ordre doit être mise en cause et négociée.

En d'autres termes, derrière l'acte de gérer se trouve un principe de coordination, de conciliation et de régulation. S'intéresser à cet acte, c'est se poser en observateur

attentif des « articulations de nature politique, économique, sociale, mais aussi financière et technique qui concourent au fonctionnement de la ville » (Sohn, 2003 : 7).

Il est donc pertinent d'étudier comment se déroule en pratique la gestion urbaine, autrement dit d'étudier la mise en œuvre de cette forme d'action publique et collective. Une attention particulière doit être portée aux mécanismes et processus, car ils permettent les compromis entre volonté d'ordre et dynamiques structurantes informelles ; et aux résultats de ces compromis.

2.2 Cadre d'analyse

Le cadre d'analyse (ou cadre conceptuel) correspond à l'ensemble des connaissances fondées et des concepts qui soutient une recherche scientifique qualitative (Maxwell, 2008 : 228) :

The conceptual framework is (...) the system of concepts, assumptions, expectations, beliefs, and theories that supports and informs your research. (...) a formulation of what you think is going on with the phenomena you are studying—a tentative theory of what is happening and why⁷⁵.

Cette section présente le cadre d'analyse de ma recherche, compris dans le sens large que lui donne Maxwell dans la citation ci-dessus. Elle pose les éléments construisant ma problématique de recherche et les hypothèses l'accompagnant.

Origines de la recherche

La présente recherche tire son origine d'un paradoxe, celui de réformes de gestion urbaine particulièrement puissantes, mais aux résultats incertains, décevants, mitigés. La revue de littérature a mis en évidence que le constat d'échec émerge d'une grille de lecture particulière, celle d'un programme de développement. Les recherches plus empiriques démontrent les conditions particulières dans lesquelles sont mises en œuvre ces réformes, ainsi que les nécessaires déformations liées à l'appropriation locale de réformes exogènes. En conséquence, en annonçant l'échec des réformes internationales de la gestion urbaine, rien n'a été dit des modalités réelles de cette gestion ni de ses formes locales et originales émergeant des phénomènes d'appropriation. À l'aide du contexte béninois, cette recherche veut saisir ces manières de faire. Il en découle la question générale de recherche suivante :

Selon quels processus et sous quelles formes se déroule l'action de « gérer la ville » dans des contextes post-réformes de la gestion urbaine ?

Les instruments de gestion urbaine municipale sont utilisés comme fil d'Ariane pour reformuler cette question générale sous forme d'une « proposition de recherche⁷⁶ » (Olivier et al., 2005) composée d'une problématique ancrée dans l'étude de cas et d'hypothèses.

⁷⁵ Traduction de l'auteur : « Le cadre conceptuel est (...) le système formé par des concepts, des hypothèses, des attentes, des opinions et des théories qui soutient et informe votre recherche (...) une formulation de ce que vous pensez qu'il se passe à propos du phénomène étudié – une théorie provisoire de ce qui se produit et pourquoi cela se produit ».

⁷⁶ L'expression « proposition de recherche » correspond pour les auteurs à une démarche inductive visant à proposer une nouvelle signification ou compréhension d'un phénomène donné, et se

En effet, en descendant à l'échelle d'objets concrets comme les instruments de gestion urbaine, le paradoxe est encore mieux palpable : certains de ces instruments de gestion urbaine, mis en place par les réformes managériales, sont toujours existants et font preuve d'une longévité remarquable vis-à-vis d'autres dispositifs exogènes, mais ont des effets très mitigés sur la performance de la gestion urbaine. Comment l'expliquer ? L'exemple du RFU au Bénin est tout à fait parlant à cet égard, et permet de définir des angles d'attaque pour saisir les processus et les formes de la gestion urbaine au Bénin.

On peut aborder la question sous l'angle de l'adaptation en se demandant si ces instruments sont bien adaptés au contexte d'application. Toutefois, leur élaboration a fait l'objet d'une adaptation attentive (cf. Chap. 1). De plus, s'ils avaient été si étrangers au contexte d'application, ils auraient probablement disparu. C'est d'ailleurs ce qui est arrivé à certains de ces instruments.

C'est donc que ces instruments, et en particulier le RFU béninois, doivent servir à quelque chose et/ou à quelqu'un. Nourrie des connaissances scientifiques de la sociologie des techniques et de la sociologie des instruments de l'action publique, cette intuition conduit à la question de **l'appropriation**. L'appropriation, selon la revue de littérature effectuée au-dessus, est un processus déformateur, créateur, et essentiel dans la « carrière » d'un instrument comme dans toute forme d'intervention publique. L'appropriation est en effet le processus par lequel l'intervention exogène « s'accroche » aux acteurs et intérêts locaux, et réussit à se diffuser ; ce processus est d'autant plus important lorsque cette intervention a une origine exogène, comme c'est souvent le cas en Afrique subsaharienne. Cette perspective est donc à explorer. Elle pourrait permettre de comprendre « ce qui fait tenir » le RFU dans ce contexte où il remplit mal ses objectifs pré-définis. En termes de stratégie de recherche, une telle perspective revient à s'intéresser aux **processus de mise en œuvre** de l'instrument, en laissant de côté les performances techniques de celui-ci.

Cependant, si la mise en œuvre de l'instrument est structurée par son contexte, **n'est-elle pas également structurante ?** Le temps long de l'usage ne contribue-t-il pas à formater le territoire et l'espace urbain ? Dans quelle mesure cette mise en œuvre participe-t-elle aux arbitrages entre groupes sociaux aux intérêts contradictoires ?

Deux angles d'attaque apparaissent : d'une part les processus de mise en œuvre de l'instrument ; d'autre part leurs effets sur la régulation urbaine.

distingue d'une démarche de recherche hypothético-déductive qui cherche à vérifier une théorie (Olivier et al., 2005).

2.2.1 À la recherche de la gestion urbaine réelle et ordinaire

Le but de la recherche est de comprendre **selon quels processus et sous quelles formes** se déroule l'action de « gérer la ville » dans le contexte béninois. Je précise ici les choix sémantiques et l'hypothèse de travail.

2.2.1.1 « Gérer la ville au Bénin » comme objet de recherche

Cette recherche prend pour objet l'acte de « gérer la ville ».

Sur le plan opérationnel comme on l'a déjà vu ci-dessus, la gestion urbaine recouvre un vaste panel d'activités, puisqu'il s'agit de l'ensemble des fonctions de maintenance, de coordination et de régulation des services techniques et des équipements qui concourent au fonctionnement urbain (Dupuy, 1982). Le choix du terme « gérer » plutôt que « la gestion » reflète une perspective de recherche qui met la **dimension procédurale** et les **dynamiques** au centre du questionnement.

Ce choix défend en effet d'abord l'idée que la gestion urbaine est une action collective (gérer), plutôt qu'une politique publique sectorielle (la gestion urbaine) clairement délimitée, dirigée et contrôlée par une autorité publique. Les conditions post-réformes de gestion urbaine sont en effet caractérisées par la présence d'une multitude d'acteurs en plus de l'acteur public, notamment des entreprises privées et la société civile. Ces acteurs et leurs actions s'imposent à l'acteur public et à l'action publique⁷⁷. De plus, l'autorité publique comme l'administration publique (bras armé de l'autorité publique) dans le contexte africain sont ambivalents ; caractérisés par une interpénétration entre public et privé. Dès lors, il semble plus juste de considérer l'action de « gérer la ville » comme une forme d'action collective urbaine, avec la municipalité au cœur, plutôt que comme une politique publique sectorielle.

Ce choix sémantique tient aussi à la volonté de mettre en avant la dimension dynamique de l'objet : puisque la gestion urbaine est avant tout un exercice de coordination, de régulation d'intérêts contradictoires (cf. Revue de littérature), elle n'est jamais établie définitivement. La régulation est un équilibre qui par définition n'est jamais totalement stabilisé⁷⁸. Il s'agit donc de mettre l'accent sur les efforts continus effectués pour atteindre cette régulation.

⁷⁷ C'est cette particularité du contexte africain (domination de l'action collective sur l'action publique, dans les moyens, le symbole, les actions) qui fait préférer le terme de 'action collective urbaine' à 'action publique'.

⁷⁸ Dans cette thèse la régulation est entendue comme une dynamique de « construction d'un ordre social et politique » (Enguéguélé, 2009 : 246). Le sens premier de la notion de régulation provient des sciences naturelles et désigne la capacité d'un système à maintenir son état d'équilibre. Appliquée aux systèmes sociaux, la notion a été définie dans plusieurs disciplines. En économie, la Théorie de la Régulation vise à comprendre les conditions de reproduction du système capitaliste et la stabilisation de ses crises en questionnant le principe auto-régulateur du marché (Boyer et Saillard,

2.2.1.2 *La gestion urbaine réelle et ordinaire face aux réformes de la gestion urbaine*

Cette recherche se positionne à un **moment particulier dans l'histoire de la pensée et des « méthodes » (Lacaze, 2007) de l'urbanisme** : elle se positionne en aval d'un formidable engouement pour une approche de l'urbanisme par la gestion, largement formatée par la pensée managériale (*New Public Management*).

Cette approche se définit comme une attention particulière aux fonctions de gestion de la ville existante plutôt qu'à la planification (une « méthode⁷⁹ ») ; un recours à des procédures et techniques inspirées du secteur privé s'appliquant à l'administration publique, bras armé de la gestion publique (des procédures opérationnelles) ; mais aussi une philosophie de la gestion qui sort du seul cadre de l'autorité publique nationale, relevant plutôt des municipalités décentralisées et de la « nouvelle gouvernance négociée » (Lascoumes et Le Galès, 2005 : 23), en lien fluide avec d'autres acteurs comme les acteurs privés, communautaires, ceux du haut et ceux du bas (une philosophie de l'action publique). Cet engouement s'est traduit très concrètement sur les terrains africains, dont le Bénin, à travers des projets et programmes de développement (cf. Chap. 1).

S'interroger aujourd'hui sur les modes de gérer la ville au Bénin signifie donc nécessairement s'interroger sur les résultats de ces projets et programmes, les effets de la mise en œuvre de ces méthodes, philosophie, procédures opérationnelles ; mais pas seulement.

En d'autres termes, il ne s'agit pas uniquement de prendre le rôle de l'évaluateur de programme de développement. L'évaluateur cherche à mesurer les résultats de ces réformes vis-à-vis des objectifs annoncés. Cette évaluation a déjà été faite et est assez décevante. Les programmes ont échoué à réformer un mode de gestion basé sur l'administration et surtout à renverser la tendance d'une ville informelle, aux équipements en détérioration progressive.

Toutefois, une telle évaluation n'aide pas à comprendre : la proclamation de cet échec passe sous silence les adaptations partielles, les compromis socio-politiques dont relève tout processus de mise en œuvre d'une réforme (cf. revue de littérature). Surtout, elle ne permet pas d'expliquer pourquoi les dispositifs concrets issus des réformes de la gestion urbaine, notamment les municipalités et les instruments à leur

2002). Dans la sphère juridique, la notion a aidé à caractériser des situations dans lesquelles se multiplient les sources du droit (Gaudin, 2004). En sociologie, elle a porté la réflexion sur la production de normes comme vecteur de l'intégration sociale dans deux perspectives : consensualiste (le conflit est l'exception) et agonistique (le conflit est un événement normal) (Commaille et Jobert, 1998).

⁷⁹ Selon Lacaze (2007).

disposition, sont toujours en place. Ils sont effectifs, même s'ils ne sont pas efficaces. Ce paradoxe constitue un premier indice sur lequel est bâti le raisonnement de thèse : s'ils sont là, s'ils n'ont pas disparu, c'est que quelque chose se passe⁸⁰.

Dit autrement, la recherche veut saisir les modalités et processus de gestion urbaine réelle et ordinaire au Bénin. En effet, il s'agit de s'intéresser aux processus réels et non idéels, selon la distinction proposée par Olivier de Sardan (2008 : 1) à propos de la gouvernance : les réformes impulsées par l'aide au développement posaient des critères et définissaient un modèle idéal de la gestion urbaine ; toutefois ce qui est mis en œuvre et qui sera observé à travers cette recherche est différent et correspond à la gestion urbaine réelle. Dans le même ordre d'idée, je parle de gestion urbaine « ordinaire » dans le sens que lui donne Robinson (2006) et à sa suite les auteurs ancrés dans le paradigme postcolonial : il ne s'agit pas de juger ces processus à l'aune du modèle importé par l'aide au développement, mais de les **comprendre dans leur contexte** (quotidien, local) **et dans leur historicité** (accumulation des modèles de référence, ancienneté de l'outil, etc.).

Si la référence aux réformes comme modèle de gestion urbaine sera fréquente dans cette thèse, c'est parce que ces réformes ont été très influentes. Elles comptent dans le paysage technique, organisationnel et cognitif de la gestion urbaine au Bénin. Mais dans la démarche de ma recherche elles ne constituent pas la stricte grille d'évaluation. Elles restent de l'ordre du contexte historique, en arrière plan. Il s'agit d'ailleurs d'un contexte somme toute très ordinaire dans un pays sous régime d'aide.

2.2.1.3 *L'hypothèse municipale*

Suivant le fil d'Ariane de ces instruments de gestion présents dans les municipalités béninoises, la gestion urbaine est observée à partir d'un point d'observation : la municipalité. Là aussi, le constat d'échec réalisé par l'évaluateur ne facilite pas la tâche : s'il y a échec, est-ce à dire que les municipalités ne font rien ?

Lorsque l'on s'intéresse aux acteurs de la gestion urbaine en Afrique subsaharienne, deux perspectives critiques ressortent ; toutes deux concluent à l'inexistence d'une action publique municipale en Afrique. Selon la première perspective, les pratiques populaires sont considérées comme une « gestion de fait » de la ville par les citoyens, tout comme certains auteurs ont considéré l'existence des « urbanismes de fait ». La seconde perspective consiste à considérer que l'action

⁸⁰ Cela revient à renverser le sens de l'évaluation des actions de développement, selon la perspective des anthropologues du développement tel Mosse (2005 : 2) : « For many working in development, getting theory right is the key to addressing the failures and disappointments of development. (...) What if, instead of policy producing practice, practices produce policy? (...) It does not ask whether, but rather how development works. »

publique en Afrique est le simple reflet des injonctions de l'aide internationale⁸¹. Or, les recherches qui se sont intéressées aux pratiques informelles, individuelles ou collectives, ont montré que celles-ci étaient étroitement articulées aux dispositifs formels et publics. Les études du développement ont prouvé le processus d'appropriation créatif et déformateur systématique qui accompagne tout processus de mise en œuvre des projets et programmes de développement.

Me fondant sur ces résultats de recherche prouvant (i) les imbrications du formel et de l'informel et (ii) l'appropriation des injonctions internationales, je prends un positionnement plus nuancé : je considère que la gestion urbaine municipale devrait logiquement être traversée par ces dynamiques qui viennent du haut comme celles qui viennent du bas, mais qu'elle ne se résume pas à ces influences. En conséquence, **l'hypothèse de travail de cette recherche est qu'il « reste » de la gestion urbaine municipale**, bien qu'elle s'articule aux sphères publiques, privées, formelles et informelles, aux injonctions internationales comme aux contraintes du terrain.

Avec cette hypothèse de travail, j'adopte un regard biaisé : à l'intérieur de cette action collective urbaine complexe que représente la gestion urbaine, **je m'intéresse plutôt à l'action publique, celle que mène ou tente de mener la municipalité**. Je me penche sur cette impulsion donnée par la municipalité (cf. *infra*). Ce biais permet d'explorer les formes que prend l'action publique dans un contexte où l'action collective urbaine s'impose généralement à l'action publique⁸².

En conséquence, la recherche ne vise pas à mesurer les résultats des réformes de la gestion urbaine, mais à comprendre la gestion de la ville du point de vue de l'acteur municipal, à travers l'observation de ce qu'il fait et comment il agit. Cette hypothèse de travail implique une **stratégie de recherche empirique et attentive aux processus**, que l'on retrouve à travers une approche par les instruments de gestion urbaine.

2.2.2 Une approche par les instruments de gestion urbaine municipale

Les instruments de gestion urbaine municipale semblent un outil de lecture idéal pour une telle recherche. En effet, ils constituent la face visible de la gestion urbaine municipale ; et ils sont au cœur du paradoxe à explorer dans cette recherche. Par ailleurs, les instruments de gestion urbaine permettent d'observer les deux faces de l'action de gérer la ville : les processus d'acteurs d'une part, et la régulation urbaine d'autre part.

⁸¹ Ces deux perspectives sont comparables à l'anthropologie du développement « populiste » et à la perspective « déconstructionniste » de l'anthropologie du développement, identifiées par Olivier de Sardan (2001b).

⁸² Cf. note de bas de page 67, section 2.1 sur la distinction action publique/action collective urbaine.

2.2.2.1 *La gestion urbaine saisie par ses instruments*

Dans les recherches sur la gestion urbaine en Afrique subsaharienne, une place de choix est réservée aux projets et programmes de développement : bien documentés, clairement identifiables et délimités dans le temps et l'espace, ils sont les plus « faciles » à saisir. L'approche par secteurs⁸³ est également largement utilisée comme objet de recherche : elle découpe la gestion urbaine selon les périmètres des compétences des ministères ou départements dédiés⁸⁴. L'un comme l'autre de ces découpages de l'action collective urbaine posent cependant certains problèmes pour ma perspective de recherche. Dans le premier cas, le risque réside dans le biais amené par une grille d'évaluation fournie par le projet ou programme de développement, ou à l'inverse d'une sur-évaluation de l'influence de l'aide. Le second cas pose problème dans la mesure où la gestion urbaine est plus justement comprise comme trans-sectorielle⁸⁵.

Plus rares sont les recherches à partir des instruments d'action publique. Pourtant, cette approche offre des perspectives intéressantes pour éclairer les processus locaux d'action collective urbaine. S'intéresser aux instruments de gestion urbaine permet d'avoir une approche transversale aux différents secteurs et acteurs de la gestion urbaine. De ce point de vue, elle correspond bien au « champ » de la gestion urbaine, qui se définit comme multi-sectorielle et multi-acteurs.

Ce choix d'approche est aussi un choix d'échelle, celle des municipalités et de l'administration locale. Par ce biais il est également possible de décentrer le regard des influences puissantes des acteurs macro, de l'aide ou de l'État vis-à-vis des politiques nationales, vers les processus moins spectaculaires à l'échelle de l'administration locale, et dans les pratiques quotidiennes. Elle permet d'aller vers les villes secondaires et leur administration, plus à l'écart des dispositifs de l'aide au développement.

Une approche par les instruments permet de circonscrire le travail de recherche pour qu'il soit faisable, mais en évitant de choisir une zone d'étude à l'intérieur de villes. Le découpage par zone est souvent utilisé, notamment en géographie, pour cibler la recherche. Mais dans notre cas ce découpage spatial nous aurait éloigné de l'objet de recherche qui est la gestion urbaine municipale : en choisissant comme révélateur un instrument destiné à l'ensemble du territoire relevant de l'autorité municipale, on se permet de réellement tester l'hypothèse de la gestion urbaine municipale.

⁸³ Par exemple la gestion des déchets (Quénot, 2010), l'eau (Jaglin, 2005).

⁸⁴ Ces « découpages » se retrouvent dans l'analyse de l'action publique en général, pas uniquement en milieu urbain.

⁸⁵ De plus, les secteurs de politiques publiques sont souvent issus de catégories fournies par l'aide extérieure (Darbon, 2004).

Surtout, la mise en œuvre des instruments correspond à la phase très concrète de la gestion urbaine. Cela représente un avantage comparatif en termes méthodologiques (cf. *infra*). Cette approche permet de positionner l'observation et l'analyse au plus près du concret de l'action collective urbaine, de « faire parler les techniques » (Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009 : 384). Cela permet de compléter les analyses conventionnelles des représentations (Muller, 2000) ou des jeux d'acteurs⁸⁶ (Grossman, 2010), par une prise en compte des contraintes urbaines et techniques et des usages de l'instrument. Il s'agit donc d'une entrée pertinente pour dénouer les fils des contraintes techniques, politiques et sociales qui façonnent les modalités de gestion urbaine dont je cherche à définir les contours. Cette attention aux pratiques correspond mieux à un ancrage de la thèse dans la discipline de l'urbanisme (cf. *infra*), et prend à rebours la croyance dans les instruments véhiculée par les réformes de la gestion urbaine : *changer l'instrument peut-il tout changer ?*

En somme, l'approche par les instruments correspond bien à l'objectif de recherche qui est de comprendre les processus et les formes de la gestion urbaine municipale ordinaire.

2.2.2.2 *Qu'est-ce qu'un instrument de gestion urbaine municipale ?*

Les instruments de gestion urbaine municipale sont d'abord des instruments de gestion. À ce titre, ils sont des « formalisations de l'activité organisée » (Moïsdon, 1997 : 7). Ils participent d'une volonté d'améliorer rationnellement le fonctionnement d'une organisation, ici la municipalité. La mise en œuvre d'un instrument de gestion est donc la tentative de modifier les comportements des agents d'une organisation, d'initier un processus de transition d'un mode de fonctionnement à l'autre ; dans le cas qui nous intéresse, d'un fonctionnement administratif hiérarchique et cloisonné à un fonctionnement horizontal selon les principes du partenariat négocié.

Les instruments de gestion urbaine municipale sont également des instruments d'action publique. Autrement dit ce sont des « intermédiaires » (Lascoumes et Le Galès, 2005b : 21) entre l'autorité politique et la société. Ils font partie de l'ensemble des dispositifs dont la finalité est d'agir sur un territoire et une société. Lascoumes et Le Galès (2005b : 13) définissent ainsi un instrument d'action publique comme :

Un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.

⁸⁶ Notamment à travers les notions de groupes d'intérêts, de réseaux de politiques publiques, de communauté épistémique, etc.

Ils visent à gérer la ville, autrement dit à modifier les comportements des citoyens et les dynamiques urbaines ; ils ont des objectifs en matière de régulation urbaine, d'arbitrage entre les différents intérêts.

Cette double définition suggère une double grille de lecture des instruments de gestion urbaine :

- Comme instrument de gestion, il s'agit de saisir le processus interne à la municipalité de transition d'un fonctionnement à l'autre. Ce processus n'est jamais détaché des agents qui mettent en œuvre ces instruments, et est fait d'apprentissages collectifs, de négociation de marges de manœuvre et de zones de pouvoir (Crozier et Friedberg, 1977 ; Moïsdon, 1997). Les instruments ne sont pas neutres et sans autres effets que les effets escomptés ; ils induisent des effets propres, l'interaction instrument/usager (la mise en œuvre de l'instrument) produit des phénomènes non prévisibles, notamment : inertie (en raison de l'acteur-réseau), production d'une représentation spécifique d'un enjeu, voire d'une explication de cet enjeu et de son fonctionnement (effets cognitifs).
- Comme instrument d'action publique, il s'agit de comprendre comment ces effets propres structurent en retour l'action publique et quel est le résultat en matière de régulation urbaine (Darbon, 2004 ; Lascoumes et Le Galès, 2005a). Plus précisément, il s'agit d'analyser comment les arbitrages entre intérêts concurrents sont réalisés et de comprendre dans le détail les formes de territorialisation de l'action publique à travers l'instrument, dans un contexte complexe et multi-acteurs (Dorier-Apprill et Jaglin, 2002a ; Dubresson et Jaglin, 2005).

2.2.2.3 Le RFU au Bénin, un révélateur particulier

La mise en œuvre du RFU au Bénin paraît un révélateur de choix et original. Le RFU est un instrument de gestion urbaine mis en place dans le cadre des réformes managériales appliquées au Bénin à partir de la fin des années 1980. Il fait partie de la seconde génération d'instruments cadastraux qui a émergé à la faveur des nouveautés technologiques et des réformes managériales, lesquelles ont porté un regain d'intérêt pour le besoin d'information urbaine (cf. encadré 4, Chap.1). Désignés par l'expression « systèmes d'information foncière », pour se démarquer des cadastres de type colonial, ces instruments de la seconde génération incarnent les principes de ces réformes managériales : décentralisation, implication du secteur privé, logiques partenariales.

Ces systèmes d'information foncière reflètent l'idée que la gestion urbaine est une activité trans-sectorielle. Les systèmes d'information foncière à buts multiples,

catégorie à laquelle le RFU appartient, visent en effet à la fois une augmentation des revenus fiscaux basés sur ces informations, une meilleure gestion foncière communale et des interventions d'aménagement urbain plus pertinentes et efficaces (identification des investissements, des besoins de maintenance, etc.). Ces aspects, présentés plus en détail dans le chapitre 3, font des systèmes d'information foncière en général, et du RFU béninois en particulier, des révélateurs de choix de la mise en œuvre de ces principes managériaux, et au-delà, des modalités réelles et très concrètes de la gestion urbaine.

En outre, les rares travaux sur l'information foncière en Afrique subsaharienne montrent de manière convaincante la rencontre problématique entre les outils cadastraux et la question foncière complexe. Les travaux les plus inspirants proviennent de la socio-anthropologie ruraliste qui s'est employée à analyser la mise en œuvre de ce type d'instruments⁸⁷ au regard des enjeux d'autorité territoriale et des enjeux identitaires et de citoyenneté (Le Meur et Lund, 2001 ; Edja et Le Meur, 2004 ; Le Meur, 2006b, 2006c ; Colin, Le Meur et Leonard, 2009). Le Meur, dans son étude « exploratoire » de la question de l'information foncière au Bénin, identifie une tension entre deux conceptions de l'information : comme un Bien commun, si l'on suit les manuels de procédures des outils d'information foncière, et comme une « ressource stratégique » si l'on observe les usages de ces instruments (Le Meur, 2008).

Toutefois, dès lors que l'on bascule sur les instruments urbains, il semble qu'il existe peu de ces analyses critiques. La question de la « gestion sociale » (Durand-Lasserve, 1991) de l'information foncière urbaine est bien identifiée dès les années 1990, mais peu étudiée. La littérature disponible est plutôt une littérature technique qui explore, dans une visée opérationnelle, les utilisations possibles des technologies de l'information urbaine et spatiale (base de donnée, information géographique, imagerie, etc.) pour les autorités urbaines des pays en développement (World Bank, 1985 ; Dale et McLaughlin, 1989 ; Perrin, 1989 ; Hawerk, 1997 ; Fourie, 2001 ; Lemmen, 2010 ; Antonio, 2011). Cette littérature semble émerger de manière récurrente, au rythme des innovations technologiques. À l'imagerie satellitaire ou le GPS dans les années 1980 et les systèmes d'information foncière qui en découlent, succèdent dans les années 2000 la représentation en trois dimensions et l'imagerie d'accès libre et les dispositifs de cartographie participative associés. Enfin, cette littérature est motivée par la recherche de l'innovation et la proposition de nouveaux outils, parfois portée par des lobbys

⁸⁷ Notamment le Plan Foncier Rural (PFR) au Bénin, qui est une démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers locaux en milieu rural donnant lieu à la délivrance d'un Certificat Foncier Rural, nouveau statut juridique reconnaissant ces droits.

industriels⁸⁸ et/ou professionnels et largement alimentée par les demandes des agences d'aide au développement⁸⁹ et les opportunités financières que ces dernières offrent pour tester les technologies (les « projets pilotes »).

Étonnamment, les systèmes d'information foncière urbains, dont fait partie le RFU, ont été très peu étudiés de manière critique. Deux études, commanditées par les acteurs de l'aide au développement, identifient cependant des points critiques à propos du RFU béninois, sans pouvoir les explorer (Dorier-Apprill, 2005 ; Le Meur, 2005). Enfin, la thèse de Julie Charles-Dominé (2012) fournit une description détaillée des mécanismes de mise en œuvre du RFU, en s'attardant sur les phénomènes de ré-appropriation du « modèle » fourni par l'aide internationale. Cependant, l'angle d'attaque de la thèse est la géographie, ce qui implique que le RFU est considéré principalement dans sa fonction de SIG et que l'interaction avec les questions foncières reste peu explorée.

En somme, les systèmes d'information foncière en général constituent une entrée originale pour explorer la gestion urbaine. Le RFU béninois reste un cas intrigant, qui a suscité beaucoup d'espairs, engendré beaucoup d'écrits techniques et mobilisé de nombreuses personnes (cf. Chap. 3) ; mais dont le fonctionnement particulier reste inexpliqué.

2.2.3 Problématique et hypothèses

Notre questionnement est fortement lié au terrain de recherche. Il a été formulé selon un raisonnement itératif, suscité par un paradoxe constaté sur le terrain et affiné par une exploration des théories existantes sur le sujet. Aussi, la problématique est formulée dans les termes du terrain, même si elle a une portée plus large. Cette situation de terrain se présente comme suit : le RFU présente des résultats très mitigés, mais il existe quand même et est toujours utilisé dans les municipalités et par l'administration municipale. Comment expliquer ce paradoxe ?

Passé au filtre des connaissances scientifiques en matière d'action collective urbaine en Afrique, ce paradoxe pose la question des effets inattendus des instruments d'action publique. Selon une approche pragmatique et empirique des faits urbains et urbanistiques (cf. *infra*), ces effets inattendus peuvent être considérés comme les modalités réelles de la gestion urbaine municipale au Bénin. Aussi, la problématique de cette thèse est la suivante :

⁸⁸ Notamment des firmes productrices de matériel informatique, de logiciels de gestion de l'information, de technologies de repérage spatial.

⁸⁹ Cette littérature est constituée pour une importante part des papiers produits par les congrès de la Fédération Internationale des Géomètres (FIG) et la conférence annuelle « Land & Poverty » de la Banque Mondiale.

Dans quelle mesure la mise en œuvre du RFU reflète-t-elle l'acte de « gérer la ville » au Bénin ?

Deux hypothèses sont proposées pour y répondre. Elles correspondent à la double grille de lecture des instruments de gestion urbaine municipale :

- Premièrement, si le RFU fonctionne toujours, c'est parce qu'il est ré-approprié localement par les administrations locales. Les agents assurent son fonctionnement selon des modalités particulières liées au contexte organisationnel, financier et des relations institutionnelles de mise en œuvre (cf. Chap. 4).
- Deuxièmement, la mise en œuvre du RFU est enchâssée dans les dispositifs locaux de production foncière et de sécurisation de la possession, et par là même dans le processus de territorialisation de la régulation foncière. Le RFU, instrument de centralisation de l'information foncière, est peu performant face à des modes de régulation foncière pluriels et quasi-autonomes (cf. Chap. 5).

Ces deux hypothèses permettent d'analyser les formes et les processus que prend la gestion urbaine municipale au Bénin à la période contemporaine, d'en proposer une définition et enfin de la questionner sous l'angle opérationnel et selon une démarche prospective (cf. Chap.6).

2.2.4 Position de recherche : une recherche « en » urbanisme sur le terrain africain

Cette recherche relève du champ de l'aménagement et de l'urbanisme. La possibilité d'une recherche « en » aménagement et urbanisme fait débat (Scherrer, 2013), dans la mesure où ceux-ci constituent plus des pratiques professionnelles que des disciplines scientifiques anciennement constituées (Claude, 2006). Le champ de l'urbanisme et de l'aménagement se définit plutôt par des objets de recherche communs⁹⁰, et par le fait que le besoin de connaissances s'exprime originellement dans une perspective utilitariste, en lien avec l'action. En étudiant la gestion urbaine, qui constitue à la fois une « méthode de l'urbanisme » (Lacaze, 2007) et une catégorie de pensée et d'action de l'urbanisme (Claude, 2006 : 230), et en s'efforçant de tirer une prospective opérationnelle des résultats de recherche, le présent travail s'inscrit pleinement dans ce champ.

S'inscrire dans ces disciplines sans épistémologie ni méthodologie propres rend également nécessaire de faire des emprunts aux autres sciences humaines et sociales

⁹⁰ Selon Pinson (2003) : les territoires, le projet (les interventions urbanistiques), ses représentations.

dans une logique de « bricolage⁹¹ épistémologique » et interdisciplinaire (Pinson, 2003 ; Scherrer, 2010). Le cadre conceptuel présenté au-dessus en témoigne. De plus, cette recherche s'inscrit dans une vision du monde et de la production de connaissances particulière, construite plutôt que donnée.

Le parti pris adopté ici est pragmatique⁹², c'est-à-dire que la recherche menée est (i) résolument ancrée dans le réel par l'étude des pratiques⁹³ ; (ii) non radicale et dont la critique se veut constructive, identifiant les éléments structurants et positifs plutôt que les conflits et les manques⁹⁴ (iii) à visée opérationnelle : ses résultats doivent contribuer à mieux comprendre les phénomènes urbains et leurs conséquences, et donner des pistes pertinentes de prise en charge des problèmes posés. Cette posture pragmatique s'inspire de plusieurs cadres de référence.

Elle s'inscrit dans une perspective constructiviste modérée, considérant que la réalité sociale est une construction historique et quotidienne des acteurs individuels et collectifs, mais également qu'il existe des institutions, des cadres normatifs qui orientent les comportements et définissent un champ des possibles (Guba et Lincoln, 1994 ; Creswell, 2003 ; Enguéléguélé, 2008).

Elle s'inspire d'une certaine tentative de définir des repères épistémologiques de la recherche « en » urbanisme. En plus de n'être pas pleinement constitué en discipline scientifique, l'urbanisme est continuellement appelé à l'interdisciplinarité. Ces repères se dessineraient donc dans le champ des tensions entre les disciplines et entre les deux mondes de la pratique et de la connaissance (Scherrer, 2013). Plutôt que de tenir à distance la réalité par l'analyse scientifique objectivante, une posture possible serait de produire une connaissance à la fois critique et à même de faire accoucher de meilleures pratiques. La spécificité de la recherche en urbanisme serait alors de faire « le lien entre les découvertes des savants, les dispositifs préconisés par les inventeurs et les conséquences sociales de leurs applications » (Pinson, 2003 : 7), à travers des emprunts méthodologiques dictés par les objets de recherche plutôt que par un cadre disciplinaire.

⁹¹ Le terme fait aussi référence à la distinction entre « savant » et « bricoleur » faite par Levi-Strauss (1962).

⁹² L'expression est empruntée à Pinson et al. (2011) dans leur typologie des postures scientifiques face au développement urbain durable.

⁹³ Cette posture explique également les aller-retours entre les échelles dans la construction du problème de recherche et son analyse : puisque la problématique est construite à partir d'un problème de recherche concret, il n'existe pas de catégorie géographique pré-définie, ni fixe durant tout le travail de thèse. Ainsi, la réflexion prend pour échelles : l'Afrique subsaharienne, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique de l'Ouest francophone, le Bénin, chacune des trois villes pris isolément.

⁹⁴ Ce que Criqui (2014 : 33) appelle le parti pris du « verre à moitié plein » plutôt que le « verre à moitié vide ».

Cette posture a d'autant plus de sens que le terrain de recherche est africain. En effet, la récente recherche africaniste a montré que, jugées à l'aune du paradigme de la modernité et du développement venu de l'Occident et de couples dichotomiques tels que ordre/désordre, formel/ informel, moderne/traditionnel, les villes africaines ne sont en effet souvent traitées que sous l'angle du manque et de l'échec (Robinson, 2006). Les théories de la planification urbaine (*urban planning theories*) s'inscrivant dans le courant postcolonial suggèrent de rompre à la fois avec ces paradigmes formatant la recherche, et avec son corollaire dans l'action : l'importation de modèles occidentaux de villes et d'urbanisme. Les auteurs s'engagent à re-centrer le regard sur ces villes des pays du Sud global, par des analyses empiriques, pré-supposant l'existence des formes valables d'urbanisme parmi ces processus « informels » (Watson, 2009). Il s'agit de prendre au sérieux les pratiques de citoyens comme des gestionnaires de la ville, de comprendre les fondements d'un ou des urbanisme(s) alternatif(s) (Shatkin, 2011), correspondant à l'« alter-modernité » des villes africaines (Chenal et al., 2009), et d'adopter une conception du désordre (et de l'informel) « à la Bergson », selon laquelle le désordre n'est pas le contraire de l'ordre, mais plutôt une autre forme d'ordre (Darbon, 2009a ; Tribillon, 2010). Seul un tel virage pourra permettre de renouveler le cadre des interventions urbaines en Afrique subsaharienne, lequel reste largement formaté par une vision occidentalocentrée de ce que les villes doivent être, dans un contexte d'économie politique où cette vision est trop facilement imposée. Cette transmission des résultats de la recherche scientifique dans le champ de l'action est considérée comme une urgence, compte tenu des impacts sociaux des conditions de vie urbaine en Afrique subsaharienne (Pieterse, 2009).

Ces deux cadres de référence se rejoignent pour plaider la nécessité d'une approche pragmatique de ces phénomènes « différents » et d'une méthodologie résolument empirique⁹⁵.

⁹⁵ « Understanding what goes on at the interface and how planning interventions impact positively, negatively or are hybridised to suit particular local contexts, requires (...) in-depth, grounded and qualitative case study research » (Watson, 2009 : 2272).

2.3 Stratégie de recherche

2.3.1 La mise en œuvre de l'action publique observée *via* la socio-anthropologie

Dans cette thèse, le cadre d'analyse de l'action publique est utilisé selon une double approche, correspondant aux deux hypothèses : une identification des effets propres de l'instrument et une compréhension des rétroactions sur le territoire urbain. Le RFU est donc utilisé comme révélateur pour saisir les modalités réelles de gestion urbaine municipale.

Ainsi, je considère donc que les notions balisant ce cadre d'analyse peuvent être fécondes sur le terrain africain (Darbon, 2004 ; Enguéléguélé, 2008) : la notion d'action publique semble plus appropriée que celle de politique publique ; malgré l'écrasante influence de l'aide au développement et de ses effets pervers, les acteurs locaux de l'action publique aménagent des marges de manœuvre permettant de redessiner une action publique proprement locale ; à travers ces phénomènes, l'action publique participe à la construction d'un ordre social et politique. En d'autres termes, sur les terrains africains comme ailleurs, l'action publique participe à la régulation urbaine, sans toutefois nécessairement s'imposer aux dynamiques de l'action collective.

Un élément important emprunté au courant de l'analyse de l'action publique est sa conception d'un instrument d'action publique. Restituée plus haut (cf. Section 2.2.2), cette conception implique qu'un instrument n'est jamais un dispositif purement technique ; il est formaté par certaines idées, objectifs et réseaux d'acteurs ; il n'évolue pas indépendamment des réseaux d'acteurs et d'intérêts se formant autour de lui. Cela signifie que l'histoire de l'instrument importe. Dans le cas du RFU, le fait que cet instrument ait existé depuis vingt ans au moment de la recherche n'est pas anodin. Il est donc important, avant toute analyse, de restituer la carrière de l'instrument, c'est-à-dire l'évolution de l'« acteur-réseau » qui y est attaché. C'est l'objet d'une partie du chapitre 3 de la présente thèse.

La stratégie de recherche de cette thèse consiste à poursuivre l'identification de deux éléments principaux, selon la double grille de lecture proposée au-dessus. Premièrement, il s'agit de comprendre, dans les municipalités étudiées (cf. *infra*) dotées d'un RFU, quels sont les processus de mise en œuvre du RFU. Cela signifie être attentif aux pratiques, aux justifications de ces pratiques par les acteurs chargés de cette mise en œuvre (essentiellement des agents administratifs) et à la négociation qu'ils doivent mener, comme dans toute organisation, pour préserver leur zone de pouvoir et/ou de légitimité professionnelle (Crozier et Friedberg, 1977). Par là même,

il s'agit de mettre en évidence le point de vue des acteurs et les logiques structurantes de ces pratiques, que ces logiques relèvent de l'explicite ou de l'implicite, du registre officiel ou non officiel. À un second niveau, il s'agit de comprendre quels sont les effets propres de l'instrument à travers ces pratiques au sein de l'organisation (Moisdon, 1997 ; Lascoumes et Le Galès, 2005b). Ce niveau d'analyse implique une observation rapprochée de l'administration communale et du réseau d'acteurs impliqué quotidiennement dans la mise en œuvre du RFU. Il correspond au chapitre 4 de cette thèse.

Deuxièmement, il s'agit d'évaluer l'impact de la mise en œuvre longue, régulière et particulière du RFU sur le principal fait socio-spatial qu'il est censé réguler : la propriété présumée. L'objectif est de comprendre les effets territoriaux de la mise en œuvre du RFU dans un contexte traversé d'une contradiction forte : d'un côté, les fondements de la propriété présumée sont pluriels ; de l'autre le RFU constitue une tentative de centralisation, et par là même d'unification, de l'information foncière. Cette perspective renvoie aux travaux en géographie urbaine africaniste de Jaglin et Dubresson (Dubresson et Jaglin, 2002, 2005 ; Jaglin, 2005) sur la territorialisation (cf. *supra*), utilisés dans une perspective exploratoire et en lien étroit avec une perspective d'analyse de l'action publique : le RFU est-il un instrument de régulation foncière sur le territoire ?

Pour identifier ces effets territoriaux, la stratégie de recherche consiste à étudier les processus de production foncière et de sécurisation de la possession, tels qu'ils sont réellement mis en œuvre sur le terrain, et non tels qu'ils sont définis par les textes de lois. Il s'agit de comprendre quelles sont les forces structurantes de ces processus, qu'elles trouvent leur origine dans les dimensions économique, sociale, culturelle, politique, etc. de la fabrique urbaine. En d'autres termes, il s'agit de décrire l'action collective urbaine qui façonne les territoires urbains et périurbains. À partir de cette grille-diagnostic, c'est l'interaction (ou les interactions différenciées) entre le RFU et ces processus qui fait l'objet d'analyse. Cette étape nécessite de sortir de l'administration et de s'intéresser à l'interface entre administration et administrés, entre action publique et action collective territorialisée, afin de déterminer les logiques et représentations de part et d'autre et les résultats de leurs interactions. C'est l'objet du chapitre 5 de la thèse.

Dans les deux cas, l'approche est socio-anthropologique : la stratégie de recherche vise à restituer le point de vue des acteurs et leurs représentations, d'ouvrir la boîte noire de la mise en œuvre de cet instrument en s'intéressant aux processus vécus par les acteurs et aux logiques dont ils procèdent. En somme, la stratégie de recherche

consiste à documenter le « comment » l'instrument fonctionne (et avec quels effets), plutôt que de se demander « si » il fonctionne (selon les résultats attendus).

2.3.2 Méthodologie

La méthodologie employée est qualitative⁹⁶, puisqu'il s'agit de comprendre un phénomène social complexe. Elle repose sur une étude de cas multiple, réalisée à partir de plusieurs enquêtes de terrain de type socio-anthropologique.

Ces trois choix méthodologiques (approche qualitative, étude de cas et enquête de terrain) ont été l'objet de fortes suspicions quant à leur scientificité : cet ensemble de démarches ne serait pas scientifique car il met au cœur du processus de recherche le chercheur, en tant qu'être humain subjectif, pouvant imposer son arbitraire ; car il se fonde sur le contexte naturel des phénomènes étudiés, lequel n'est pas contrôlable par le chercheur ; car, s'intéressant à des phénomènes sociaux pris dans leur globalité, il paraît voué à une imprécision contraire à la rigueur de la recherche scientifique (Stake, 2010). Les sociologues et anthropologues états-unis, dans la lignée de l'École de Chicago dans les années 1950, puis la sociologie française à partir des années 1970, ont pris au sérieux ces questionnements. Ils ont posé les bases de la scientificité de telles démarches méthodologiques à travers plusieurs principes que l'on peut résumer dans les termes suivants. En premier lieu, la recherche qualitative ne vise pas la démonstration d'un effet de cause/conséquence, mais la compréhension de phénomènes sociaux. Ces derniers font l'objet d'une interprétation par le chercheur et les résultats peuvent faire l'objet d'une généralisation analytique plutôt que statistique (Stake, 2010). Il s'ensuit que le critère de scientificité de la recherche qualitative ne relève pas de la réfutabilité mais de la plausibilité des résultats, autrement dit de leur adéquation au réel (Olivier de Sardan, 1996b). Enfin, la maîtrise de la qualité des données n'est pas atteignable par un contrôle absolu de leurs conditions de production (comme dans un laboratoire), mais plutôt par une réflexivité sur ces conditions et sur leurs effets sur la qualité des données et des interprétations (Schwartz, 1993).

La présentation de la méthodologie ci-après vise à faire preuve de transparence quant aux conditions de production de mes données et interprétations, mais aussi à identifier les atouts et contraintes du déroulement de la recherche.

2.3.2.1 Étude de cas multiple : le RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon

L'étude de cas est une méthode qui consiste à (Roy, 2009b : 207) :

⁹⁶ « Qualitative research is an inquiry process of understanding based on distinct methodological traditions of inquiry that explore a social or human problem. The researcher builds a complex, holistic picture, analyses words, reports detailed views of informants, and conducts the study in a natural setting » (Creswell, 1998 : 15).

enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes.

Elle correspond le mieux au type auquel appartient cette recherche par sa capacité à rendre compte de manière compréhensive d'une situation particulière. Elle fournit un « site d'observation » du phénomène (Collerette, 2009 : 91).

Pour cette thèse il n'a pas été mené d'étude de cas intrinsèque, c'est-à-dire ayant un caractère très rare, ni d'étude de cas instrumentale, servant à l'illustration d'une théorie (Collerette, 2009). Il s'agit plutôt d'une étude de cas exploratoire, visant à analyser une situation dont l'évaluation n'est pas satisfaisante, paradoxale ou fait objet d'avis contradictoires (Yin, 2003).

La mise en œuvre d'un RFU dans une municipalité béninoise constitue l'unité de cas. Cette unité de cas présente des avantages méthodologiques : clairement identifiable, suffisamment concrète pour engager une enquête qualitative dans un milieu étranger, suffisamment technique pour engager les discussions sans réticences *a priori* de la part des enquêtés. L'unité de cas s'est également imposée dans la phase d'élaboration du projet de recherche, dans un processus selon lequel le questionnement a en grande partie émergé du terrain.

L'ambition de la recherche reste de poser des interprétations ancrées dans le contexte du Bénin, et non cantonnées à une seule ville et d'en tirer les logiques structurantes. Aussi, c'est une étude de cas multiple qui a été menée, consistant à « identifier des phénomènes récurrents parmi un certain nombre de situations » (Collerette, 2009 : 92).

Les RFU de trois municipalités ont été retenus : ceux de Cotonou, Porto-Novo et Bohicon⁹⁷. Partant de la volonté de mettre en lumière les logiques structurantes de la gestion urbaine au Bénin, deux critères de choix ont été établis : l'un, historique, tient à la date d'implantation effective du RFU ; l'autre, urbain et administratif, relève du type de ville et d'administration communale. Puisqu'il s'agissait d'observer le processus d'appropriation, il fallait d'emblée écarter les terrains où le RFU est d'implantation récente, où les enquêtes d'installation de l'outil ne sont pas encore terminées et où la diffusion de l'innovation et l'apprentissage sont en cours. À l'inverse, le cas des communes où le RFU est installé depuis plusieurs années, voire plus d'une décennie, où les services municipaux peuvent être « rodés » à son utilisation et où l'ensemble des applications peut être mis en place, semblait pertinent. Mais surtout, le parti pris était d'étudier des situations présentant des conditions favorables à la mise en œuvre de

⁹⁷ Les villes sont citées ici dans l'ordre d'importance démographique.

l'outil soit : (i) une densité urbaine forte, favorable à la rentabilité de l'outil et (ii) une administration communale conséquente et compétente. Naturellement, les grandes villes et les communes à statut particulier⁹⁸ (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), dans lesquelles le RFU a été installé en premier et qui bénéficient d'une autonomie relativement ancienne, se sont imposées (cf. Chap. 3). Les communes ordinaires ne sont cependant pas sans intérêt, en particulier les villes dites secondaires les plus dynamiques sur les plans démographique, urbain et économique et dans lesquelles un instrument tel que le RFU constitue un enjeu fort pour les municipalités. Les villes-centres des plus importantes agglomérations du pays répondent à ces critères. Le dernier recensement de l'INSAE (2003) identifie quatre agglomérations urbaines au Bénin, dont les villes-centres sont Cotonou⁹⁹, Porto-Novo¹⁰⁰, Parakou¹⁰¹, et Bohicon¹⁰².

Afin de garder au travail de terrain une ampleur et un coût raisonnables, cadrant avec les conditions de réalisation du doctorat, le choix s'est finalement arrêté sur les RFU des trois villes les plus accessibles pour les besoins de l'enquête : Cotonou, Porto-Novo et Bohicon¹⁰³. Cependant, dans une perspective inductive et exploratoire, ce choix n'était pas exclusif : l'enquête a dépassé les frontières de ces communes pour recueillir des points de vue en dehors des administrations communales¹⁰⁴ et s'est penchée sur la gestion urbaine pratiquée dans d'autres villes au fil des opportunités du terrain¹⁰⁵.

2.3.2.2 *Enquêtes de terrain socio-anthropologique*

La production d'études de cas doit s'appuyer sur une connaissance fine et compréhensive du contexte et restituer les points de vue des acteurs de la situation étudiée. La méthode de l'enquête de terrain socio-anthropologique¹⁰⁶ répond bien à ces

⁹⁸ Cf. Chap.3. Les communes à statut particulier sont définies par la loi et doivent répondre à trois critères (une population de 100.000 habitants au moins, une urbanisation continue sur 10km, des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement). Au début des années 2010, il existait trois communes à statut particulier : Cotonou, Parakou et Porto-Novo.

⁹⁹ Agglomération de Sèmè-Podji/arrondissement Ouest, Cotonou, Abomey-Calavi, Ouidah.

¹⁰⁰ Agglomération Porto-Novo, Adjarra, Akpro-Missérété, Avrankou, Sèmè-Podji.

¹⁰¹ Agglomération de Parakou et alentours.

¹⁰² Agglomération Abomey, Bohicon, Zogbodomey.

¹⁰³ Parakou a été écarté en raison de sa localisation éloignée, mais aussi parce que son RFU a été le prototype, ce qui lui donne un statut exceptionnel ne cadrant pas avec la stratégie de recherche.

¹⁰⁴ Par exemple pour interroger du personnel des services déconcentrés de l'État ou des acteurs du marché foncier.

¹⁰⁵ Notamment les RFU de Abomey, ville voisine de Bohicon, d'Abomey-Calavi, dans l'agglomération de Cotonou, et de Natitingou, dans le Nord-Ouest du pays.

¹⁰⁶ ou enquête ethnographique, parfois appelée ethnographie. Ces différentes appellations reflètent l'histoire de cette méthode. Originellement élaborée par l'ethnologie -ou l'anthropologie culturelle- (Boas, Malinowski), définie comme la science des sociétés dites primitives (Lombard, 1994), elle rejoint la méthode de la sociologie dite « qualitative » de l'enquête de terrain, développée par les

exigences. On peut la définir comme une situation d'insertion prolongée et/ou répétée du chercheur en personne dans son milieu d'enquête, dans les « sites naturels » (Cefaï, 2003a : 515) des enquêtés, induisant une interaction prolongée et/ou répétée avec ceux qui sont impliqués dans le phénomène étudié. Elle vise la production de connaissances *in situ*, contextualisées et transversales, aux moyens d'une combinaison d'outils de collecte de données (Gibbal et al., 1981 ; Olivier de Sardan, 1995b ; Beaud et Weber, 1998 ; Cefaï, 2003b ; Weber, 2009 ; Copans, 2011).

Deux enquêtes de terrain spécifiques à cette thèse ont été réalisées en septembre-octobre 2012, puis en novembre-décembre 2013. À chaque fois, le temps de séjour a été partagé entre les trois villes étudiées, avec un temps de présence légèrement plus important à Cotonou où se cumulaient les opportunités de rencontres avec les acteurs municipaux, nationaux et internationaux. De plus, certains entretiens ont été menés en France, notamment auprès d'acteurs de l'aide au développement ou à l'occasion de séminaires. Les protocoles d'enquête ont fait l'objet d'une approbation préalable du Comité plurifacultaire d'éthique de la recherche de l'Université de Montréal.

À ces enquêtes expressément destinées à la collecte des données pour la thèse s'ajoutent plusieurs séjours sur le terrain, c'est-à-dire au Bénin et en contact plus ou moins étroits avec les acteurs de la gestion urbaine : en 2008-2009, j'ai en effet occupé le poste de chargée de mission « infrastructures et développement urbain » à l'agence de Cotonou de l'Agence française de développement (AFD)¹⁰⁷ ; en 2011, j'ai participé en tant qu'urbaniste aux Ateliers Ouest-Africains d'Urbanisme de Porto-Novo¹⁰⁸. Ces séjours sont importants à deux titres. Tout d'abord, ils contribuent à l'imprégnation du contexte et à la familiarisation avec les milieux enquêtés, étape essentielle pour la gestion de la situation d'interaction (cf. *infra*) et pour la justesse des interprétations. Ensuite, ils ont eu une fonction exploratoire et ont participé à la maturation de la problématique.

Ces terrains récurrents ainsi qu'une présence cumulée de plus de deux ans sur place ont permis de limiter les écueils méthodologiques classiques d'un terrain lointain : en multipliant les contacts sur place et en maintenant les relations avec les acteurs locaux dans la durée, une relation de confiance s'est établie avec certains interlocuteurs, me permettant un accès à chaque fois facilité aux données, aux lieux et

sociologues de l'École de Chicago (Park). Le qualificatif « socio-anthropologique » restitue bien cette double origine (Olivier de Sardan, 1995b).

¹⁰⁷ De janvier 2008 à août 2009. Un des projets dont j'avais en charge le suivi (Programme d'Appui à l'Agglomération de Cotonou -PAACO) visait la réactualisation du RFU de Cotonou et sa mise en place dans deux communes limitrophes.

¹⁰⁸ Cet atelier visait à proposer des stratégies d'aménagement pour le secteur ouest du cœur de ville de Porto-Novo. Il s'est déroulé du 23 juillet au 13 août 2011.

aux moments de travail et aux acteurs locaux. En outre, les allers-retours entre le terrain de recherche et l'université ont permis d'élaborer des hypothèses de travail intermédiaires qui ont pu être testées au fur et à mesure par les observations et les discussions directes avec les acteurs sur le terrain. Ce déroulement particulier de la recherche a finalement permis une véritable démarche réflexive itérative.

Enfin, la chronologie des enquêtes montre une progressive extension du terrain d'enquête, au fil des interprétations intermédiaires. Cette extension s'est réalisée sur le plan géographique, avec des incursions dans d'autres villes que les trois communes étudiées (cf. *supra*) ; sur le plan des acteurs interrogés ; sur le plan des grilles d'entretien et de ses fonctions (cf. *infra*).

2.3.2.3 *Collecte et analyse des données*

Le principal outil de collecte de données de terrain a été l'entretien. Les entretiens qui ont été réalisés sont de type semi-directif : il s'agit d'entretiens relativement longs, animés de manière souple par l'enquêteur et où les enquêtés parlent à la première personne (Savoie-Zajc, 2009). Comme de nombreuses recherches portant sur des organisations selon une perspective de sociologie de l'action publique, les entretiens ont eu un double objectif d'information et de compréhension (Friedberg, 1999 ; Pinson et Sala Pala, 2007). Dans un premier temps surtout, il s'est agi de s'informer sur le déroulement des opérations de mise en œuvre du RFU et de gestion urbaine et sur leur chronologie. Dans un second temps, les entretiens ont eu une fonction plus analytique, restituant le vécu professionnel des acteurs et visant à comprendre les positionnements des acteurs entre eux et leurs stratégies respectives. Dans les deux cas, la fonction de la personne interrogée est restée importante pour orienter l'entretien puis interpréter les propos. Le système de codage et de présentation des extraits d'entretien la restitue afin de mettre en évidence « qui parle ».

Les personnes interrogées étaient ainsi ciblées selon leur lien avec l'unité de cas : la mise en œuvre du RFU. Dans un premier temps (en 2012), ces personnes appartenaient pratiquement toutes à l'administration, d'État ou communale ; étaient également inclus quelques représentants du secteur privé (informaticiens, agents de bureaux d'études, etc.). Ces enquêtés relevant de l'univers administratif ont pratiquement tous été interrogés lors de la première enquête de terrain en 2012. En 2013, ces mêmes enquêtés « administratifs » ont été interrogés de nouveau, selon une perspective plus analytique et moins informative. La récurrence des entretiens permettait en effet d'orienter l'entretien sur le mode du bilan, de la rétrospective, voire de tester mes hypothèses intermédiaires. Le panel a également été élargi aux acteurs de la gestion urbaine et du foncier pris dans un sens large, dans la perspective de saisir les dispositifs locaux de production foncière et de sécurisation de la possession et de

répondre à la seconde hypothèse de travail (cf. *supra*). Les acteurs de la gestion urbaine et du foncier comprennent des acteurs issus du secteur public (services municipaux des affaires domaniales, ministère chargé des finances, ministère chargé de l'urbanisme), mais pas uniquement. L'enquête s'est ainsi élargie à des acteurs privés, comme les agents immobiliers (appelés « démarcheurs ») ou les géomètres, aux représentants de la société civile et des citoyens tels que les chefs de collectivité familiale, les chefs de quartier et quelques vendeurs et acheteurs de parcelles, et à des experts nationaux et internationaux. Le panel des fonctions des acteurs interrogés se retrouve dans les graphiques 3 et 4 ci-dessous.

Les enquêtés ont été identifiés au fil de ma connaissance du terrain, de l'affinement de ma problématique, ainsi que d'une méthode « boule de neige » liées au terrain et aux suggestions de rencontres identifiées par mes interlocuteurs. Il s'agit en ce sens d'un « échantillon raisonné » (Friedberg, 1999 : 91) typique des enquêtes dans les organisations. Dans chaque administration municipale et dans chaque ville, le déroulement de l'enquête a été étroitement lié à l'intermédiation réalisée par les chefs des services RFU dans les administrations et par des connaissances personnelles dans les espaces urbains. Cette intermédiation est apparue indispensable dans le contexte béninois où il est pratiquement impossible d'obtenir un entretien sans être référé par quelqu'un et où l'écrasante majorité des contacts se font par téléphone portable. Obtenir le numéro de téléphone des interlocuteurs était donc le principal défi dans l'enquête et étroitement soumis au réseau d'interconnaissances et à ces précieux intermédiaires.

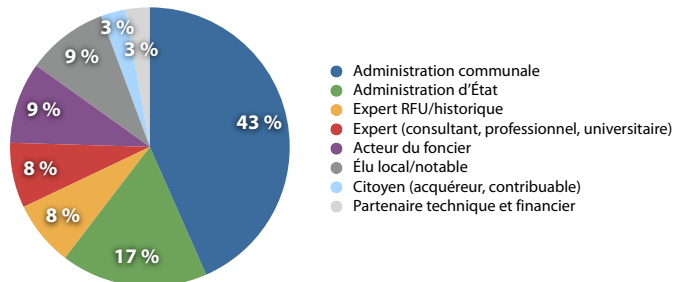
Les entretiens se tenaient dans la plupart des cas dans les lieux de travail des enquêtés (bureaux de l'administration municipale), parfois à leur domicile, ou encore dans des lieux publics tels un restaurant¹⁰⁹ ; leur longueur variait entre trente minutes et deux heures. Ils se déroulaient dans la grande majorité des cas en français, avec quelques exceptions lorsque l'enquête s'est éloignée des milieux administratifs. Avec certains démarcheurs et chefs de collectivité familiale, les entretiens se sont alors déroulés en Fongbè, la langue locale majoritaire du Sud Bénin, et traduits par mes intermédiaires ou référents.

Au final, un peu plus de 100 entretiens ont été menés expressément pour la thèse en 2012 et 2013, et enregistrés après l'autorisation écrite des interlocuteurs. Les graphiques 3 et 4 suivants restituent la répartition de ces entretiens selon les profils.

¹⁰⁹ Notamment à Cotonou où les interlocuteurs sont souvent de passage (par exemple un géomètre qui réside à Bohicon mais dont les contrats l'amènent à être plus fréquemment à Cotonou) et où les distances peuvent être longues et fastidieuses à parcourir.

Graphique 3. Entretiens réalisés selon la fonction des personnes interrogées

Fonction des personnes interrogées	Nombre d'entretien
Administration communale	46
Administration d'État	18
Expert RFU/historique	8
Expert (consultant, professionnel, universitaire)	8
Acteur du foncier	10
Élu local/notable	10
Citoyen (acquéreur, contribuable)	3
Partenaire technique et financier	3
TOTAL	106

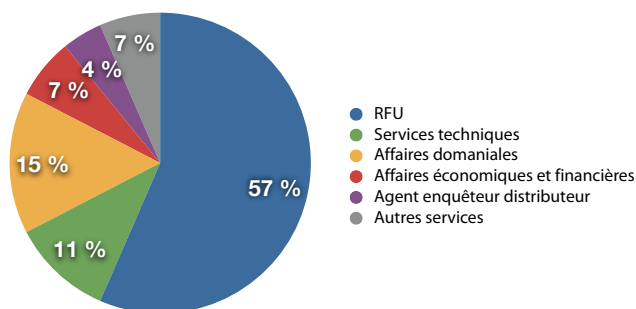


Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : entretiens

Graphique 4. Entretiens réalisés dans l'administration communale selon le service de rattachement des personnes interrogées

Service de rattachement des personnes interrogées au sein de l'administration communale	Nombre d'entretien
RFU	26
Services techniques	5
Affaires domaniales	7
Affaires économiques et financières	3
Agent enquêteur distributeur	2
Autres services	3
TOTAL	46



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : entretiens

Ces entretiens, à quelques exceptions près, ont été retranscrits¹¹⁰ et analysés de manière thématique¹¹¹ (Weiss, 1994). Ils ont fait l'objet d'une anonymisation par codage (cf. système de codage en annexe I). Dans la thèse, seule la fonction des enquêtés, ou à défaut l'institution de rattachement, est nommée.

L'observation¹¹² a également été largement utilisée, considérée comme un moyen privilégié d'avoir accès aux pratiques quotidiennes et de passer outre les discours pré-

¹¹⁰ Il s'agit d'une transcription littérale, mais dans les citations dans la thèse, le parti a été d'effacer les tics de langage et les erreurs grammaticales les plus dérangementes pour la compréhension.

¹¹¹ Weiss (1994) définit l'analyse thématique (*issue-focused analysis*) comme une approche des sciences sociales qui cherche à décrire les résultats de recherche selon des thèmes ou enjeux spécifiques, plutôt que de les présenter selon les répondants ou les cas spécifiques. Selon cette approche, certains répondants et certains cas contribuent plus que d'autres à l'analyse. Une nuance à apporter ici est que, dans le cas d'une recherche en urbanisme portant (en partie) sur une intervention publique, la fonction de la personne interrogée et son rôle dans le jeu d'acteurs comptent.

¹¹² Définie comme « l'observation directe de pratiques, le recueil de paroles en situation et la collecte d'objets produits par le fonctionnement social en dehors de la sollicitation du chercheur » (Fournier et al., 2008 : 13). Elle peut être délibérément participante si le chercheur prend part à une tâche, mais

établis livrés en entretien. Plusieurs moments d'observation participante des activités liées au RFU m'ont été formellement permis, notamment lors de réunions administratives, des tâches de vérification des avis d'imposition et de distribution des avis d'imposition (cf. liste des observations en annexe H). Plus largement, la fréquentation quotidienne des lieux de travail et des quartiers étudiés, et notamment les longues heures d'attente dans les couloirs des administrations locales afin d'obtenir une entrevue, ont permis une observation des modes de travail et des relations entre administrateurs et administrés.

Selon une approche guidée par les opportunités du terrain et l'éclectisme des données (Olivier de Sardan, 1995b ; Le Meur, 2002), d'autres outils de collecte de données ont été utilisés sur un mode mineur. La littérature grise, constituée par les rapports des bailleurs de fonds ou la documentation municipale, a été une source importante de données. En particulier, les Plans de Développement Municipaux (PDC) et les budgets ont été exploités. Deux remarques doivent être faites à propos de ces types de document. Dans un pays sous régime d'aide, les PDC ont la réputation d'être de simples listes de projets « prêts à être financés » et ne semblent pas de bons matériaux d'enquête pour apprécier un point de vue local. Cependant, la seconde génération de PDC semble évoluer vers un document plus réaliste, voire exprimant une vision politique. De plus, les documents « langue de bois » ou explicitement adressés aux bailleurs de fonds ont été utilisés comme matériaux « miroir ». En confrontant leur contenu à celui des entretiens, il était possible de déceler des contradictions et de confronter les interlocuteurs à ces contradictions. L'usage des budgets est également à prendre avec précaution : même approuvés par le préfet et de mieux en mieux détaillés au fur et à mesure des années¹¹³, ils ne semblent pas tout à fait fiables. De nombreux acteurs m'ont mis en garde concernant la crédibilité des données chiffrées. Petite corruption, détournement de fonds ou simples erreurs semblent fréquents. Parfois, un simple changement des méthodes de présentation budgétaire a empêché de réaliser des comparaisons. J'ai tout de même pris le parti d'exploiter ces chiffres, en ce qu'il représente la seule prise sur ces réalités fiscales et budgétaires qui sont au cœur des enjeux traités.

Ensuite, j'ai mis en place des procédés de recension systématique, définis par Olivier de Sardan (1995b) comme du « 'quantitatif' intensif sur de petits ensembles ». En particulier, lors des entretiens et des interactions informelles, j'ai interrogé mes interlocuteurs de manière quasi-systématique (et lorsque cela était pertinent compte

n'est jamais totalement non participante, du fait des multiples interactions qui se réalisent lors de toute observation (Schwartz, 1993).

¹¹³ Selon mes observations des budgets des années 2008 à 2014 consultés dans les trois communes.

tenu de la fonction de l'interlocuteur) sur les prix de vente de parcelles localisées, afin de compenser l'absence de données quantitatives systématiques en la matière. Ces données chiffrées restent peu précises et probablement biaisées¹¹⁴. Elles ont donc été utilisées de manière agrégée et pour suggérer des tendances apparentes plutôt que pour leurs valeurs absolues.

Une approche de morphologie urbaine a été menée au fil des sorties de terrain, par exemple à l'occasion de la distribution des avis d'imposition avec les équipes locales. À travers les observations et des photographies, il s'est agi de caractériser dans ses grandes lignes des ensembles morphologiques, menant à une typologie exploratoire (cf. Chap. 5).

Une revue de presse¹¹⁵ a été tentée, destinée à contrebalancer les entretiens presque exclusivement administratifs par une vision émanant de la société civile. Cependant, le fait de ne pas avoir eu accès à une base de données informatisée a rendu la tâche très fastidieuse et peu systématique. Au final les articles récoltés ne sont utilisés qu'à titre anecdotique dans l'analyse.

2.3.2.4 *Effets de la situation d'enquête*

Les données issues d'une enquête de terrain sont conditionnées par la situation d'enquête. Une « situation sociale particulière » (Mauger, 1991 : 129) est créée par l'insertion du chercheur dans un milieu donné et les prédispositions de l'enquêteur. « Les données ne sont pas des 'morceaux de réel' cueillis et conservés tels quels par le chercheur » (Olivier de Sardan, 1995b). La situation d'enquête formate les matériaux empiriques issus de l'enquête. Les conditions et le déroulement des enquêtes ont été exposés au fil des lignes précédentes. Cette dernière section identifie les biais liés à cette situation d'enquête particulière.

La caractéristique la plus flagrante de cette situation d'enquête était le statut que l'on m'a donné dès le départ de ma recherche, lié à mon origine (blanche et Française) et mon ancien emploi à l'AFD. De manière très banale dans ce contexte de dépendance à l'aide, on m'a assimilée à un agent de développement, en particulier dans les univers administratifs les plus familiers avec le monde de l'aide¹¹⁶. Cela a induit des biais classiques selon la littérature méthodologique comme les tentatives d'instrumentalisation de l'enquête pour susciter un projet de développement et aiguiller des fonds vers son service administratif, sa commune, son quartier, etc. Dans cette

¹¹⁴ Mais dans quel sens ? Dans sa propre enquête de terrain Adjahouhou (2013) estime que les acquéreurs en entretien ont tendance à surestimer les prix des transactions.

¹¹⁵ Portant principalement sur les journaux quotidiens suivants : La Nation, Le Matinal et Fraternité.

¹¹⁶ « L'ethnologue occidental, blanc et officiel, est le représentant d'un monde de puissance et d'argent, auprès duquel on peut grappiller quelques avantages » (Cefaï, 2003a : 566).

perspective, les interlocuteurs évoquaient de manière insistante les difficultés de fonctionnement des services, tout en identifiant les solutions pour y remédier (souvent du matériel ou des formations).

Cependant, ce statut ne m'était pas uniformément attribué. Des nuances sont apparues selon les lieux, les interlocuteurs et le moment dans la chronologie des enquêtes. En dehors des milieux administratifs et dans les lieux moins exposés au monde de l'aide (par exemple les milieux périurbains reculés de Cotonou), l'interface pouvait être complètement différente : la couleur blanche de ma peau conférait toujours le statut d'étranger, mais pas forcément celui d'agent de développement. L'attitude en retour était toujours une grande méfiance, traduite soit par un certain mutisme, soit par une manipulation du discours, masquant les dimensions informelles, culturelles ou occultes des pratiques à propos desquelles les acteurs étaient interrogés. Ici, les intermédiaires jouaient un rôle fondamental : ce qui me donnait crédit était souvent le crédit que mon intermédiaire avait auprès de l'interlocuteur. En l'absence d'intermédiaire, certains entretiens se sont déroulés dans un climat de méfiance, d'autres ont été écourtés assez froidement.

Mais ces cas ont été rares, car au fil des enquêtes j'ai joué ce jeu des interconnaissances et des référents. Abandonnant la posture du chercheur objectif car indépendant, j'ai plutôt cherché à multiplier les intermédiaires pour obtenir des points de vue diversifiés et en même temps minimiser le risque « d'enclichage¹¹⁷ ».

Enfin, la familiarité acquise du terrain au fil des six dernières années avant la dernière enquête, la récurrence des enquêtes, mais aussi les occasions de sortir des activités classiques du consultant, par exemple en participant aux tournées de distribution d'avis d'imposition sous la chaleur écrasante de midi ; tous ces éléments ont contribué à changer cette image auprès de certains interlocuteurs. Pour certains je suis devenue l'« étranger sympathisant » (Olivier de Sardan, 1995b), pour d'autres le « chercheur copain » (Cefaï, 2003a). Autant de figures qui témoignent d'une intégration relative au milieu d'enquête. Au final, lors de la dernière enquête de terrain, je jouais de ces différentes images et réseaux d'interconnaissance en fonction des lieux¹¹⁸ et des interlocuteurs à atteindre.

Deux limites majeures à cette collecte de données n'ont pu être dépassées. La première est de n'avoir pu interroger de maires, malgré des demandes réitérées. Les réseaux d'intermédiation n'ont probablement pas été les bons. De plus, s'agissant de grandes villes, la fonction politique des maires est importante et ces derniers sont très

¹¹⁷ L'enclichage correspond au fait de réduire les points de vue sur un phénomène à cette « faction locale », à cette « clique », voire à en partager les points de vue sans être capable de s'en distancier.

¹¹⁸ Ce jeu était facilité par le fait que l'enquête était localisée dans trois villes distinctes.

peu disponibles, souvent en déplacement à Cotonou. Cette limite a été partiellement compensée par des entretiens et des rencontres informelles avec des élus locaux (comme par exemple les chefs de quartier) et des représentants des maires (adjoints au maire ou secrétaire général). La seconde limite est de ne pas maîtriser la langue locale. Mes connaissances très basiques m'ont simplement permis d'échanger quelques formules de politesse. Au démarrage de la recherche doctorale, ma perception du terrain était biaisée par mon expérience à l'agence de l'AFD à Cotonou, pendant laquelle je n'entendais jamais cette langue dans les environnements de travail. De plus, les premières hypothèses de travail m'amenaient à des enquêtes exclusivement en milieu administratif, où la maîtrise de la langue française est obligatoire. J'avais sous-estimé l'usage des langues locales dans les administrations en dehors de Cotonou et je n'avais pas anticipé l'élargissement des pistes de travail en dehors de l'administration et auprès de personnes ne comprenant et ne parlant pas le français. Ces entretiens en langue locale ont toutefois été minoritaires. Cependant, la non maîtrise de la langue locale a pu accentuer le biais principal de la situation d'enquête identifié ci-dessus, à savoir l'attribution du statut d'étranger et/ou d'agent de développement et la délivrance d'un discours soigneusement formaté par la langue de bois administrative ou par la perspective d'un projet de développement.

Conclusion de chapitre

Cette recherche, définie au travers de ce chapitre, est donc résolument empirique et pragmatique : elle vise à analyser l'existant ainsi qu'à en déduire les pistes d'une amélioration de la ville et de sa gestion.

Cet ancrage est le résultat autant d'une position épistémologique affirmée, issue du double objectif scientifique et opérationnel d'une recherche en urbanisme, que d'une nécessité apparaissant à l'analyse du contexte urbain africain. Il en découle une stratégie de recherche elle aussi empirique, attachée à décrypter le réel dans sa complexité.

Le prochain chapitre constitue la première étape de ce décryptage. Il vise à présenter les études de cas, soit la mise en œuvre du RFU dans trois municipalités béninoises.

Chapitre 3 Les Registres fonciers urbains à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon

L'acte de gérer la ville est observé à travers le prisme de la mise en œuvre du RFU. Cet instrument, à la fois typique des réformes promues par l'aide internationale et spécifique au contexte béninois, est au cœur du travail de recherche. Il s'avère donc nécessaire de « descendre sur le terrain », d'entrer au cœur du dispositif étudié pour en saisir tous les éléments qui seront ensuite mobilisés dans l'analyse. Le présent chapitre a ainsi pour objectif de présenter les unités de cas étudiées et d'en proposer un premier examen. Ces unités de cas sont localisées dans l'espace et dans le temps : il s'agit de la mise en œuvre des RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon au début des années 2010.

Cependant, ce chapitre prend une perspective plus large, en abordant ces cas selon une triple perspective : théorique, historique et territoriale. Il rappelle tout d'abord les partis pris de la conception du RFU (section 3.1) : multifonctionnalité, adaptation au contexte local et philosophie partenariale sont des éléments clés de cet outil. Ainsi, l'instrument RFU incarne une vision, en lien fort avec la philosophie des réformes de la gestion urbaine de la fin des années 1980.

Ensuite, la section 3.2 déroule la carrière de l'outil, aux deux échelles nationale et internationale, en exposant les bouleversements institutionnels imprévus par les concepteurs du RFU tels la naissance tardive des communes. Dans une perspective de sociologie des techniques, il s'agit de mettre en évidence l'étroite imbrication entre la dimension technique et la dimension sociale de l'innovation que constitue le RFU, ainsi que l'influence de la configuration de ce système socio-technique dans la diffusion du RFU depuis sa création en 1989 jusqu'au début des années 2010.

Enfin, la dernière section (section 3.3) présente les cas d'étude, tels qu'ils apparaissent à la période contemporaine. Une mise à jour des paramètres de la gestion urbaine est réalisée, permettant de faire le bilan des bouleversements institutionnels des décennies précédentes au Bénin. Puis les trois situations territoriales de mise en œuvre du RFU sont exposées : pour chaque ville retenue, les contextes d'implantation du RFU sont présentés sur les plans de l'histoire urbaine et foncière et de l'autorité urbaine.

3.1 Le RFU, incarnation d'une vision de la gestion urbaine municipale

Le RFU est à l'avant-garde d'une nouvelle manière d'appuyer les villes des pays en développement. Il procède d'une réflexion sur la ville, son fonctionnement et ses problèmes d'une part, et sur les modalités de l'aide au développement d'autre part. Ainsi, il s'inscrit dans une vision renouvelée de l'action urbaine qui met l'accent sur les problématiques de gestion plutôt que sur la planification (Perier, 1993a : 75) :

L'évolution de la pensée et de l'action des « urbanistes » vers les notions de « capacité de gestion urbaine », et de « développement municipal » ont amené la SERHAU (...) à participer à la recherche de solutions appropriées aux contextes locaux : « Comment améliorer la capacité de gestion urbaine des collectivités locales ? ». Le système d'informations foncières a ainsi été pensé avant tout comme outil de la gestion urbaine par l'urbaniste, qui, au-delà de ses préoccupations habituelles de développement urbain, a dû s'orienter vers la gestion municipale et donc la gestion financière. Il élargit ainsi ses préoccupations vers la fiscalité, afin de mobiliser les ressources nécessaires au développement urbain.

Il s'inscrit également dans une perspective de renforcement de capacités institutionnelles plutôt que de substitution. Ainsi, le rejet de l'approche par la planification signifie également un refus du système alors en vigueur consistant à confier la réalisation des plans d'urbanisme à des bureaux d'études étrangers. Un parti pris fort est de doter les autorités urbaines d'outils de mobilisation des ressources et d'aide à la décision qui puissent les rendre autonomes. En conséquence, l'outil se doit d'être adapté au contexte local et inséré dans le système institutionnel préexistant. La conception du RFU se fait ainsi l'écho d'une double exigence d'innovation et d'adéquation avec le contexte local.

3.1.1 Doter les communes d'un outil polyvalent et moderne

Le RFU est un système d'information foncière municipale à buts multiples. Sorte de cadastre simplifié et informatisé, il appartient à une génération d'outils cadastraux dont l'élaboration tire les leçons de l'échec des cadastres coloniaux, s'appuie sur les nouvelles technologies et va dans le sens de l'adaptation aux conditions des pays en développement (cf. encadré 4, Chap. 1) (Durand-Lasserve, 1993).

Comme tout système d'information foncière, ses éléments de base sont : une carte parcellaire, une base de données urbaines foncières et fiscales informatisée et un ensemble de procédures informatiques, techniques et administratives pour son fonctionnement.

La carte parcellaire constitue un plan de repérage relativement sommaire¹¹⁹. Ses principaux apports résident dans la couverture exhaustive de l'espace urbain et dans les systèmes d'adressage qui l'accompagnent. Deux systèmes sont définis : un adressage de type cadastral identifiant les parcelles¹²⁰ et un adressage postal renseignant sur les entrées de parcelles¹²¹. Le premier est utile à des fins de fiscalité, le second peut servir au repérage des sociétés de services urbains : poste, sapeurs-pompiers, services en réseaux, etc.

La base de données est élaborée à partir d'enquêtes de terrain en porte-à-porte et le traitement informatique des données collectées. Elle renferme plusieurs fichiers correspondant aux différentes fiches d'enquête (cf. fiches en annexe E) concernant les parcelles, les contribuables, les bâtiments, les logements et les activités économiques (établissements). L'adresse cadastrale de la parcelle permet de relier entre eux ces différents fichiers.

En parallèle de ces éléments physiques, plusieurs procédures sont prévues pour la mise à jour de ces éléments de base et leur exploitation (cf. *infra*).

À partir de ces éléments de base, trois applications sont prévues :

- Une fonction fiscale : le croisement du plan de repérage parcellaire et des différents fichiers (contribuable, parcelle et établissement) permet de déterminer l'assiette fiscale des impôts fonciers et des taxes sur les activités économiques, de localiser les contribuables et d'améliorer la chaîne fiscale.
- Une fonction foncière : la base de données permet de déterminer le patrimoine foncier public, notamment celui des collectivités locales, et l'inventaire foncier permet un recensement des propriétaires présumés.
- Une fonction de gestion urbaine : la base de données reliée au plan de repérage et éventuellement à un système d'information géographique (SIG), constitue un outil d'aide à la décision de gestion urbaine, notamment concernant la programmation des investissements publics.

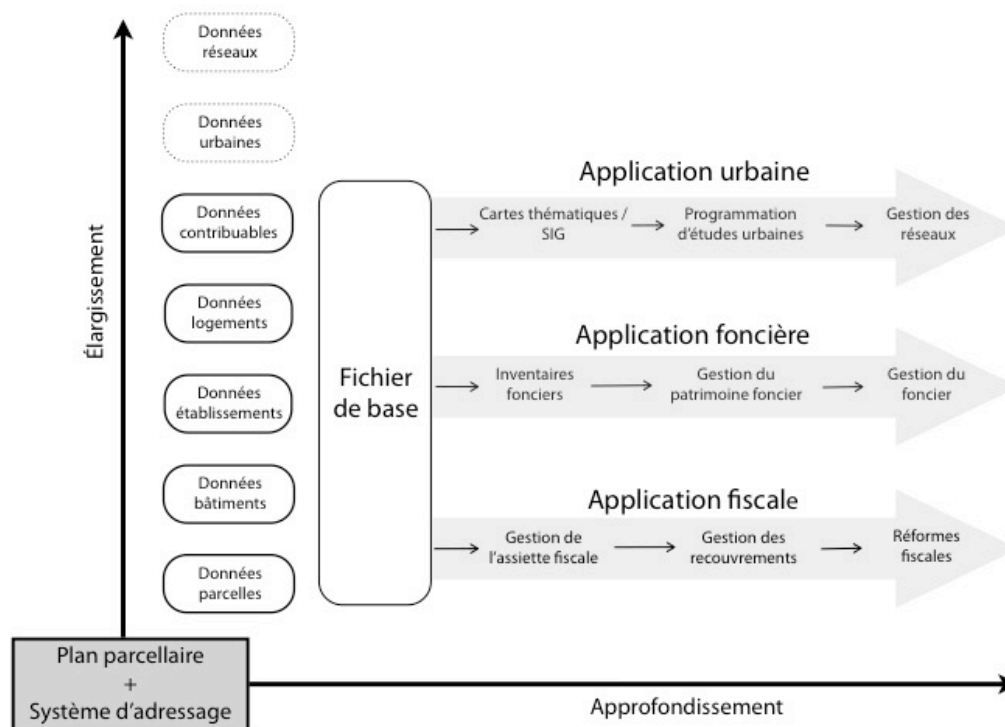
Le RFU est ainsi conçu comme un outil polyvalent et évolutif. Les différentes applications sont envisagées comme différents modules pouvant être introduits au fur et à mesure des besoins et des moyens des municipalités (cf. schéma 2 *infra*).

¹¹⁹ Au moins dans les premières expérimentations. À Cotonou et Porto-Novo il a été ensuite intégré à un SIG.

¹²⁰ Selon le système Quartier-Ilot-Parcelle (QIP).

¹²¹ Selon le système Rue-Entrée de Parcelle (REP).

Schéma 2. Les trois fonctions du RFU et les possibilités d'évolution de son usage



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : d'après Perier (1993a : 77)

Parmi ces fonctionnalités, l'accent est d'abord mis sur la fiscalité locale. Le RFU permet plusieurs améliorations notables du dispositif préexistant. En effet, avant l'introduction du RFU les travaux d'assiette¹²² étaient manuels et concernaient essentiellement le centre-ville enrôlé dans le cadastre colonial. Les travaux de recouvrement reposaient sur une connaissance personnelle de la matière imposable et des contribuables par les agents de l'administration fiscale locale. En conséquence, la distribution des avis d'imposition pouvait durer jusqu'à deux ans (Hounon et Hountondji, 1993 ; Hountondji et Guerra, 1993). La mise en place du RFU élargit considérablement l'assiette grâce à des enquêtes de terrain exhaustives sur l'ensemble de l'espace bâti. Elle permet d'augmenter la rapidité des procédures de recouvrement, grâce à l'édition numérisée des rôles et des avis d'imposition. L'ensemble de la chaîne des procédures fiscales est finalement amélioré, grâce à la mise en place de suivi des avis non distribués, de suivi des impayés et de procédures systématiques de mise à jour (cf. *infra*).

¹²² Enrôlement des contribuables et de la matière fiscale.

Dans sa conception cependant, le RFU n'est pas seulement un outil fiscal. La mobilisation des ressources est considérée comme un préalable et un moyen pour la délivrance de services urbains. Avec ses applications en matière de gestion foncière et de gestion urbaine, le RFU est pensé comme un outil pivot dans l'action urbaine communale, sorte de tableau de bord des dynamiques urbaines permettant de fixer des priorités et de répondre aux besoins réels et immédiats des populations dans un panel large de secteurs. La polyvalence est également censée avoir un effet d'entraînement à l'intérieur de l'administration municipale, auprès des autres partenaires comme les sociétés de services urbains (cf. *infra*) et auprès de la population afin de justifier le prélèvement de l'impôt. L'illustration 1 ci-dessous, extrait du premier manuel du RFU, suggère la diversité des secteurs que le RFU est susceptible d'améliorer et son impact quasi-direct auprès des populations.

Illustration 1. Un outil multi-fonctions



Source : Extrait de « Comprendre le Registre foncier urbain. Manuel du RFU » (SERHAU-SEM, 1995a : 2)

Le caractère polyvalent et le fonctionnement intégré du RFU sont rendus possibles par les nouvelles technologies : elles permettent de relier entre elles les couches d'information et d'offrir des représentations inédites jusqu'alors. Rapidement, la base de données du RFU est reliée à un système d'information géographique (SIG) : le plan parcellaire est numérisé et les informations parcellaires peuvent être représentées sous forme de cartes thématiques montrant par exemple la répartition spatiale de certains équipements.

3.1.2 Adapter l'outil cadastral au contexte local

Le RFU est somme toute une sorte de cadastre multifonctions. Cependant, sa conception tire les leçons de l'échec du cadastre conventionnel dans les villes africaines et est guidée par un certain pragmatisme (SERHAU-SA, 2011) :

Le RFU ne constitue ni un plan d'adressage, ni un cadastre ; il est par contre une expérience relativement réussie de mise en place d'un Système d'Information Foncière (SIF), en ce sens qu'il s'affranchit des problèmes liés au droit de la propriété foncière, des rigueurs de la « fonction géomètre » et sa mise en place porte sur un délai assez raisonnable (trois ans).

3.1.2.1 Simplicité et nouvelles technologies au service de l'autonomie municipale

L'élaboration technique du RFU prend le parti de la simplicité pour adapter l'outil à des moyens limités et aux compétences locales, selon l'idée qu'il est préférable d'avoir un « cadastre simplifié » et à jour, plutôt qu'un cadastre conventionnel très précis mais non fonctionnel. Ce parti pris s'inscrit également dans une vision à long terme de l'« après-projet » de développement (Perier, 1993a : 78). Depuis les aspects technologiques jusqu'aux ressources humaines et financières, un effort est fait pour que les collectivités locales soient autonomes dans la prise en charge du fonctionnement courant du RFU et non pas dépendantes d'une expertise étrangère.

Pour la cartographie, le « choix de la simplicité » (Tossou, 1993 : 102) prévaut, afin de maintenir des coûts de maintenance relativement bas et de commune mesure avec les ressources effectives : le plan de repérage est d'une précision approximative de 50 cm, jugée suffisante pour les besoins de la fiscalité, repérant notamment les équipements remarquables, les limites apparentes des parcelles et l'hydrographie principale. S'agissant de l'enquête de terrain, il est prévu que les données soient collectées à partir d'un questionnaire pouvant être principalement rempli à partir de l'observation des enquêteurs.

Les technologies d'imagerie et d'informatique sont utilisées comme un vecteur d'autonomie : il s'agit de faciliter le travail des différents acteurs de la fiscalité et de la

gestion urbaine, de le rendre moins coûteux en temps et de permettre qu'il soit décentralisé. Le recours à ces technologies permet essentiellement d'automatiser un certain nombre de tâches : calcul des impôts¹²³, édition numérisée des avis d'imposition, lien entre les différentes couches d'information, etc. L'équipement informatique est qualifié de « léger » et les applications sont élaborées par une société d'informatique locale (Perier, 1993a).

La mise en place du RFU reste relativement coûteuse, puisqu'il s'agit au démarrage d'acheter des photos aériennes, de réaliser des enquêtes exhaustives sur tout le territoire urbain, d'acheter matériel informatique, logiciels, images, véhicules et de réaliser des formations initiales. Cet investissement initial reste pris en charge par l'aide au développement et délégué au SERHAU¹²⁴. En revanche, un accent fort est mis sur la phase ultérieure à l'installation du RFU par le SERHAU : une phase dite de « transmission » est prévue (cf. étapes de mise en place du RFU en annexe D). Elle consiste en l'intégration du RFU aux procédures ordinaires de l'administration et s'accompagne de la formation et de la responsabilisation des acteurs locaux. Enfin, l'autonomie des collectivités locales est également permise par des mécanismes de financement des coûts de fonctionnement et des procédures de mise à jour (cf. *infra*).

3.1.2.2 *L'accent mis sur la mise à jour*

La maintenance de l'outil RFU est identifiée, dès l'étape du prototype, comme une condition critique de sa fiabilité et de sa pérennité. Une mise à jour permanente du plan parcellaire et de la base de données est ainsi préconisée. Trois types de procédures sont prévues à cet effet (SERHAU-SEM, 1995a, 1996) :

- au quotidien, des vérifications de terrain et le règlement de problèmes identifiés à l'occasion de la distribution des avis d'imposition ou signalés par les contribuables (vente de parcelles, fusion ou morcellement de parcelles, etc.) ;
- annuellement, une enquête sélective portant, selon les besoins, sur des zones d'extension urbaine, sur les biens à forte valeur fiscale, ou sur des quartiers fortement restructurés ;
- une liaison avec d'autres services administratifs locaux (affaires domaniales, pour les registres de permis d'habiter et de recasement issu des lotissements-remembrements), avec l'administration fiscale centrale (fichiers des impôts d'État), ou d'autres acteurs urbains (chambre de commerce, société d'eau et d'électricité, etc.) pour la mise à jour des informations obtenues par ces

¹²³ En particulier après la réforme fiscale de 1994 (cf. *infra*).

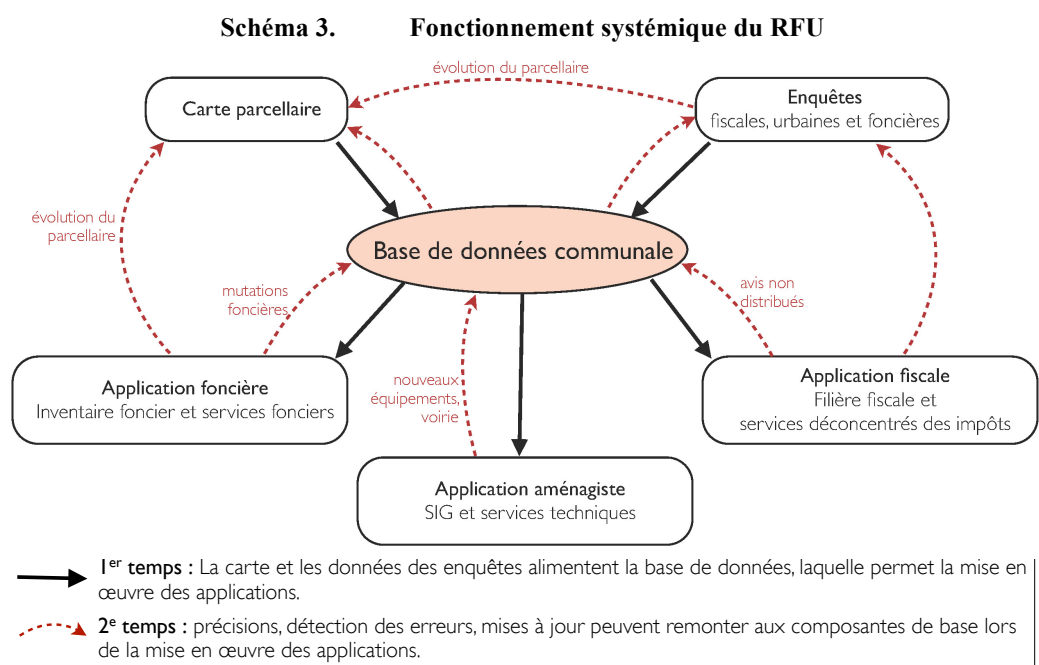
¹²⁴ Le SERHAU deviendra société d'économie mixte (SEM) en 1993.

organismes, notamment les changements des contribuables (mutations foncières par exemple).

Des « fiches de mise à jour » sont ainsi élaborées, pouvant être remplies par les services déconcentrés des impôts (services d'assiette et de recouvrement) ou par le service RFU de la circonscription urbaine. Des « fiches de transmission » sont également prévues, devant assurer le lien entre le service des affaires domaniales de la circonscription urbaine et la base de données du RFU. Il est envisagé, à terme, d'informatiser les fichiers domaniaux (registres des permis d'habiter et de recasement) et de mettre en réseau les bases de données.

Enfin, il est prévu que la mise à jour de la cartographie soit assurée par l'IGN Bénin, dans le cadre des conventions passées avec la circonscription urbaine. Cet organisme rattaché au ministère de l'urbanisme est responsable de la cartographie nationale, et à ce titre produit et archive alors la majorité des plans de lotissement-remembrement (SERHAU-SEM 1995).

En définitive, le RFU détient une logique de système selon laquelle chaque élément est interdépendant : la fiabilité de la base de données est fonction de la qualité des enquêtes de terrain, mais pas seulement. La logique est également inverse et des remontées d'informations peuvent être effectuées en continu à toutes les étapes de mise en œuvre des applications (cf. schéma 3 ci-dessous) (SERHAU-SEM, 1995a, 1996).



Réalisation : Claire Simonneau, 2014
 Source : d'après Perier et Houssou (2012a : 8)

3.1.2.3 Contourner la question foncière légale

Enfin, dans l'optique d'une mobilisation rapide des ressources locales, la conception du RFU évite l'épineuse question des statuts légaux de propriété : les enquêtes prennent en compte non pas les propriétaires légaux, mais les propriétaires présumés.

La fiscalité foncière et la question légale des droits fonciers ont un lien évident mais de nombreux inconvénients à traiter des deux aspects ensemble sont identifiés. En particulier, cela ne cadre pas avec le rythme de la conception et de l'expérimentation (Elong M'Bassi, 1993 : 47) (je souligne) :

Ce lien [entre l'objectif fiscal et l'objectif de gestion foncière] peut être un obstacle au développement des SIF [système d'information foncière], si la finalité légale est une contrainte importante dans sa mise en œuvre. En effet, la nécessité du repérage des parcelles par rapport à un système incontestable conduit à privilégier la cartographie à grande échelle dont la mise en place est coûteuse en temps et en argent. Par ailleurs, le régime foncier complexe dans la plupart des pays et, en particulier, le traitement de l'irrégularité de l'occupation du sol qui sont à la base de la mise en place de SIF légal, sont la source de difficultés supplémentaires. Il convient également de mentionner les pratiques illicites des agents du service du cadastre, qui ne favorisent pas la mise en place de procédures transparentes et efficaces. Pour toutes ces raisons et bien d'autres, il semble qu'il soit préférable pour l'amorce d'une démarche SIF de s'en tenir dans un premier temps au premier objectif à savoir « payer la ville ».

La question foncière légale est donc laissée de côté par les concepteurs du RFU le temps des expérimentations. L'élaboration du plan parcellaire de base est ainsi accélérée et les enquêtes sont facilitées. L'une ou l'autre de ces étapes ne fait pas cas des types de droits fonciers à considérer, mais se contente de délimiter les parcelles et d'identifier les propriétaires qui se déclarent comme tels. En définitive, ce choix permet d'augmenter rapidement les revenus fiscaux par l'élargissement de l'assiette sans attendre une réforme foncière.

Dans ce cadre, l'application de gestion foncière est pensée non pas comme un inventaire des propriétaires légaux, mais plutôt comme un inventaire foncier de l'occupation du sol et de la propriété présumée (Perier, 1993a : 81) (je souligne) :

La situation foncière est plus complexe que la situation fiscale, en ce sens que la pratique foncière depuis 30 ans se fonde au Bénin sur plusieurs sources de droits : le droit coutumier, le droit domanial (titres fonciers) et les pratiques administratives, permis d'habiter qui confère des droits provisoires. L'inventaire foncier a pour vocation de constater l'état actuel des droits fonciers, mais ne saurait valider ces droits que seule une procédure légale peut confirmer ou infirmer.

Un double objectif est donné à cette application : à court terme, elle constitue un « élément de base d'une gestion patrimoniale » (Perier, 1993a : 76) ; à long terme, elle est également considérée comme un « élément de réflexion pour une réforme de la législation foncière et domaniale » (Perier, 1993a : 76). En mettant à jour la répartition des présumés propriétaires et les preuves de présomption de propriété, l'inventaire foncier constitue en effet une préparation d'une réforme foncière légale.

L'ensemble de ces partis pris techniques s'articule à des partis pris institutionnels et organisationnels, définissant *in fine* un nouveau jeu d'acteurs et de nouvelles règles de l'action publique urbaine.

3.1.3 Faire de la collectivité locale¹²⁵ le chef d'orchestre d'un partenariat élargi

Le RFU est porteur d'une vision en termes de jeu d'acteurs urbains. À cet égard, il ne s'agit plus seulement d'une adaptation au contexte existant, mais bien d'une anticipation sur une décentralisation à venir. Le RFU œuvre à créer les conditions d'une gestion urbaine municipale efficace et devient le prétexte pour revisiter la gouvernance¹²⁶ fiscale et urbaine (PDM, 1993 : 11) :

Le RFU est beaucoup plus qu'un simple outil technique. Il s'agit en fait d'une tentative réussie de mise en œuvre d'un partenariat entre collectivités locales, services de l'État et secteur privé, dans le domaine de la fiscalité locale où l'exclusivité des interventions de l'État était la règle. (...) Pour garder au système la souplesse indispensable à son efficacité, l'adoption des procédures s'est faite simplement sous la forme d'un ensemble d'engagements réciproques à respecter dans un cadre contractuel entre partenaires en présence.

Si ces principes du contrat, du consensus et de la flexibilité sont en droite ligne avec le *New Public Management*, ils détonnent dans le contexte béninois à peine sorti de l'ère communiste¹²⁷ pendant laquelle cloisonnement et organisation hiérarchique encadraient la marche normale des activités administratives.

3.1.3.1 Un partenariat Etat/commune dans la mise en œuvre de la fiscalité

Le RFU est conçu comme un outil municipal, au bénéfice des collectivités locales. Cependant, le cadre légal maintient les travaux d'assiette et de recouvrement sous la responsabilité de l'administration fiscale déconcentrée. Cette dernière reste l'opérateur

¹²⁵ Le terme de « collectivité locale » désigne ici les circonscriptions urbaines et sous-préfectures de la période de transition (1990-2003) ainsi que les communes de plein exercice issues de la décentralisation (à partir de 2003).

¹²⁶ Le terme « gouvernance » est compris ici comme art ou manière de gouverner.

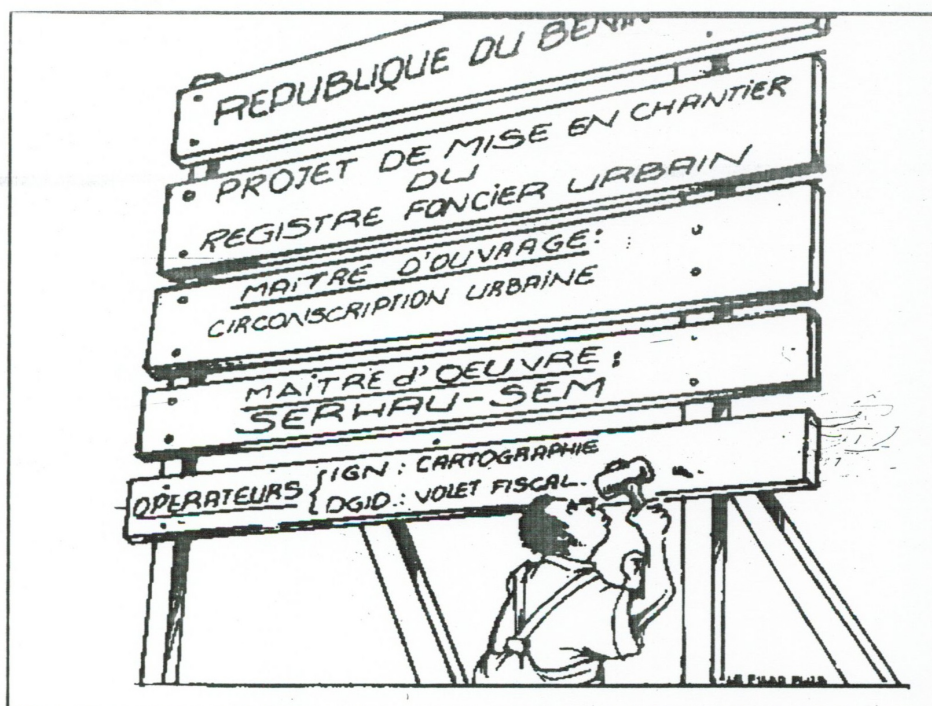
¹²⁷ Le RFU commence à être élaboré en 1989, pendant les grèves qui mèneront à la chute du régime communiste.

de la fiscalité : ce sont les Directions départementales des impôts (DDI), accompagnées éventuellement des Centres des impôts des petites entreprises (CIPE) qui sont chargées de l'établissement des avis d'imposition, de leur distribution et du recouvrement de l'impôt. Les revenus sont ensuite reversés aux collectivités locales.

La nouveauté apportée par l'outil RFU est de mettre les collectivités locales aux commandes de leurs revenus fiscaux. L'outil rend les collectivités locales parties prenantes de la production et de la gestion de l'information relative à l'assiette fiscale sur leur territoire, notamment par la supervision des enquêtes, et les rend aptes à estimer le potentiel fiscal.

Ce faisant, un nouveau fonctionnement entre ces institutions liées par les impôts locaux est proposé : d'un fonctionnement cloisonné et vertical (l'administration des impôts gère assiette et recouvrement, les autorités urbaines dépensent), il est suggéré de passer à un fonctionnement collaboratif et souple et avec les collectivités locales au poste de pilotage. Dans le Manuel du RFU reproduit ci-dessous, l'administration fiscale (la DGID) est identifiée comme un « opérateur » parmi d'autres, au service de la collectivité locale (la circonscription urbaine) (SERHAU-SEM, 1995a : 7) :

Illustration 2. Le jeu d'acteurs du RFU



Source : Extrait de « Comprendre le Registre foncier urbain. Manuel du RFU » (SERHAU-SEM, 1995a : 7)

Ces nouvelles relations sont conçues selon une approche contractuelle plutôt que réglementaire. Un protocole d'accord annuel et souple entre collectivité locale et administration fiscale définit les responsabilités respectives dans la mise en œuvre de la fiscalité et de l'outil. Il définit également des contributions financières : notamment, la collectivité locale rétribue l'administration fiscale pour ses services sur une base négociée. Après quelques années de fonctionnement, le RFU sera assorti d'une rétribution automatique, prélevée à la source par l'administration fiscale, appelée le « coût administratif¹²⁸ ». Les deux institutions deviennent alors des « partenaires », engagés mutuellement dans le « souci de la performance et de la rentabilité » (PDM, 1993 : 11).

3.1.3.2 *La sous-traitance au secteur privé*

Parmi les partenaires, une place de choix est réservée aux entreprises privées. De plus, l'appel au secteur privé est considéré comme nécessaire, à la fois pour compenser le manque de ressources humaines immédiatement disponibles pour réaliser certaines tâches inhérentes au fonctionnement du RFU, mais aussi, à moyen terme, comme une manière de laisser au système sa flexibilité.

Ainsi, plusieurs tâches sont sous-traitées dans un cadre contractuel à des prestataires extérieurs. La cartographie parcellaire de base est confiée à l'Institut Géographique National du Bénin (IGN-Bénin). Le partenariat avec l'IGN-Bénin est organisé par une convention-cadre, donnant lieu à des transactions marchandes (lettres de commande) partiellement subventionnées par l'État. Des contrats marchands définissent l'intervention d'une société d'informatique locale chargée de l'élaboration des logiciels informatiques, de la formation du personnel et de l'assistance technique (SERHAU-SEM 1996). Enfin, pour les enquêtes de terrain et la distribution des avis d'imposition porte-à-porte, du personnel occasionnel est embauché à la journée.

3.1.3.3 *Un partenariat urbain élargi*

Enfin, à terme il est envisagé d'étendre le partenariat à toutes les institutions susceptibles d'être intéressées par les informations contenues dans le RFU. L'objectif est de créer un effet d'entraînement auprès de ces acteurs afin qu'ils participent tous à la mise à jour en continu des bases de données, voire qu'ils élaborent des couches d'information supplémentaires.

Dans cette perspective, la société béninoise d'électricité et d'eau¹²⁹, l'Office des Postes et des Télécommunications (OPT), la police, les sapeurs-pompiers sont

¹²⁸ Le coût administratif de l'impôt est compensé par un prélèvement à la source de 10% des recettes fiscales communales par l'administration des impôts.

¹²⁹ Cette société, à l'époque désignée par l'acronyme SBEE, se scinde en deux compagnies distinctes en 2003, l'une chargée de l'électricité, l'autre de l'eau. L'acronyme SBEE désigne désormais la

approchés pour être intégrés à cette vaste démarche partenariale¹³⁰. La société d'électricité et d'eau et l'OPT participent à la définition d'un service d'adressage et retiennent dans les années 1990 le système QIP pour la gestion de leurs abonnés (SERHAU-SEM, 1997).

Là encore, les municipalités sont considérées comme l'acteur pivot de ces relations (PDM, 1993 : 49) :

Seules les municipalités ont un point de vue horizontal qui devrait leur permettre de jouer un rôle de coordination et de mise en commun des données.

En définitive *via* le RFU et avant même la création des municipalités autonomes, le dispositif très centralisé prévalant durant la période révolutionnaire est re-défini par un fonctionnement ouvert sur les autres acteurs urbains et basé sur la collaboration, plus ou moins encadrée, entre ces derniers.

société béninoise d'énergie électrique, tandis que l'acronyme SONEB désigne la Société Nationale des Eaux du Bénin.

¹³⁰ Un groupe de travail interministériel est mis en place dans le cadre du Projet RFU pour proposer un système d'adressage de la ville de Cotonou. Il est composé des structures suivantes : la CU de Cotonou, la direction de l'administration territoriale du ministère chargé de l'intérieur, les directions de l'urbanisme, de l'assainissement et des voiries urbaines et l'IGN rattachés au ministère chargé de l'urbanisme, la société béninoise d'électricité et d'eau, l'OPT, la direction de l'hygiène et de l'assainissement du ministère de la santé, l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique (INSAE), la direction générale des impôts et des domaines du ministère chargé des finances (SERHAU-SEM, 1997).

3.2 Carrière d'un instrument sous forte influence du jeu d'acteurs (1990-2013)

Le RFU porte ainsi une vision proche des nouvelles stratégies portées par l'aide internationale. Pourtant, il ne s'agit pas d'une pure importation d'un outil pré-fabriquée et testée ailleurs. Il s'agit plutôt d'une innovation locale, issue d'un mélange imprévu entre des idées portées par un expert français, un groupe de cadres béninois compétents et un contexte historique favorable. À travers la présente section, le contexte de l'innovation et de sa diffusion est raconté, en mettant l'accent sur les mutations croisées de l'instrument et du jeu d'acteurs¹³¹. Ce détour historique permet de détailler la lente mise en place du contexte dans lequel les études de cas sont réalisées dans cette thèse, mais aussi de dévoiler les enjeux non prévus dans la « vision » décrite ci-dessus.

3.2.1 Expérimentation d'un prototype avec l'aide française (1989-1992)

Le RFU naît en 1989 d'une conjoncture favorable sur les plans institutionnel (existence du SERHAU), politique (démocratisation et décentralisation annoncée), financier (un projet de développement), urbain (des villes principales loties) et technologique (progrès et baisse des coûts de l'informatique) (cf. Chap. 1).

À la fin des années 1980, un nouvel assistant technique français est affecté au Bénin au sein du SERHAU et a pour mission de clôturer un projet de production de plans d'urbanisme. Il saisit l'opportunité de crédits non affectés d'une convention du Fonds d'aide et de coopération (FAC) français en fin de validité pour développer ses idées alternatives en matière d'aide au développement dans le secteur urbain, avec l'aide d'une équipe de jeunes cadres béninois qui l'entoure. Le prototype est développé à Parakou en une année fiscale, 1989-1990, alors même que de très importantes grèves avaient lieu au sein de la fonction publique réclamant (et obtenant) la chute du régime communiste du général Kérékou. Le prototype est développé sur des crédits très limités (fin de convention). Aussi, un enjeu important pour la poursuite de l'expérimentation est de convaincre rapidement des bailleurs de fonds. Il s'agit donc bien d'une expérimentation ayant fonction de démonstration, non d'un projet global mûrement réfléchi. Cette fonction intermédiaire implique un certain pragmatisme des concepteurs : seule l'application fiscale est développée les premières années et l'objectif est d'améliorer l'efficacité de la fiscalité locale à l'intérieur des paramètres en vigueur. En résumé, ce premier prototype correspond uniquement à une

¹³¹ Cette section correspond à une première couche d'analyse s'inscrivant dans la sociologie des techniques et dans une approche qui considère qu'une innovation est un système socio-technique, qu'un objet technique et son environnement (social, économique, etc.) sont construits de manière simultanée (Akrich, 2006).

informatisation des registres fiscaux, une enquête menée par des étudiants et l'élaboration rapide d'un plan de repérage à main levée.

L'approche par la gestion et la fiscalité locale, alternative dans le domaine de l'urbanisme à l'époque, s'avère en parfaite concordance avec les Programmes d'Ajustement Structurel alors en cours d'élaboration¹³². Les résultats fiscaux sont en effet au rendez-vous : dès la première année fiscale de l'application du prototype à Parakou, l'assiette et les émissions ont été multipliées par 1,5 et le recouvrement par 2,3 (Daly, 1998). L'équipe du SERHAU parvient à lever un financement intermédiaire auprès de la Banque Mondiale pour démarrer le RFU de Cotonou, avant que la coopération française accorde un financement pour un projet de plus grande envergure en 1992 : le Projet RFU.

3.2.2 Le Projet RFU, catalyseur des réformes de la gestion urbaine (1992-1999)

3.2.2.1 Cadre institutionnel sur le mode de l'exception

Le Projet RFU, logé au SERHAU, prend alors une place centrale dans le paysage de la gestion urbaine au Bénin. Le SERHAU devient en 1993 une société d'économie mixte (SEM)¹³³, la SERHAU-SEM, ce qui lui permet d'être gestionnaire des fonds du projet, mais également maître d'ouvrage délégué pour l'installation des RFU, assistant à maîtrise d'ouvrage, maître d'œuvre et prestataires d'études et de services divers (Daly, 1998).

Cette place de la SERHAU-SEM est d'autant plus importante que les collectivités locales autonomes n'existent pas à cette période : les lois de transition définissent des collectivités locales qui détiennent l'autonomie financière, mais qui restent dirigées par un administrateur nommé par l'État (cf. Chap. 1). En somme, la manne financière que représente le Projet, tout autant que le cadre institutionnel de son exécution, donnent une marge de manœuvre exceptionnelle à l'équipe porteuse du RFU à la SERHAU-SEM.

¹³² Le premier plan d'ajustement structurel est signé en 1989.

¹³³ Il s'agit plus exactement une société anonyme d'économie mixte, puisque les capitaux ne sont pas majoritairement détenus par des acteurs publics, selon la loi 88-005 du 26 Avril 1988 relative aux entreprises publiques et semi-publiques, qui prévoit que l'État peut être minoritaire dans une société régie suivant le droit commun. Le capital de la SERHAU-SEM (50 millions de FCFA divisé en 5000 actions de 10000 FCFA chacune) est détenu en majorité (52%) par des actionnaires privés. Les acteurs publics se partagent les 48 % restants suivant la répartition suivant : État (10 % sous la forme d'une dotation en nature), collectivités territoriales (préfectures et principales villes du pays: 24 %), sociétés d'Etat (la Société Béninoise d'Eau et d'Electricité - SBEE – et l'Office des Postes et Télécommunications - l'OPT: 14 %). La SERHAU-SEM possède la personnalité morale et l'autonomie financière mais demeure néanmoins sous tutelle du Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme (Daly, 1998 ; Perier, 1999).

Dans ces conditions, le Projet RFU travaille selon deux grands axes, en connexion directe avec les instances nationales et internationales : l'installation d'un RFU perfectionné dans les plus grandes villes et la mise en place d'un cadre national de la gestion urbaine focalisé sur la question de la fiscalité locale.

3.2.2.2 *Diffusion nationale du RFU*

À partir de l'expérimentation de Parakou, les RFU des deux plus grandes villes du Bénin, Cotonou et Porto-Novo, sont mis en place dans une version améliorée et complétée. Le Projet RFU permet également de poursuivre le RFU de Parakou.

Les trois applications, fiscale, foncière et aménagiste sont perfectionnées (Perier 1994). La filière fiscale est traitée entièrement et informatisée dans les trois villes (données relatives à l'assiette, édition des rôles et avis d'imposition et recouvrement des impôts émis). L'application foncière est préparée à Cotonou : une enquête foncière spécifique est réalisée pour identifier les parcelles non fiscalisées, des groupes de travail sont mis en place pour établir les modalités de liaison entre les différentes sources d'information (fichiers des permis d'habiter, des titres fonciers, mutations foncières). Enfin, l'application de gestion urbaine est progressivement développée, notamment à Cotonou. Dans cette perspective, des informations urbaines sont récoltées à l'occasion des enquêtes, par exemple sur l'assainissement et l'hygiène (inondation, eau courante, etc.). Les capacités de création d'un SIG sont également progressivement constituées : la carte de base est numérisée, un système d'adressage commun à toutes les administrations est défini et les équipements informatiques (matériel informatique et logiciel MapInfo) sont acquis.

Un autre outil accompagne le RFU dans la rationalisation de la gestion urbaine : le Programme Pluriannuel de Développement et d'Investissement (PPDI), développé par la SERHAU-SEM et mis en place dans les trois villes principales¹³⁴ (cf. Chap.1). Il s'agit d'un outil informatisé de programmation des investissements, permettant l'expression d'une politique locale et la mise en cohérence des interventions des bailleurs (Oloué, 1993). Il renforce ainsi les capacités de dépenses locales, dans la suite logique de l'augmentation des ressources financières initiée par le RFU.

La réputation à l'échelle nationale du RFU et de l'équipe de la SERHAU-SEM se consolide à travers deux événements¹³⁵ : en novembre 1993, un séminaire régional est

¹³⁴ L'outil sera mis en place à Parakou (Crédits FAC CD 91), puis à Porto-Novo (crédits de coopération décentralisée du Syndicat d'Agglomération Nouvelle de Cergy-Pontoise) et Cotonou (crédits SAS 93).

¹³⁵ Le séminaire est financé dans le cadre du PDM, alors programme multi-bailleurs principalement financé par la Coopération française et la Banque mondiale. La parution du manuel est co-financé par la Coopération Française, le CNUEH (Centre des Nations Unies pour les établissements humains, aujourd'hui ONU-Habitat) et le Programme de gestion urbaine.

organisé par le PDM à Parakou sur le thème « Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale » (PDM, 1993), pour lequel le RFU est le support des discussions ; en 1995 un manuel du RFU est édité, destiné à aider les décideurs publics, les utilisateurs de l'outil et les acteurs externes, et à diffuser l'information concernant l'outil¹³⁶.

3.2.2.3 Une période active de réformes de la gestion urbaine

Une réforme fiscale, préparée par la SERHAU-SEM dans le cadre du Projet RFU, est adoptée en 1994. Elle poursuit les efforts de rationalisation de la fiscalité locale engagés avec l'élaboration du RFU et inscrit l'outil dans le cadre légal de la fiscalité pour les grandes villes.

La réforme prévoit pour les trois circonscriptions urbaines détenant un RFU (Cotonou, Porto-Novo, et Parakou) l'unification des taxes nationales et locales par la création de la (TPU) et de la Taxe foncière unique (TFU). La TPU remplace la patente et la licence (taxes locales) et les impôts d'État touchant les activités économiques sous un certain seuil de chiffres d'affaires. La TFU regroupe les taxes locales sur le foncier bâti et non bâti et les impôts d'État sur les revenus locatifs et les revenus fonciers.

Cette réforme modifie également le mode de définition des bases d'imposition des taxes foncières (les valeurs locatives) et l'adosse à la base de données du RFU : l'assise sur des valeurs locatives dites « administratives » (par estimation d'un agent des impôts) est abandonnée au profit des valeurs locatives dites « réelles », autrement dit fixées grâce à des formules déduites d'éléments physiques justement relevés lors des enquêtes du RFU (matériaux du bâtiment, revêtement de l'accès à la parcelle, desserte en réseau, etc.) (cf. fiches d'enquête en annexe E). En outre, la réforme clarifie les rapports entre administration fiscale et circonscriptions urbaines concernant la fiscalité locale en instituant le « coût administratif » (cf. *supra*).

Le cadre plus général de la gestion urbaine municipale se met en place durant la deuxième moitié de la décennie 1990, avec une implication forte de l'expertise de la SERHAU-SEM et le financement des bailleurs de fonds. La SERHAU-SEM réalise une Revue du secteur urbain¹³⁷ qui contribue fortement à assoir la réputation de la société dans le secteur (Daly, 1998). En outre, plusieurs réformes structurelles dans le domaine de l'aménagement urbain sont préparées. La Banque Mondiale¹³⁸ appuie des

¹³⁶ Le manuel paraît en deux volumes : SERHAU-SEM. (1995). Comprendre le Registre Foncier Urbain. Le Manuel du Registre Foncier Urbain (Vol. Tome 1). Cotonou: SERHAU-SEM ; SERHAU-SEM. (1996). Comment développer le Registre Foncier Urbain. Le manuel de procédures du volet fiscal du Registre Foncier Urbain (Vol. Tome 2). Cotonou: SERHAU-SEM.

¹³⁷ SERHAU-SEM (1995). Revue permanente du secteur urbain au Bénin. SERHAU-SEM. Cotonou. 160 p. (SERHAU-SEM, 1995b)

¹³⁸ Sur les fonds du Programme de Réhabilitation et de Gestion Urbaine (PRGU).

études de préparation de la réforme de la législation foncière¹³⁹, la déclaration de politique urbaine¹⁴⁰ et un projet de loi sur la maîtrise d'ouvrage déléguée¹⁴¹. De nouveaux programmes multi-bailleurs viennent compléter ce tableau en faveur du renouvellement de la gestion urbaine : le Programme de gestion urbaine décentralisée (PGUD)¹⁴², co-financé par la Banque Mondiale, l'AFD et l'État béninois ; et le projet tripartite bénino-franco-allemand, visant à appuyer la décentralisation et la déconcentration.

3.2.2.4 Diffusion et dégradation

Durant cette période (1992-1999), le RFU est véritablement déployé dans le pays grâce à des financements multiples : coopération décentralisée, Commission européenne, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)¹⁴³. Les trois villes principales (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) étant déjà dotées d'un RFU, ce sont les villes secondaires qui sont visées. Une version simplifiée du RFU est alors développée par la SERHAU-SEM pour s'adapter aux capacités moindres de ces villes, dans laquelle seule l'application fiscale est retenue. À la veille de la décentralisation, le nombre de villes dotées d'un RFU est porté à neuf.

Lors de cette période, les performances des RFU apparaissent inégales selon les villes. Le RFU de Porto-Novo en est un bon exemple. Si la mise en place de l'instrument est jugée globalement satisfaisante (assiette multipliée par 1,8, émissions par 2,7, procédures mises en place, SIG installé, adressage et panneauage des rues réalisés), ses performances sont bien en deçà des attentes. Le taux de recouvrement¹⁴⁴ chute même spectaculairement entre 1995 et 1999, passant de 67,8% à 35,53% (Dorier-Apprill, 2005). L'influence du contexte urbain et sociologique sur la performance des RFU commence à apparaître. À Porto-Novo, l'assiette est peu favorable aux revenus fiscaux : essentiellement administrative et résidentielle, la ville est pauvre en activités économiques génératrices de revenus fiscaux, constituant généralement l'essentiel du recouvrement d'un RFU (Daly, 1998). De plus, les taxes

¹³⁹ Comby, J. (1998). Rapport sur la réforme du droit foncier au Bénin. (Comby, 1998)

¹⁴⁰ Décret n°95-341 du 30/10/97 portant approbation de la Déclaration de Politique Urbaine en République du Bénin. Aucune disposition pour l'application de cette déclaration n'a été prise jusqu'en 2014.

¹⁴¹ Décret n°95-422 du 26/12/95 transmettant à l'Assemblée Nationale, le projet de loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique (MOP) en République du Bénin.

¹⁴² Le PGUD est financé par la BM à hauteur de 16 milliards FCFA, l'AFD pour 3 milliards, et l'État béninois pour 1,4 milliard. Il comprend 3 composantes : A. Renforcement des capacités de gestion municipales, B. Réhabilitation et construction d'infrastructures urbaines de base, C. Participation et intégration communautaire.

¹⁴³ La coopération décentralisée entre la ville d'Evreux et la ville de Djougou permet de financer le RFU de Djougou en 1992 ; le Fonds Européen de Développement (FED), celui de Dassa, Savalou et Savè en 1996 ; le PNUD, celui de Nikki et Tanguieta en 1999.

¹⁴⁴ Rapport entre les émissions et le recouvrement.

foncières sont difficiles à recouvrer : beaucoup de parcelles sont inoccupées, ce qui implique que leur propriétaire est difficile à identifier lors des enquêtes de terrain ; dans le centre-ville ancien on trouve de nombreuses indivisions, rendant délicat le placement des avis d'imposition nominatifs. Enfin, la collectivité locale doit faire face à des contestations sociales de l'impôt¹⁴⁵, venant notamment des familles liées aux royautés porto-noviennes (Leclerc-Olive et Keita, 2004).

Les expériences en villes secondaires, tels Djougou, Dassa, Savè et Savalou, sont également peu concluantes. Le calcul des ratios d'investissement montre que les coûts sont difficilement à la portée des villes moyennes et petites¹⁴⁶ (Tonato, 2007). Ces villes sont peu denses, faiblement loties et détiennent peu d'activités économiques. De plus la « culture de l'impôt » y est moins répandue que dans les villes principales. Pendant les trois premières années suivant l'installation de l'outil à Djougou (1994), les rentrées fiscales chutent même en valeur absolue, en raison là aussi de fortes réticences sociales¹⁴⁷.

En plus des faibles performances, on observe une dégradation de la qualité des données de tous les RFU mis en place. À Parakou, dès 1995 on constate une faible implication des acteurs du RFU pour mettre à jour ou élargir l'assiette fiscale, une fois terminés le projet et l'intervention des cadres de la SERHAU-SEM. Il faut les crédits de l'aide française pour l'adaptation du RFU à la réforme fiscale pour donner un second souffle à la base de données¹⁴⁸ de Parakou selon Daly (1998). À Porto-Novo, le SIG n'est pas mis à jour pendant cette période (cf. *infra*).

3.2.3 Éclatement du « système RFU » et effets ambigus de la décentralisation et de la privatisation (1999-2006)

3.2.3.1 Décentralisation et privatisation

Cette période renferme deux évolutions majeures du cadre institutionnel de mise en œuvre du RFU. Tout d'abord, la décentralisation se concrétise sous la forte pression des bailleurs de fonds (cf. Chap. 1 et *infra*). Les lois sont votées entre 1999 et 2000 et les élections communales sont organisées en décembre 2002 (premier tour) et janvier 2003 (second tour). Les conseils communaux sont installés au printemps 2003.

¹⁴⁵ Notons que la ville de Porto-Novo a été la seule à avoir connu simultanément la mise en place du RFU et la réforme fiscale, ce qui a induit une très forte augmentation des montants d'imposition.

¹⁴⁶ L'investissement pour la mise en place d'un RFU est estimé en 2007 à 75 millions CFA/ville, 8.000 FCFA/parcelle, 1.750 FCFA/habitants (Tonato, 2007 : 11).

¹⁴⁷ Leclerc-Olive et Keita (2004) relèvent le caractère collectif du refus de payer les taxes lors de la mise en place de l'outil : les chefs de famille ont ainsi rendus aux services des impôts les avis d'imposition reçus.

¹⁴⁸ Les enquêtes supplémentaires nécessaires à la réforme fiscale sont l'occasion de reprendre la cartographie, d'incorporer les fichiers fiscaux de 2869 nouveaux articles et d'opérer 7334 mises à jour.

Parallèlement, le contexte national et international n'est plus favorable au statut de société d'économie mixte. La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique et les traités de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) encouragent la privatisation de la SERHAU-SEM. Elle devient en 2001 une société anonyme de droit privé, la SERHAU-SA¹⁴⁹.

Ces deux évolutions achèvent théoriquement de mettre dans les mains des communes cet outil de gestion urbaine : les communes sont des collectivités locales autonomes, responsables de mobiliser leurs ressources et d'organiser des appels d'offre. La SERHAU perd de fait sa mainmise¹⁵⁰ sur cet outil ; les municipalités peuvent procéder à la mise en place de l'outil en régie ou faire appel à d'autres prestataires privés.

3.2.3.2 Difficultés de prise en main de l'outil...

Une relativement longue période de transmission de la SERHAU-SA vers les municipalités s'amorce avec le vote des lois de décentralisation. Cette transmission est rendue conflictuelle par les enjeux de propriété intellectuelle et d'obligation de rentabilité de la SERHAU-SA. Dorier-Apprill (2005) donne l'exemple des bases de données SIG, qui sont vendues par la SERHAU-SA aux municipalités entre 2000 et 2002¹⁵¹ alors même qu'une partie des données provenait des services des collectivités locales et que ces dernières sont actionnaires de la SERHAU-SA.

Le conflit le plus important semble s'établir entre les nouvelles municipalités et les services des impôts (Tonato, 2007) : dans la configuration initiale avant la décentralisation, la base de données était dans la majorité des cas domiciliée au service des impôts. Dans la plupart des cas, après la décentralisation aucun changement ne prévaut, mais les collectivités locales tendent à réclamer la domiciliation dans leur administration, alors que le dispositif de la fiscalité locale continue de responsabiliser l'administration fiscale sur certains aspects. L'approche concertée et l'établissement de protocoles d'accord semblent indispensables¹⁵² mais difficiles à établir.

L'ensemble de ces conflits et jeux d'intérêts n'agit pas en faveur de la base de données. Par exemple le SIG de Porto-Novo n'est pas actualisé entre 1996 et 2003, lorsqu'il était domicilié à et même propriété de la SERHAU.

¹⁴⁹ En 2012, sans changements majeurs depuis 2002 selon Charles-Dominé (2012), la SERHAU-SA était détenue à 52% par des actionnaires privés et à 48% actionnaires publics parmi lesquels l'État (10%), l'OPT (7%), les sociétés d'eau et d'électricité (7%) et les collectivités locales (24%).

¹⁵⁰ Aucun brevet pour le RFU n'a été déposé par la SERHAU, bien que l'idée ait été évoquée.

¹⁵¹ Sous l'influence du PGUD (Programme de Gestion Urbaine Décentralisée, 2000-2004).

¹⁵² C'est ainsi la recommandation la plus forte qui ressort du Forum de Ouidah en 2007 selon le rapport rédigé par Tonato (2007).

3.2.3.3 ... et diversification

Parallèlement, les élections communales déclenchent une nouvelle vague d'installations de RFU, financée par un panel encore élargi de bailleurs de fonds. La combinaison de plusieurs facteurs va entraîner une certaine diversification des types de RFU, voire une moindre qualité.

Le déploiement du RFU dans les villes secondaires avait déjà induit une certaine hétérogénéité, avec le développement d'un RFU dit simplifié. La privatisation de la SERHAU et l'ouverture à la concurrence vont sensiblement modifier les modes d'installation de l'outil. L'ouverture à la concurrence est dans un premier temps tout à fait théorique puisque la SERHAU détient le monopole de l'expertise en matière de RFU. En revanche, la nécessité de rentabilité va transformer l'installation du RFU en une prestation marchande plutôt qu'une mission d'intérêt public. Des installations expédiées sont parfois opérées pour rentabiliser les opérations, en particulier dans les villes secondaires¹⁵³.

La diversité des bailleurs de fonds va également jouer, puisque les financements internationaux sont inscrits dans des stratégies générales de coopération qui diffèrent d'une institution à l'autre. L'exemple le plus frappant concerne le soutien de la coopération allemande¹⁵⁴ : dans la perspective d'inscrire son appui dans la thématique de la gestion foncière communale et constatant les insuffisances du RFU, la coopération allemande finance l'élaboration d'un autre outil, le Système d'Information Foncière (SIF) (cf. encadré 6 *infra*). Contrairement aux projets financés par les autres bailleurs de fonds, l'élaboration de cet outil n'est pas réalisée dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée à la SERHAU-SA, mais par la mise à disposition d'un assistant technique. Les experts du RFU s'accordent cependant à dire que les deux outils sont similaires¹⁵⁵ ; la seule différence réside dans la couverture initiale de la cartographie : l'ensemble du territoire communal, rural et urbain est inclus, alors que les RFU détiennent une cartographie uniquement sur l'espace dense bâti.

En 2007, lors d'un rassemblement des chefs de cellule RFU (cf. *infra*), ces derniers appellent à l'« harmonisation » des procédures, mécanismes et modes de gestion.

¹⁵³ Un rapport de VNG International exprime un sentiment d'improvisation dans la mise en place du RFU dans certaines communes (VNG International 2009 : 21) : « Car il faut souligner que certaines communes ont réalisé le RFU sans une base méthodologique solide. Ce qui fausse énormément les objectifs. (...) certains RFU sont carrément à reprendre car élaborés sans une méthodologie adéquate.»

¹⁵⁴ La GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) qui deviendra la GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

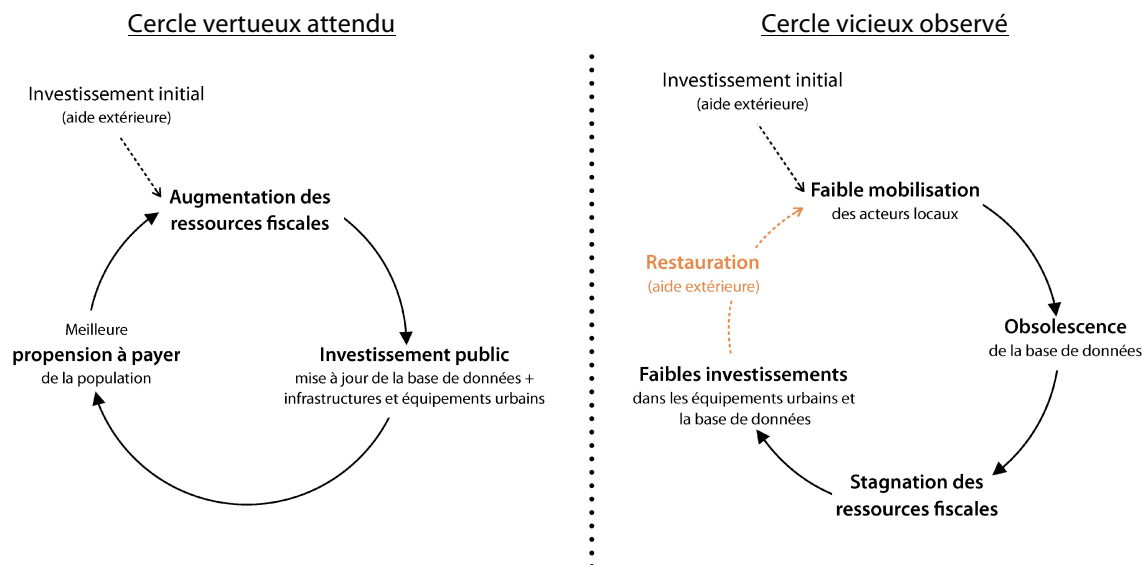
¹⁵⁵ L'assistant technique engagé est en réalité un cadre de la SERHAU-SA.

3.2.3.4 Restorations : une image ternie

Alors que la décentralisation était appelée des vœux de nombreux experts dans les années 1990 (PDM, 1993 ; Perier, 1994 ; Daly, 1998) considérée comme la « clé de voute du système RFU » (Perier, 1994 : 20), ses premières années sont relativement décevantes. Les dégradations des bases de données ne sont pas enrayerées.

À partir de 2005, tous les RFU réalisés avant 1999¹⁵⁶ font l'objet d'une restauration, c'est-à-dire d'une opération de mise à jour exhaustive de l'ensemble des données et de la cartographie. Cette opération est particulièrement coûteuse puisque des enquêtes sont conduites sur l'ensemble de l'espace urbain. Cette démarche, si nécessaire qu'elle soit compte tenu de la détérioration des bases de données, va à l'encontre de la logique systémique de l'outil RFU. Elle contredit la philosophie même d'un outil d'autonomisation financière dont on attendait un effet de cercle vertueux. C'est plutôt un cercle vicieux qui est observé : financées par la coopération et sans réelles réflexions sur les dysfonctionnements, les opérations de restauration reproduisent une dépendance à l'aide plutôt qu'une autonomisation financière des collectivités locales (cf. schéma 4 ci-dessous).

Schéma 4. Cercle vertueux et cercle vicieux du RFU



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Elles contribuent à ternir l'image des RFU auprès de certains bailleurs de fonds, dont par ailleurs les objectifs stratégiques se modifient progressivement.

¹⁵⁶ Parakou, Cotonou, Porto-Novo, Djougou, Dassa, Savalou, Savè, Nikki, Tanguéta.

3.2.4 Un outil fiscal poussé hors de la scène internationale (2006-2013)

Cette dernière période voit le remodelage du jeu d'acteurs à partir de plusieurs changements de positionnement. Le RFU est progressivement confiné à sa fonction fiscale par la conjonction de deux facteurs : la concurrence de nouveaux outils sur ses champs d'intervention et la solidité de son ancrage dans le cadre institutionnel de la fiscalité.

3.2.4.1 *Le désintérêt des acteurs internationaux*

Les bailleurs de fonds ayant porté la conception et la diffusion du RFU sur le territoire national retirent progressivement leur soutien à l'outil. Au début des années 2000, les nouvelles priorités de l'aide au développement traitent de la question foncière urbaine dans la perspective des Objectifs du millénaire pour le développement de réduction de la pauvreté et sous l'angle de la sécurisation des droits. Ce glissement initié à l'échelle globale¹⁵⁷ est perceptible à l'échelle du Bénin et s'incarne dans une mobilisation financière autour de la préparation de la réforme foncière nationale¹⁵⁸. De plus, la crise financière de 2008 restreint fortement les montants de l'aide : un projet d'appui à la gestion foncière communale préparé par l'AFD qui prévoyait la mise en place de nouveaux RFU dans des villes secondaires¹⁵⁹ est abandonné au moment de la crise.

En outre, la principale modalité d'appui des bailleurs de fonds aux RFU, qui est le financement de l'investissement initial, est remise en cause. Différents rapports techniques et les opérations de restauration montrent les insuffisances des RFU existants et laissent planer un doute sur la pertinence de financer l'installation de nouveaux RFU dans les villes non équipées (Tonato, 2007). Le soutien au fonctionnement récurrent des RFU existants est une modalité qui concorde moins avec les logiques de fonctionnement de l'aide au développement : selon un principe de non substitution, l'aide n'est en effet pas destinée à financer des dépenses récurrentes des institutions ; de plus la pression au décaissement rapide tend à écarter les projets d'accompagnement institutionnel (Naudet, 1999). Le soutien au(x) RFU, s'il s'agit d'un simple accompagnement des RFU existants, devient une cible moins intéressante. Le diagnostic en plusieurs étapes réalisé par la coopération allemande illustre ce glissement (cf. encadré 6 ci-dessous).

¹⁵⁷ Voir les positionnements des bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale (Deininger, 2003), les acteurs français de la coopération (Comité Technique "Foncier et Développement", 2009).

¹⁵⁸ Notamment le Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) (1991-1997) et le Programme de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles (PGTRN) (2000-2004) concernant la réforme spécifique au milieu rural, mais surtout le projet MCA-Bénin (2006-2012) qui aboutira à la réforme foncière nationale promulguée en août 2013.

¹⁵⁹ Source : http://www.afd.fr/home/projets_afd/developpement_rural/projets_agriculture/pid/9184

Encadré 6. Le RFU vu par la coopération allemande

La coopération allemande soutient les collectivités locales à travers le cadre de coopération tripartite bénino-franco-allemande d'appui à la déconcentration et à la décentralisation et le Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC) (2004-2014). Dans ce cadre, une réflexion a été menée sur les moyens de développer les capacités managériales des acteurs locaux et la pertinence du RFU à cet égard. Trois phases/moments clés de ses interventions illustrent ce qu'il est possible de considérer comme un désaveu progressif du RFU :

- **Le Système d'Information Foncière (SIF).** À partir de 2005, la coopération technique allemande fait appel à un consultant, indépendant mais ancien cadre de la SERHAU, pour développer le Système d'Information Foncière (SIF), qui se veut un outil de gestion urbaine et foncière englobant tout le territoire communal et non les seules zones urbaines comme le RFU. En dehors de cette différence, les deux outils, RFU et SIF, sont identiques. Pour preuve, le réseau qui se constitue en 2008 lors d'un Forum financé par le cadre de coopération tripartite bénino-franco-allemande réunit chefs de service RFU et chefs de service SIF.
- **Des études circonspectes.** Dès 2007, le PDDC soutient une réflexion sur « l'optimisation » des outils RFU et SIF dans le cadre du Réseau RFU/SIF (forum de Ouidah). En 2012-2013, plusieurs études sont lancées afin de préparer une nouvelle phase d'intervention en faveur des collectivités locales : un sondage au sein du Réseau RFU/SIF portant sur l'appréciation du RFU/SIF au regard des besoins des communes et une étude sur les coûts de gestion des impôts. Ces deux études laissent transparaître une inquiétude quant à l'efficacité et l'efficience du RFU et du SIF, notamment face aux demandes pressantes de la part du Réseau RFU/SIF pour un soutien en formation et en extension du RFU dans toutes les communes du pays.
- **L'Évaluation du Gisement Fiscal (EGF).** Dès 2006, un nouvel outil de gestion fiscale à destination des municipalités est testé dans onze communes dans le cadre du PDDC. En 2013, il est étendu à 20 nouvelles communes et fait l'objet d'un guide. À la différence du RFU, il s'agit d'une simple base de données des contribuables des taxes communales, sans cartographie et couvrant tout le territoire communal et toutes les taxes communales (fiscales et non fiscales). L'outil est réputé plus léger et moins coûteux que le RFU car il se concentre uniquement sur le volet fiscal. Dans les communes déjà dotées d'un RFU, il est censé être complémentaire à ce dernier (zones rurales non couvertes). Cependant d'après le guide de référence, aucun processus de mise en commun (informatique, institutionnelle, etc.) des informations ne semble prévu.

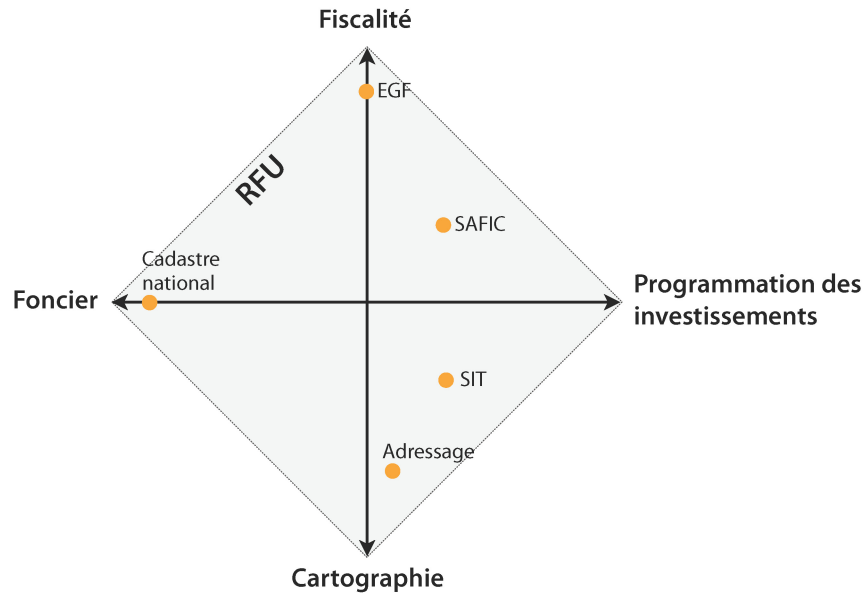
Sources : entretiens [I2, I3], MDGLAAT et MEF (2013) ; GIZ (2014).

3.2.4.2 La concurrence par de nouveaux outils

Mis en place au Bénin à partir du début des années 2010 avec le soutien de l'aide internationale, de nouveaux outils de gestion urbaine, entrent en concurrence plus ou moins directe avec le RFU. Le schéma 5 ci-dessous reprend la panoplie d'outils recensés jusqu'en 2013 ¹⁶⁰ en montrant leur position dans les « champs de compétence », réels ou potentiels, du RFU.

¹⁶⁰ Date de mes dernières enquêtes de terrain.

Schéma 5. Outils de gestion urbaine contemporains dans les champs de compétence du RFU



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

EGF : Évaluation du Gisement Fiscal ; SAFIC : Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales; SIT : Système d'Information Territoriale.

Sans rentrer dans l'analyse de ces différents outils, la simple description de leurs fonctions laisse apparaître de possibles chevauchements avec le RFU.

- Le Système d'information territoriale (SIT), soutenu par le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), est un système d'information développé par la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT)¹⁶¹ du ministère chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire (MDGLAAT). Il s'agit donc d'une initiative de l'État mais multi-échelles, impliquant les acteurs communaux, des services déconcentrés de l'État et la DAT, et bénéficiant à l'ensemble de ces acteurs. Le SIT est un outil trans-sectoriel et multi-acteurs de mise en commun et de spatialisation des informations (démographie, infrastructures et services, etc.), visant à offrir une « image réelle du territoire local¹⁶² » et un support pour la décision d'action publique à toutes les échelles. Une opération-pilote a été lancée dans la commune de N'Dali en 2010 (DAT, 2011).

¹⁶¹ Et en son sein, le récent ONAS, Observatoire Nationale de l'Analyse Spatiale.

¹⁶² Source : site de la DAT <http://datbenin.org/index.php/actualites/37-systeme-d-information-territoriale-sit>

- L'opération d'adressage, soutenue par un récent projet de la coopération française, consiste dans la mise en place d'un système d'adressage urbain des entrées de parcelles. Le système porté par ce projet est un système métrique¹⁶³, alors que celui mis en place (très partiellement) par les projets de RFU est un système pair/impair¹⁶⁴.
- L'Évaluation du gisement fiscal (EGF), soutenue par la coopération allemande, est une base de données portant sur le potentiel fiscal et non fiscal des communes (cf. encadré 6 ci-dessus). Ce potentiel est évalué à travers des enquêtes de terrain portant sur l'ensemble des territoires communaux. Il est recensé dans une base de données informatisée mais ne fait pas l'objet d'une cartographie.
- Le Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités locales (SAFIC), soutenu par la Coopération technique belge (CTB) et le PNUD, est une démarche concertée de diagnostics organisationnels, financiers et économiques suivis d'un plan d'actions visant à améliorer la gestion et le financement des collectivités locales. Cet outil a été développé par le FENU et expérimenté dans sept communes du Bénin¹⁶⁵ (Hountondji et Fournier, 2006), puis étendu avec le soutien de la coopération belge¹⁶⁶ dans les communes des régions de l'Atacora-Donga et du Mono-Couffo.
- Enfin, le nouveau Code foncier et domanial, promulgué en août 2013, prévoit la mise en place d'un cadastre national aux fonctions fiscale, technique et juridique, avec un accent fort sur la fonction juridique. Ce cadastre sera géré par une agence nationale et ses démembrements départementaux et municipaux. De nombreuses questions restent en suspens concernant les modalités d'application de ce Code¹⁶⁷, mais le texte ne prévoit aucun lien entre le cadastre et les RFU existants, que ce soit en termes de données ou en termes institutionnels, ni entre les démembrements communaux de l'Agence et les services RFU¹⁶⁸. Le processus de réforme foncière initié en 2006 témoignait déjà d'une mise à l'écart du RFU des grands débats de politiques sectorielles : alors que le RFU a été conçu au début des années 1990 dans une perspective de

¹⁶³ Le numéro d'entrée correspond à la distance métrique entre l'entrée de parcelle et l'entrée de la rue. Les numéros impairs sont situés à gauche et les numéros pairs à droite.

¹⁶⁴ La numérotation est linéaire : les numéros impairs sont à gauche et les numéros pairs à droite.

¹⁶⁵ Dans le Borgou : Pèrèrè, Nikki, Kalalé, N'Dali, Bembérékè, Sinendé et Tchaourou.

¹⁶⁶ À travers le Programme d'appui à la mise en œuvre des Plans de Développement Communaux (PAPDC).

¹⁶⁷ Certains décrets d'application sont toujours en discussion au début de l'année 2014.

¹⁶⁸ Ces nouvelles dispositions légales révèlent la fragilisation du RFU et réduisent sérieusement la perspective à terme d'une fonction juridique du RFU (cf. Chap.5).

préparation de la réforme foncière, il est pratiquement invisible dans les études préparatoires financées par le MCA-Bénin entre 2006 et 2011¹⁶⁹.

3.2.4.3 *Un ancrage comme outil de la fiscalité locale*

Parallèlement, le RFU semble solidement ancré à l'échelle locale comme instrument de la fiscalité municipale. Il ne semble pas concurrencé par cet aspect : il est inscrit dans le Code général des impôts et fait même partie du programme d'enseignement des administrateurs fiscaux à l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM).

Le jeu d'acteurs du RFU s'est également resserré autour du Réseau RFU/SIF, association qui regroupe les responsables techniques communaux des RFU et des SIF¹⁷⁰ créée en 2008. Le Réseau détient ainsi un statut qui permet une meilleure défense des intérêts du RFU : il a pu bénéficier des projets de coopération¹⁷¹ pour organiser des formations et faire du plaidoyer ; son existence rend visible les acteurs défendant le RFU. Le Réseau tente de prendre un rôle d'interlocuteur et d'expert uniques concernant le RFU, rôle détenu à une certaine époque par la SERHAU-SEM. Cependant, il ne bénéficie d'aucun financement international depuis plusieurs années¹⁷², empêchant la réalisation des activités planifiées¹⁷³. Sa récente tentative d'être représenté au sein du conseil exécutif de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) afin de défendre l'intérêt du RFU auprès des élus communaux a échoué.

En définitive, le jeu d'acteurs du RFU au début des années 2010 semble caractérisé par un confinement du RFU à sa fonction fiscale, une situation à l'écart des opportunités de projets de développement et une « base arrière » consolidée mais restreinte.

¹⁶⁹ L'étude préparatoire centrée sur les options technologiques en matière d'informations foncières suggère que les données du RFU seront utiles sans préciser lesquelles (plan parcellaire ? fichier contribuable ? fichier bâtiment ?) (MUHRFLEC, 2011b : 14) : « Les fichiers de données pour les RFU sont d'un intérêt particulier pour le projet « Accès au Foncier » et il est à souhaiter que ces données seront mises à disposition pour usage au sein de la future Agence Nationale pour le Cadastre et l'Immatriculation Foncière qui est proposée ».

¹⁷⁰ Ici le sigle SIF réfère à l'outil financé par la coopération allemande (cf. *supra*) similaire au RFU.

¹⁷¹ Notamment la première phase du PDDC allemand (cf. *supra*), puis le programme « *Local Governance – South* » (LOGO-South) de l'agence de coopération internationale de l'association des municipalités néerlandaises (VNG International).

¹⁷² Le programme LOGO-South Bénin s'est clôturé en 2009.

¹⁷³ Selon les statuts du Réseau, les cotisations des membres sont l'autre source de financement prévue mais bien plus maigre. De plus les cotisations semblent rarement effectivement versées.

3.2.5 Synthèse

Le schéma ci-dessous synthétise l'évolution, depuis la fin des années 1980, du cadre de mise en place du RFU (cadre politico-institutionnel et jeu d'acteurs du RFU) et montre le déploiement du RFU ainsi que des autres outils de gestion urbaine

Schéma 6. Frise chronologique de synthèse : la carrière du RFU (1989-2013)

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Contexte politico-institutionnel/décentralisation	Période marxiste - 84 districts	Période de transition - 77 sous-préfectures et circonscriptions urbaines		Décentralisation - 77 communes dont 3 communes à statut particulier			
		*1990/Conférence Nationale	*1994/Réforme fiscale	*1999-2000/lois de décentralisation	*2002/premières élections communales	*2008/secondes élections communales	
Acteurs-clés du RFU	SERHAU	SERHAU-SEM		SERHAU-SA			
		PDM				Réseau RFU-SIF	
		*1994/Fin de mission de l'AT français concepteur du RFU					
Mise en place du RFU et SIF	*1989/Prototype à Parakou	*1992/Cotonou *1994/Djougou	*1995/Porto-Novo *1996/Dassa, Savalou, Savè *1999/Nikki, Tanguiéta		*2004/Bohicon, Kandi, Natitingou *2005/Abomey, Ouidah *2006/Dogbo, Lokossa *2007/Abomey-Calavi, Sèmè-Podji	*2011/Comè, Bembéréké, Tchaourou, Djidja	
Autre outils de gestion urbaine			*PPDI *SIG *PMAE		*SAFIC *EGF	*SIT	*Adressage *Cadastre national

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

AT : assistant technique, EGF : Evaluation du gisement fiscal, PDM : Partenariat pour le développement municipal, PMAE : Plans municipaux d'actions environnementales, PPDI : Programme pluriannuel de développement et d'investissement, SAFIC : Système d'analyse financière et institutionnelle des collectivités locales, SIT : Système d'information territoriale

Cette chronologie montre la singulière carrière de l'outil sur le plan national. Cette carrière a été formatée par un cadre institutionnel mouvant au gré d'un télescopage des échelles internationales, nationales et locales, des jeux d'influence individuels et de combinaison d'événements globaux, nationaux et micro-locaux.

La période contemporaine étudiée dans cette thèse est bien différente de « l'âge d'or » de la gestion urbaine et du RFU au début des années 1990. Cependant, le parcours est important pour comprendre la situation contemporaine, puisque certains éléments historiques peuvent s'être sédimentés. Ils peuvent jouer aujourd'hui comme autant de ressources matérielles (par exemple, le matériel informatique), symboliques (ce que représente le RFU pour la coopération française), humaines (le panel des consultants indépendants béninois sortis de la SERHAU) pour les acteurs du RFU.

3.3 Les RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon au début des années 2010

Après avoir exposé l'instrument technique (section 3.1), la mise en place progressive du cadre institutionnel particulier du RFU (section 3.2) ; cette section réinsère l'outil dans les situations territoriales et temporelles précises.

Ces situations sont présentées en deux temps. Tout d'abord, une mise au point des principaux paramètres de la gestion urbaine au début des années 2010 est effectuée à travers une mise à jour de l'état de la décentralisation et à travers un panorama détaillé des multiples statuts fonciers existants. Ces derniers ont en effet une importance capitale pour la mise en œuvre du RFU et différencient assez fortement les trois communes.

Ensuite, les trois villes à l'étude sont présentées¹⁷⁴, en les considérant tout à tour dans leur dimension urbaine et foncière, soit sur le temps long de l'histoire urbaine, puis dans leur dimension d'autorité urbaine dotée d'un outil de gestion, sur le temps plus court du RFU et de la décentralisation. Il apparaît que les trois villes combinent chacune de manière singulière les différents statuts fonciers et l'utilisation, par les autorités urbaines, des différents dispositifs encadrant la propriété.

3.3.1 Mise au point – les paramètres de la gestion urbaine au début des années 2010

Au début de l'année 2010, deux éléments importants au regard de la mise en œuvre du RFU méritent d'être soulignés : l'opérationnalisation de la décentralisation et la situation particulièrement complexe des statuts fonciers. Ils constituent les paramètres généraux dans lesquels la mise en œuvre du RFU s'inscrit dans la décennie 2010, peu importe les villes, et qui ont sensiblement évolué depuis les années 1990.

3.3.1.1 La décentralisation effective

Après treize années de « transition », la décentralisation devient effective en 2003, à l'installation des premiers conseils communaux. Le processus d'opérationnalisation de la décentralisation a été fastidieux. En 1999 la plupart des lois organisant la décentralisation est votée ; puis en 2000 la loi fixant les conditions des élections communales¹⁷⁵ est également approuvée. Fin 2002, les premières élections

¹⁷⁴ Présentées dans l'ordre de leur importance démographique : Cotonou, Porto-Novo puis Bohicon.

¹⁷⁵ Loi n° 97-028 du 15/01/99 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; Loi n° 97-029 du 15/01/99 portant organisation des communes en République du Bénin ; Loi n° 98-005 du 15/01/99 portant organisation des communes à statut particulier ; Loi n° 98-007 du 15/01/99 portant régime financier des communes ; Loi n° 98-006 du 09/03/2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.

communales sont organisées et, au printemps 2003, les premiers conseils communaux issus d'une élection démocratique sont installés.

Sont créées soixante dix-sept communes, collectivités locales avec personnalité juridique et autonomie financière, dont les limites administratives reprennent celles des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines. Elles sont dirigées par un conseil communal élu au suffrage universel direct qui élit en son sein un maire et ses adjoints¹⁷⁶. Deux niveaux de découpage administratif infracommunal sont prévus : l'arrondissement, qui reprend les limites des anciennes communes urbaines et communes rurales de la période précédente, et les quartiers de ville en milieu urbain ou villages en milieu rural. Trois communes sont érigées en « communes à statut particulier » disposant de compétences complémentaires¹⁷⁷ : Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Les communes disposent de nombreuses compétences, notamment dans le domaine de la gestion urbaine comme le résume le tableau 3 *infra*.

La fiscalité locale est confirmée comme principale source de revenus communaux, prolongeant ainsi le dispositif de transition. Quatre taxes principales sont donc à disposition des communes : taxes sur le foncier non bâti et sur le foncier bâti, patente et licence. Pour les communes à statut particulier, la TFU et la TPU s'appliquent¹⁷⁸. Avec la décentralisation, la compétence de voter les taux de ces différentes taxes a été accordée aux communes ; toutefois les travaux fiscaux (édition et distribution des avis d'imposition, recouvrement) restent du ressort de l'administration fiscale d'État.

Les communes peuvent également bénéficier du soutien financier d'associations et de collectivités décentralisées d'autres États. À partir de 2008, un Fonds d'appui au développement communal (FADeC) est mis en place pour assurer le transfert des ressources de l'État et des bailleurs de fonds internationaux destinés aux communes et une péréquation entre les communes.

¹⁷⁶ Dans les communes ordinaires, le maire est appuyé par deux adjoints. Dans les communes à statut particulier, le nombre d'adjoints au maire est égal au nombre d'arrondissements augmenté de trois.

¹⁷⁷ Trois critères doivent être combinés pour qu'une commune soit une commune à statut particulier : une population de 100.000 habitants au moins, une urbanisation continue sur 10km et des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

¹⁷⁸ Pour mémoire : en 1994, une réforme fiscale avait établi que pour les communes à statut particulier, une Taxe foncière unique (TFU) se substituant aux deux taxes locales sur le foncier bâti et le foncier non bâti et aux impôts d'État sur les revenus locatifs et les revenus fonciers, ainsi qu'une Taxe professionnelle unique (TPU), en substitution de la patente et de la licence, et au-dessous de certains seuils de chiffre d'affaires, de tous les impôts d'État touchant les activités.

Tableau 3. Compétences des communes et des communes à statut particulier

Domaine	Compétences
Développement local, aménagement, habitat et urbanisme	Élaboration des documents de planification : schéma directeur d'aménagement de la commune, plan de développement économique et social, plans d'urbanisme, règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols, plans de lotissements
	Délivrance des permis d'habiter et permis de construire
	Contrôle du respect de la réglementation (occupation temporaire du domaine public)
Infrastructures, équipement et transport	Réalisation et entretien de la voirie de son territoire
	Réalisation, entretien et gestion des gares routières, embarcadères et parkings locaux
	Réalisation des infrastructures hydrauliques, télécommunication locale
	Réglementation du transport des biens et des personnes
	<i>*Commune à statut particulier : plan de circulation urbaine, transports urbains collectifs et feux de signalisation</i>
Environnement, hygiène et salubrité publique	Services urbains de base tels que : <ul style="list-style-type: none"> · Fourniture et distribution d'eau potable · Collecte et traitement des déchets ménagers · Réalisation et entretien du réseau public d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales, des ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations · Délimitation des zones interdites à l'urbanisation · Création, entretien et gestion des cimetières et services funéraires
	Création et entretien des espaces verts, protection des ressources naturelles
	Préservation des conditions d'hygiène et de salubrité publique : eau potable, eaux usées
Enseignement	Construction, équipement et entretien des établissements publics d'enseignement maternel et primaire
	Alphabétisation et éducation des adultes, promotion des langues nationales
	<i>*Commune à statut particulier : construction et entretien des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres publics de formation professionnelle</i>
Santé, action sociale et culturelle	Réalisation et équipement des centres publics de santé et de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, de sports et de loisirs
Services marchands et investissements économiques	Construction, entretien et gestion des marchés et abattoirs
	Création de dispositifs visant à promouvoir le développement des activités économiques sur le territoire communal
<i>Autres domaines</i>	<i>*Commune à statut particulier : plan de sécurité, information et communication auprès de la population</i>

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : Loi n° 97-029 du 15/01/99 portant organisation des communes en République du Bénin et loi n° 98-005 du 15/01/99 portant organisation des communes à statut particulier

La décentralisation représente un changement majeur sur le plan politique puisque les maires sont élus plutôt que nommés¹⁷⁹. Mais elle ne se traduit pas par de grands bouleversements sur le terrain, notamment pour les grandes villes : les limites des nouvelles communes reprennent celles des circonscriptions urbaines et sous-préfectures ; le personnel administratif en place est globalement maintenu ; les sources de financement restent inchangées (Charles-Dominé, 2012).

3.3.1.2 *Le système de la propriété présumée*

Le second point concerne le foncier. Il ne relève pas non plus d'une rupture, mais plutôt du renforcement d'un certain nombre de tendances anciennes notamment sous l'effet de la libéralisation du secteur. Dans tout le Bénin, les décennies 1990 et 2000 sont celles de la multiplication des conflits fonciers et d'une pression foncière marchande croissante sur les terres urbaines, périurbaines et rurales (Lassissi, 2006 ; Mongbo, 2006 ; MUHRFLEC, 2011a). Ces phénomènes, décrits pour chacune des communes ci-après et analysés dans le chapitre 5, sont en lien avec la multiplicité des statuts fonciers issue de l'informalisation du système légal d'un côté et de la formalisation des pratiques populaires de l'autre. Cette multiplicité des statuts, identifiée lors de la conception du RFU mais soigneusement contournée (cf. *supra*), se révèle être un élément pivot de la mise en œuvre quotidienne du RFU.

Au début des années 2010, la situation foncière peut être présentée sous l'angle de la multiplicité des statuts de propriété, elle-même fruit d'un complexe entrelacement des dispositifs légaux, des dispositions coutumières et des pratiques locales.

- Le cadre légal inappliqué

La législation relative au foncier et au domaine, présentée dans le chapitre 1, est d'héritage colonial (cf. encadré 7 *infra*). Elle organise la création de la propriété « par le haut » (Comby, 1997) par la procédure d'immatriculation et la délivrance d'un Titre foncier (TF). Elle définit également un droit d'usage provisoire en zone urbaine à travers le Permis d'habiter (PH). Elle organise enfin la dualité juridique en définissant la possibilité de faire reconnaître des droits coutumiers et de les transformer en TF. Ces trois principes sont définis par un cadre juridique concernant les espaces urbains et péri-urbains organisé par des textes post-indépendance, mais aussi par référence à des textes coloniaux « qui n'ont pas été explicitement abrogés » (SERHAU-SA, 1999 : 7).

¹⁷⁹ La décentralisation prévoit également des élections à l'échelon local (villages en milieu rural, quartiers en milieu urbain). Cependant le dispositif pour leur élection tarde à se mettre en place. En 2003, les précédents chefs de village et de quartier élus à la démocratisation (en 1990) sont reconduits dans leurs fonctions. Les premières élections à cet échelon auront lieu en 2008. Cf. encadré 12, Chap.5

Encadré 7. Mise en place du dispositif légal colonial encadrant le foncier et les domaines

La naissance de la colonie française du Dahomey, créée par décret du 22 juin 1894, marque le début d'un dispositif foncier légal. Une première série de textes instaure le régime foncier de l'immatriculation (décret du 24 juillet 1906 et décret du 26 juillet 1932, relatifs à l'organisation du régime de la propriété foncière). La réforme foncière de 1904 proclame l'État français propriétaire des terres « vacantes et sans maître ». Ce principe permet d'intégrer au Domaine privé de l'État colonial toutes les terres qui ne font pas l'objet d'une appropriation apparente ou d'une mise en valeur évidente et permanente. La présence des « indigènes » est ainsi tolérée, mais ce principe permet une appropriation massive des terres par l'administration coloniale, y compris celles laissées en jachère ou utilisées pour des cultes par la population locale (Plançon, 2006 ; Ouedraogo, 2011). L'immatriculation sert en réalité surtout les terres occupées et exploitées par les Européens. Elle reste hors de portée des autochtones, du fait de la complexité de la procédure, son coût, mais aussi par ignorance et désintérêt. Sur les terrains immatriculés au nom de l'État, il devient possible à la fin de la période coloniale d'obtenir un permis d'habiter (arrêté du 15 décembre 1958), titre personnel, précaire et révocable, donnant l'autorisation aux « indigènes » d'occuper une partie du Domaine de l'État (Mondjannagni, 1977 ; Crinot, 1998 ; Lassissi, 2006).

Une deuxième série de textes permet d'encadrer les terres coutumières. L'autorité coloniale cherche à connaître les possessions coutumières et les ventes dans une perspective de gestion administrative et de règlement des litiges fonciers (Pescay, 1998). Il s'agit aussi d'organiser le passage du droit foncier coutumier au droit foncier colonial (SERHAU-SA, 1999). Le décret du 2 mai 1906 instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre « indigènes », permet à l'administration locale de certifier les conventions passées entre privés et de leur donner date certaine. La circulaire du 19 mars 1931 instaure le Coutumier du Dahomey, visant à recenser par écrit les coutumes locales concernant tous les aspects de la vie quotidienne, y compris ceux reliés au foncier. Le décret du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française et Afrique Equatoriale Française, dicte la procédure à suivre pour que les titulaires des droits coutumiers fassent constater leurs droits. Il crée le « livre foncier indigène » et permet la délivrance d'un certificat administratif de constatation des droits coutumiers, lequel ouvre la possibilité d'engager la procédure d'immatriculation.

Cet ensemble de textes légaux n'a pas eu une emprise importante sur les terres, mais a consacré la distinction entre les terres immatriculées d'une part, et les terres sous régime coutumier d'autre part, qui font l'objet de procédures administratives différentes (Crinot, 1998 ; SERHAU-SA, 1999 ; Lassissi, 2006).

Le tableau 4 ci-dessous présente de manière synthétique le cadre juridique du foncier en vigueur en 2014. Les dispositions spécifiques au milieu rural¹⁸⁰ ne sont pas présentées ici et la réforme nationale en cours¹⁸¹ sera évoquée plus loin (cf. Chap. 5-6).

¹⁸⁰ Les dispositions en milieu rural se distinguent des principes coloniaux : la loi n° 2007-03 portant régime foncier rural au Bénin fait disparaître le principe de domanialité et permet la reconnaissance juridique des droits fonciers locaux à référence coutumière, individuels ou collectifs. Elle crée le Plan Foncier Rural (PFR), procédure de reconnaissance contradictoire des droits fonciers locaux, et le Certificat foncier rural, nouveau statut juridique.

¹⁸¹ Un nouveau Code Foncier et Domanial, couvrant terres rurales et urbaines, a été promulgué en août 2013. Les décrets d'application n'étaient pas votés au moment de la rédaction de cette thèse (cf. Chap. 5 et 6).

Tableau 4. Cadre juridique post-colonial de la propriété foncière urbaine au Bénin

Principe	Textes principaux	Contenu
Reconnaissance de la propriété privée par la procédure d'immatriculation	Loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> · les terres vacantes et sans maître appartiennent au domaine privé de l'État · les droits fonciers des individus sont créés par la procédure d'immatriculation, qui organise la création de droits par l'État · tous les citoyens ont droit à la propriété et au juste dédommagement en cas d'expropriation
	Loi 90-32 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin	
Gestion et droit d'occupation des terres urbaines du domaine de l'État	Loi 69-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du permis d'habiter au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> · Le régime des PH est un titre personnel et révocable ; il ne concerne que les zones consacrées à l'habitation dans les centres urbains dotés d'un plan de lotissement, et immatriculées au nom de l'État. Les chefs de circonscription (ex-commandant de cercles, futurs préfets et sous-préfets puis maires) sont chargés de sa délivrance · Établissement du Code général des impôts
	Loi 60-21 du 13 juillet 1960 fixant l'établissement et la tenue d'un « tableau général des propriétés immobilière de l'État du Dahomey »	
	Loi 64-35 du 31 décembre 1964 portant codification des droits, impôts et taxes d'enregistrement du timbre, de publicité foncière et hypothécaire et sur les revenus des capitaux mobiliers	
Reconnaissance des droits coutumiers et transformation des droits coutumiers en droits de propriété (Référence aux textes coloniaux)	Circulaire n°128 A.P. du 19 mars 1931, portant coutumier du Dahomey	<ul style="list-style-type: none"> · définition du statut de collectivité familiale · organisation de la reconnaissance administrative des ventes sur les terrains coutumiers · définition de la procédure de délivrance des certificats administratifs de constatation des droits fonciers coutumiers
	Décret du 2 mai 1906, instituant mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes	

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : SERHAU-SA (1999) ; Lassissi (2006) ; Rochegude et Plançon (2009) ; Gbago (2014)

Comme déjà évoqué plus haut, le dispositif légal est très peu appliqué : le TF a très peu d'emprise territoriale, le régime des PH a été utilisé dans la pratique administrative sous une forme non conforme à la loi (cf. *infra*). Dans les faits, c'est plutôt le principe de présomption de propriété¹⁸² qui organise les pratiques des citadins

¹⁸² Pour mémoire : les expressions de « propriété présumée » ou de « présomption de propriété » ne semblent pas avoir de fondements légaux, mais se retrouvent de fait dans de nombreux textes régissant les opérations d'aménagement urbain ou la fiscalité (Code général des impôts par exemple). De plus, comme expliqué dans l'encadré 5, la notion de propriété individuelle est ancrée

et l'action publique foncière et d'aménagement. Ce principe s'appuie sur l'accumulation de preuves de propriété, lesquelles sont très diverses et non coordonnées, souvent écrites¹⁸³ et illégales, ou plutôt jamais parfaitement légales quand elles font référence à la loi. Selon une approche pluraliste des droits fonciers (Le Roy, 2011), les différents dispositifs fondant la propriété présumée sont identifiés ci-après.

En s'inspirant de la typologie des logiques juridiques proposée par Comby (2013), on peut identifier cinq fondements de la propriété présumée, correspondant aux cinq sous-sections ci-après : (i) le « légal détourné » par un évitement de certaines étapes juridiques et la marchandisation de titres officiellement non cessibles, (ii) le fondement néo-coutumier, incarné par les nouvelles pratiques marchandes d'acteurs se réclamant de la coutume, (iii) le fondement néo-colonial, consistant dans la reconnaissance administrative sélective de la possession, (iv) le fondement urbanistique, consacré par l'aménagement urbain réalisé par la puissance publique, et enfin (v) le fondement fiscal, reposant sur le dispositif de taxation de la propriété foncière.

- Les permis d'habiter utilisés comme pseudo-titre foncier

Le régime des PH, pourtant défini dans les textes de loi en vigueur, est appliqué en marge du droit officiel. En effet, de nombreux PH¹⁸⁴ ont été délivrés sur des terres non immatriculées au nom de l'État et sont de ce fait illégaux (Lassissi, 2006). Cette première irrégularité peut se cumuler avec une seconde, lorsque les parcelles concernées sont vendues par les détenteurs de ces permis d'habiter « illégaux ». En effet, le PH ne représente qu'une autorisation d'usage, et non d'aliénation ; de tels terrains ne peuvent donc être vendus. Ces terrains font cependant l'objet d'un marché particulièrement actif, dans lequel le permis d'habiter tient lieu de « pseudo titre foncier » (Comby, 1998) à travers les pratiques foncières populaires, voire dans les pratiques de l'administration locale (cf. *infra* affirmation des conventions de vente).

- La nouvelle coutume urbaine

On assiste également en milieu péri-urbain à l'émergence d'une « propriété coutumière moderne » (Comby, 1998) ou d'une « nouvelle coutume urbaine » (Precht, 2003 ; Durand-Lasserve et al., 2004) qui s'incarne par l'individualisation des droits fonciers sur les domaines familiaux et la vente des terres originellement coutumières.

historiquement dans la société béninoise du sud Bénin, en particulier en milieux urbain et péri-urbain. Pour ces raisons, même s'il ne s'agit pas de propriété au sens légal, ni parfois exactement au sens du Code Civil, et recouvrent une diversité de situations, ces expressions locales (émiques) sont retenues, et préférées à la notion de « appropriation » défendue par Le Roy (2011) par exemple.

¹⁸³ Plusieurs auteurs ont étudié ce type de système en milieu rural, faisant le constat d'une prolifération de « petits papiers » (par exemple Lavigne-Delville et Mathieu, 1999).

¹⁸⁴ Aucune recension du nombre de ces PH illégaux ne semble exister.

Si la marchandisation de la terre et l'individualisation des droits fonciers sont des tendances anciennes au Sud-Bénin (cf. Encadré 1, introduction et Mondjannagni, 1977 ; Pescay, 1998), elles se sont renforcées dès l'indépendance avec la forte croissance urbaine et la pression foncière sur les terres périurbaines coutumières¹⁸⁵. Les changements des années 1990 ont encore accentué ces phénomènes. La libéralisation de plusieurs secteurs, dont l'immobilier et le foncier, et la démocratisation ont joué, entraînant résurgence des pouvoirs coutumiers modernisés et aspirations d'ascension sociale renouvelées, incarnées dans l'accès au foncier après la période de régime communiste contraignant.

Cette nouvelle propriété coutumière moderne est issue du morcellement, parfois avec l'aide d'un géomètre, des domaines collectifs d'origine coutumière et la distribution des parcelles entre les ayant-droits. Avec la progression de l'urbanisation et la montée des prix fonciers, il est très fréquent aujourd'hui que ces « héritiers » (les ayant-droits) vendent ces terres (Pescay, 1998 ; Lassissi, 2006 ; Adjahouhoue, 2013). Les vendeurs se revendiquent être les propriétaires de terres en vertu de la coutume : cependant, en sortant la terre du patrimoine familial contre un échange monétaire, ces mêmes vendeurs dérogent à la coutume tout en étant hors du cadre légal¹⁸⁶. L'innovation se prolonge dans la réalisation d'un contrat écrit entre l'acheteur et le vendeur, assorti de la signature de témoins. Ce contrat est généralement rédigé sur un formulaire vendu par les municipalités, appelée « convention de vente sous seing privé ».

- L'affirmation des transactions foncières

La procédure d'« affirmation » des conventions de vente sous seing privé consiste en l'apposition du visa du maire¹⁸⁷ sur ces conventions, permettant de donner une date certaine à la transaction et d'enregistrer le nouveau propriétaire présumé dans les registres du service des affaires domaniales de la commune. Cette procédure fait référence à l'ancien droit colonial : le décret du 2 mai 1906 instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes.

Le dossier de demande doit être déposé et payé par l'acquéreur de la parcelle. Il comprend la convention de vente signée par le vendeur, l'acheteur, leurs témoins, le chef de quartier et le chef d'arrondissement, assortie d'un certain nombre de

¹⁸⁵ Et même avant l'indépendance dans le cas de Cotonou, avec le morcellement et la vente de terrains dans les villages péri-urbains dès les années 1940 selon Sotindjo (2009).

¹⁸⁶ Seules les parcelles objet d'un titre foncier peuvent théoriquement être vendues selon la loi. Toutefois, ces ventes ne sont pas totalement interdites. Comby (1998) relève que « l'article 295 du coutumier du Dahomey admet que 'les collectivités familiales peuvent, par leur chef, après autorisation du conseil de famille, vendre les droits qu'elles peuvent avoir sur les immeubles'. La nature de ces droits n'est pas précisée. »

¹⁸⁷ Avant la décentralisation, par le sous-préfet ou le chef de circonscription urbaine.

documents complémentaires variant selon les communes. L'affirmation de la convention permet une reconnaissance administrative de la propriété présumée, même dans le cas de transactions non légales (par exemple sur les parcelles objets d'un PH ou des terres coutumières) et constitue une condition pour effectuer la plupart des formalités foncières au-delà de l'échelle communale (cf. Chap.5).

- Les lotissements-remembrements et le recasement

L'opération dite de lotissement-remembrement participe de manière importante à fonder la propriété présumée. Le lotissement de type colonial, consistant en un morcellement de domaine préalable à l'appropriation et l'occupation du sol, n'a pratiquement jamais été mis en œuvre au Bénin¹⁸⁸. C'est plutôt un lotissement-remembrement, selon l'appellation consacrée localement, qui est pratiqué au Bénin et qui constitue la principale opération d'aménagement urbain. Il procède à l'inverse du lotissement colonial : il s'agit d'une organisation parcellaire et viaire postérieure à l'appropriation, voire à l'occupation du sol¹⁸⁹. Il est encadré par un arrêté ministériel¹⁹⁰ en 1996, définissant les prescriptions minimales à respecter en matière de lotissement. Différentes étapes sont prévues (cf. Chap.5) : (i) un état des lieux répertoriant les présumés propriétaires de la zone à lotir, (ii) l'établissement d'un plan de voirie et d'un plan de lotissement réorganisant la trame parcellaire en prévoyant des espaces pour les infrastructures et les équipements publics, et (iii) l'opération dite de recasement, qui attribue à chaque présumé propriétaire une nouvelle parcelle ou sa parcelle aux limites révisées et qui permet la délivrance d'une attestation de recasement. L'ensemble de l'opération est réalisé sous la maîtrise d'ouvrage de la commune (auparavant de la préfecture), par un cabinet de géomètres agréé par l'État. Elle est financée par les habitants qui paient les frais afférents à la commune.

- Le paiement de l'impôt et l'enrôlement au RFU

Enfin, le dispositif de la fiscalité locale, à travers les taxes sur le foncier bâti et le foncier non bâti, contribue d'une autre manière à l'établissement de la propriété présumée. Le Code général des impôts stipule explicitement (République du Bénin, 2010 : 284) :

¹⁸⁸ Les quelques lotissements coloniaux se trouvent à Cotonou et dans le centre des villes coloniales.

¹⁸⁹ Dans les villes principales (Cotonou, Porto-Novo), il s'est bien agi de la réorganisation des quartiers urbanisés, notamment dans les années 1980-90. Dans les villes secondaires et plus récemment, on lotit littéralement la brousse, déjà morcelée et vendue par les propriétaires coutumiers, mais peu occupée par des constructions (les propriétaires présumés attendant la sécurité par le lotissement avant d'investir dans une construction).

¹⁹⁰ Arrêté n°23 MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement.

Le paiement régulier de l'impôt constitue une présomption de propriété. À l'inverse, le non-paiement de l'impôt peut être considéré comme une présomption de non propriété par les autorités compétentes.

Le RFU, instrument principal de la mise en œuvre de la fiscalité locale dans sa fonction fiscale recense les individus qui se déclarent propriétaires ; et, dans la mesure du paiement de l'impôt, de ceux qui se comportent comme propriétaires, en payant leurs taxes foncières. Cette fonction fiscale suppose la mise à jour de la base de données sur les propriétaires/contribuables au fur et à mesure des mutations de propriétaires. Cette mise à jour est relativement défailante dans de nombreux cas (cf. *infra*), réduisant ainsi cette fonction.

Ce panel de statuts fonciers se retrouve en proportion variable dans les trois communes étudiées, Cotonou, Porto-Novo et Bohicon.

3.3.2 Cotonou : le RFU dans une capitale économique

Cotonou est la principale ville du Bénin, la capitale économique et le siège du pouvoir (gouvernement, institutions internationales, entreprises). Elle est également la plus peuplée du pays (environ 800.000 hab.) et le centre de la principale agglomération.

La fondation de la ville est liée à l'abolition de la traite négrière (Mondjannagi, 1977 ; Sotindjo, 2009). Voyant le commerce d'esclaves au port de Ouidah menacé par les mouvements abolitionnistes, le roi d'Abomey Guézo (1818-1958) choisit le site de Cotonou vers 1830 comme port d'esclave clandestin¹⁹¹. Le commerce d'esclaves est rapidement délaissé au profit du commerce de produits issus du palmier à huile et le roi d'Abomey conforte Cotonou dans sa vocation commerciale par l'installation d'un personnel compétent. L'installation progressive des Français à partir de 1860 environ¹⁹² puis la construction du wharf de Cotonou entre 1891 et 1900 précisent encore cette vocation. Dès 1956, Cotonou devient la ville la plus peuplée du pays. À l'indépendance, la fonction économique se double d'une fonction de commandement politique et administratif avec le transfert des institutions publiques de Porto-Novo vers Cotonou, dont celui du siège du gouvernement en 1963¹⁹³.

¹⁹¹ Le site n'est alors pas vierge d'occupation : les premiers occupants seraient des Toffinou ou Toffin, peuples lacustres du groupe linguistique aïzo, dispersés sur le plateau d'Allada jusqu'à la plaine côtière depuis les conquêtes du roi d'Abomey au XVIIIe siècle.

¹⁹² La colonie du Dahomey est créée en 1894, organisée autour des cercles de Porto-Novo (la capitale), Cotonou et Abomey. Tout d'abord nommée colonie de «Dahomey et Dépendances», alors que le Nord du pays est sous protectorat ; Victor Ballot est son premier gouverneur. Il devient la colonie du Dahomey en 1898, lorsque le Nord est annexé à la colonie.

¹⁹³ La fonction de commandement de Cotonou est le fruit d'un long processus de transfert des institutions commencé dès les années 1920 et poursuivi jusqu'à la fin des années 1980. Sa justification principale est le rapprochement des instances de décisions du cœur économique du pays.

3.3.2.1 *Le foncier sous la pression du marché*

La structure foncière de Cotonou est fortement marquée par le moment colonial, en particulier dans l'hyper-centre, mais reflète également une situation singulière de capitale économique, préfigurant les pratiques foncières néo-coutumières et marchandes (cf. cartes en annexe F).

Le site d'origine de la ville n'est pas vierge lorsque les Français s'y installent. Deux groupes sont déjà présents : les délégués royaux du roi d'Abomey¹⁹⁴ et les peuples Toffin, chassés aux abords du lac Nokoué par les Aboméens. Ces deux groupes sont relégués hors de la ville coloniale où ils s'installent sur des terres en vertu de règles coutumières¹⁹⁵. Les colons jouent un rôle central dans l'organisation spatiale de la ville, avec la mise en place du cadre légal du foncier en 1906 et l'installation de l'administration coloniale. Les premières immatriculations à Cotonou sont réalisées en 1907. Elles sont surtout le fait de l'État (emprises d'infrastructures administratives) et dans une moindre mesure de sociétés commerciales européennes (Compagnie française de l'Afrique occidentale -CFAO, etc.). L'installation de l'administration coloniale concomitamment à la croissance de la ville impose également une trame orthogonale régulière *via* des lotissements. Le premier lotissement à Cotonou remonte à 1895. Entre 1902 et 1958, Sotindjo relève 18 lotissements menés par l'administration coloniale. La demande croissante de terrain encourage également des opérations cherchant à tirer une rente foncière : lotissements aux lots de taille de plus en plus restreinte (la Haie Vive, Patte d'Oie, Cocoteraie Crespin, Quartier J.A.K.), voire mise en location-vente de maisons sur des terrains dotés d'un titre foncier¹⁹⁶. La création de la Société nationale de gestion immobilière (SONAGIM) en 1978 entraîne une autre vague de lotissements de rattrapage sur des quartiers périphériques (Sotindjo, 2009). En 2000, Grisoni-Niaki (2000) estimait que 4/5^e de la population cotoinoise disposent de terrains de forme régulière, autrement dit lotis de manière légale ou non.

Avec l'affirmation de la ville comme capitale économique, être propriétaire de terrain à Cotonou devient un signe de réussite sociale dans la société béninoise et entraîne une pression foncière inégalée dès la période coloniale (Mondjannagni, 1977 : 394). La ville coloniale, relativement restreinte par rapport au Cotonou actuel¹⁹⁷, s'étend rapidement sur les « villages péri-urbains » avec la demande en terrain.

Les institutions non nationales, comme le siège des entreprises privées et les représentations diplomatiques et de coopération, se sont installées directement à Cotonou à l'indépendance.

¹⁹⁴ Depuis 1830 environ, sur le site de l'actuelle église Notre-Dame. Le choix du site est lié à la perception des droits de douane sur les navires et la culture du palmier à huile.

¹⁹⁵ Droit du premier occupant pour les Toffin, droit du vainqueur pour les Aboméens.

¹⁹⁶ Cette opération menée par une société immobilière est relevée par Sotindjo (2009).

¹⁹⁷ Elle occupe à peine 1188 hectares.

Aujourd'hui intégrés à la commune de Cotonou, ces villages étaient régis par le droit coutumier par des collectivités familiales d'origine aboméenne et toffin¹⁹⁸. Dès 1940, on note des morcellements de ces domaines familiaux pour répondre à la demande foncière des néo-citadins¹⁹⁹. Ces pratiques néo-coutumières prennent de l'ampleur à l'indépendance et explosent dans les années 1980, entraînant une complexification de la situation juridique des terres (Sotindjo, 2009). Mondjannagni parlait déjà en 1977 d'une « extraordinaire mobilité foncière ». Il estimait alors selon les livres fonciers que 50% des terrains avaient déjà changé « deux, trois, cinq fois de propriétaires » (Mondjannagni, 1977 : 396). Grisoni-Niaki estimait en 2000 que plus de la moitié des terrains constructibles avaient changé entre deux à cinq fois de propriétaires depuis les trois dernières années (Grisoni-Niaki, 2000). La taille des parcelles vendues a également diminué, puisque dans un territoire communal entièrement urbanisé, de nombreux propriétaires divisent leurs parcelles pour profiter de ce marché contraint (Grisoni-Niaki, 2000 : 120). Les prix officiels des terrains étaient déjà non respectés en 1977, mais multipliés par deux, voire quatre (Mondjannagni, 1977). Entre 1974 et 2000, Grisoni-Niaki estime que dans certains quartiers du péricentre aisés, les prix ont été multipliés par vingt entre 1974 et 2000²⁰⁰. Cette pression foncière périurbaine ne s'arrêtera pas aux frontières de la commune : depuis les années 1970, elle gagne les communes voisines de Cotonou (Abomey-Calavi et Sèmè-Podji).

La commune de Cotonou fait aujourd'hui figure d'exception en matière de formalisation foncière dans le pays : elle connaît la plus forte proportion de terrains immatriculés et faisant l'objet d'un titre foncier ; environ 15% du territoire est couvert par des TF²⁰¹ (Mondjannagni, 1977 ; Comby, 1998), soit 60% des TF du pays ; la majorité de son territoire est lotie, ou dans une phase très avancée du processus de lotissement (Mairie de Cotonou, 2008). Le statut juridique des terres reste cependant diversifié (Mondjannagni, 1977 ; Sotindjo, 2009).

¹⁹⁸ Les statuts successifs d'une localité périphérique comme Cadjéhoun sont les suivants (Sotindjo, 2006) : 1894-1962 : village péri-urbain appartenant au cercle de Cotonou ; 1962-74 : quartier d'arrondissement de la ville de Cotonou ; 1974-78 : quartier de commune ; 1978-2003 : commune ; 2003 : arrondissements de la municipalité de Cotonou. Selon Mondjannagni (1977) les villages ayant reçu la croissance de Cotonou sont : à l'Ouest les villages de Cadjéhoun, Houchibo, Védoko, Sikèkodji, Awansori, Houèyiho, Fifatin, Ladjì, Vossakpodji, Zogbo, Setonvi, etc ; à l'Est les villages de Daglèta, Agbato, Agbodjèdo, Yénawa, Ayélawadjè, Minochou, Avotrou, Kohouègbo, Hlakomè, Kayakomè.

¹⁹⁹ Sotindjo (2009 : 145) rapporte que les premières terres étaient cédées presque gratuitement, puis moyennant une bouteille d'alcool et la somme de 100 F CFA.

²⁰⁰ Passant de 700.000 F à 15 millions de F CFA. Par exemple dans les quartiers de St Michel, Cadjéhoun ou Gbégamey, le prix des terrains en 2000 était estimé entre 10 et 16 millions de F CFA (Grisoni-Niaki, 2000 : 121).

²⁰¹ Mondjannagni (1977) estimait en 1977 que 15% des propriétés de Cotonou étaient immatriculées et faisaient l'objet d'un titre foncier, soit 2.646 titres fonciers. En 1998, Comby estimait à 5.500 le nombre de titres fonciers (soit environ 14% sur environ 79.000 parcelles enregistrées par le RFU aujourd'hui) (Comby, 1998).

3.3.2.2 *Une autorité urbaine ancienne*

Depuis la période coloniale, Cotonou bénéficie d'un statut particulier propre à sa fonction de capitale économique (Sotindjo, 2009). Dès 1955, Cotonou est érigé en commune de plein exercice dirigée par un maire élu. À l'indépendance (1960), son territoire est élargi pour annexer les villages péri-urbains et son statut varie alors avec l'instabilité politique propre à la décennie 1960, avec des périodes d'autonomie (maire élu) et des périodes pendant lesquelles l'autorité est nommée par le gouvernement. Durant la période révolutionnaire (1972-1989), Cotonou est organisée en six districts urbains dotés d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, à la tête desquels un chef de district est nommé par le pouvoir central ; des représentants locaux²⁰² sont élus par une consultation populaire soigneusement encadrée par le parti unique (Sotindjo, 2006). La démocratisation de 1990 amorce le processus de décentralisation. Une organisation administrative territoriale dite de transition est élaborée : les six districts urbains sont regroupés en une circonscription urbaine. Le chef de circonscription urbaine est nommé par le pouvoir central, mais l'organisation du niveau local reste identique à la période précédente. Les représentants locaux sont élus en 1990 et restent en poste jusqu'aux élections communales en 2002.

À la décentralisation, la circonscription urbaine devient une commune à statut particulier disposant de compétences élargies. Les 24 communes urbaines sont regroupées en 13 arrondissements et les quartiers de ville restent en place (RocheGude, 2000 ; Charles-Dominé, 2012). À l'exception de l'échelle des arrondissements, les limites administratives de la collectivité locale sont donc identiques au découpage opéré lors de la période révolutionnaire, comme dans le reste du pays. La commune de Cotonou hérite en 2003 d'une administration relativement fournie et ancienne, avec un personnel d'encadrement notable et un ensemble d'instruments, dont le RFU installé depuis une dizaine d'années (cf. organigramme en annexe G).

La commune est dirigée depuis les premières élections communales par une personnalité politique particulièrement forte : il s'agit de Nicéphore Soglo, premier président de l'ère démocratique du pays (1991-1996) et fondateur du parti politique Renaissance du Bénin (RB).

²⁰² Les maires des communes (les communes sont les arrondissements aujourd'hui) et les délégués de quartiers.

3.3.2.3 Un RFU cocooné par l'aide française

Le RFU de Cotonou est élaboré à partir de 1990 avec le soutien technique et financier de la coopération française et par le SERHAU²⁰³ et avec l'appui de la société informatique béninoise NG-Soft. Il est transféré à la circonscription urbaine en 1995. Un SIG a été élaboré à partir de 1996 par la SERHAU-SEM, en collaboration avec l'IGN et acquis par la Mairie en 2001. La base de données du RFU a été restaurée en 2005, avec l'appui d'un projet de la coopération française.

Au sein de l'administration municipale, le RFU est géré par le service de la fiscalité au sein de la direction des services économiques et financiers (cf. organigramme en annexe G). Un contrat d'assistance informatique est encore passé chaque année avec NG-Soft. Avec dix-huit agents permanents et vingt-cinq agents occasionnels mais travaillant pratiquement à temps plein, c'est le plus important service RFU étudié dans cette recherche. Le service a bénéficié d'un soutien pratiquement continu de la coopération internationale depuis son installation²⁰⁴. L'intervention des services déconcentrés de l'État pour la mise en œuvre de la fiscalité locale est partiellement financée par le produit du coût administratif (cf. *supra*). En plus de ce montant, la mairie met à disposition de la DDI et des trois centres locaux des impôts (les Centres des impôts des petites entreprises - CIPE) des agents municipaux occasionnels.

3.3.3 Porto-Novo : la gestion urbaine municipale à l'épreuve d'une ville historique

Porto-Novo est la capitale du pays. Cependant, elle est distancée par Cotonou depuis l'indépendance sur les plans démographiques, économiques et des fonctions de commandement et d'éducation. Reflétant l'ambiance d'une simple « capitale parlementaire » (Sotindjo, 2009 : 96), voire d'un « pôle secondaire (...) assoupi » (Dorier, Agossou, et al., 2013 : 109), Porto-Novo détient pourtant une forte identité citadine, particulièrement riche sur le plan historique, qui s'incarne dans le triple nom de la ville : Hogbonou, Adjatchè, Porto-Novo (Mondjannagni, 1977 ; Sinou et Oloudé, 1988 ; Dorier, Agossou, et al., 2013).

²⁰³ Le SERHAU est alors le Service d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain et est rattaché au ministère chargé de l'urbanisme. Il deviendra en 1993 une société d'économie mixte (SEM), puis une société anonyme (SA) en 2001.

²⁰⁴ Projet RFU sur Fonds d'aide et de coopération (FAC) du ministère français des Affaires étrangères (1991-1997) ; « Projet d'appui à la décentralisation et gestion urbaine » et sa composante 2 : « Consolidation des outils de gestion urbaine à Cotonou, Parakou et Porto-Novo » sur Fonds de solidarité prioritaire (FSP 2000-42) du ministère français des affaires étrangères (2000-2006) ; Projet de gestion urbaine décentralisée (PGUD) sur financement de la Banque mondiale, de l'AFD et de l'État béninois (2000-2005) ; Projet d'appui à l'agglomération de Cotonou (PAACO) sur subvention de l'AFD (2006-2012).

La tradition orale situe sa fondation vers le XVII^e siècle par des Yoruba²⁰⁵. Au début du XVIII^e siècle, des membres de l'ethnie Adja, partis d'Allada, s'installent à proximité de ce site et baptisent l'endroit Hogbonou²⁰⁶. Les Yoruba l'appelleront Adjatchè²⁰⁷. La domination Adja se renforcera par l'annexion de plusieurs villages Yoruba alentours, et l'importation de divinités voduns venant d'Allada, inscrivant la ville dans la génération des cités-palais Adja-Yoruba²⁰⁸. À partir du milieu du XVIII^e siècle, la ville est au cœur des conquêtes coloniales concurrentes européennes, en lien avec la traite négrière puis le commerce de produits agricoles. Pendant la période de la traite négrière, les Portugais s'y installent pour se soustraire au roi d'Abomey qui contrôle le commerce des esclaves. Ils baptisent alors la ville Porto-Novo. Le développement du commerce des produits agricoles et manufacturés issus du palmier à huile fait de Porto-Novo l'objet de convoitise comme comptoir de négoce. La concurrence des Anglais installés au Nigeria précipite les accords entre le roi de Porto-Novo et les Français et en 1882 un traité de protectorat entraîne l'installation de l'administration coloniale française.

La colonie du Dahomey est créée en 1894 et Porto-Novo en devient la capitale. Un quartier colonial est édifié en marge de la vieille cité africaine, mais les investissements coloniaux resteront relativement modestes, surtout après les années 1930. Cotonou est en effet privilégié du fait de son port, et Porto-Novo, délaissé en raison de la complexité de l'intervention d'aménagement dans cette ville royale à la structure urbaine, foncière et sociale établie préalablement (Sinou et Oludé, 1988).

Le pays prend son indépendance en 1960 et garde comme capitale Porto-Novo, mais la ville continue de se vider des institutions caractéristiques des villes capitales²⁰⁹. Seuls l'Assemblée Nationale et quelques départements ministériels sont encore localisés à Porto-Novo. Le programme spécial de réhabilitation de la ville de Porto-Novo, établi par l'État dès la fin des années 1990 mais à peine mis en œuvre, n'a jamais tenu ses promesses de restauration des attributs d'une ville capitale. Porto-Novo compterait environ 256.000 habitants selon les estimations de 2006.

3.3.3.1 *La ville aux trois noms aux importantes emprises coutumières*

Cette riche histoire urbaine fait de Porto-Novo une ville offrant en son sein le regroupement le plus complet des différentes générations de villes identifiées par Mondjannagni (1977) : cité-palais sur le site originel, ville de traite négrière le long de

²⁰⁵ Le mythe raconte que trois chasseurs Yoruba (ethnie principalement présente au Nigeria voisin) voient apparaître un monstre à 9 têtes qui représente une divinité bienfaitrice et protectrice selon le Fâ; ils édifient un temple en l'honneur de cet événement sur le site de Accron.

²⁰⁶ Littéralement : « l'entrée de la grande maison ».

²⁰⁷ Littéralement : « conquise par les Adja ».

²⁰⁸ Selon les générations de villes identifiées par Mondjannagni (1977).

²⁰⁹ Par exemple le siège du gouvernement déménagement en 1963 à Cotonou.

la lagune et ville coloniale au centre-Est. Sur le petit territoire de Porto-Novo (53 km²), les différentes strates de l'histoire urbaine sont imprimées dans les structures foncières et dans une certaine mesure dans le paysage architectural. Quatre zones peuvent être identifiées (Mondjannagni, 1977 ; Sinou et Oloudé, 1988 ; Les Ateliers de maîtrise d'oeuvre urbaine, 2011) (cf. cartes en annexe F).

Le centre ancien à l'est, site de la fondation de la ville, est caractérisé par la présence importante d'occupations coutumières. Elles concernent des maisons familiales, des palais royaux et des lieux de culte *voduns*. Parmi les nombreux palais, certains sont encore habités, d'autres transformés en musées (musée *Honmé*, ancien palais royal central).

Le quartier afro-brésilien (*Oganla*) est créé par les esclaves affranchis rentrés du Brésil entre 1820 et 1835, appelés les Afro-brésiliens, qui deviennent rapidement une élite marchande (parfois grâce aux commerces des esclaves). Ils passent des accords avec les occupants cultivateurs pour s'installer sur des parcelles proches de la vieille ville et y installent des maisons de commerce. À partir de 1907, ils vont profiter des dispositions légales coloniales pour faire reconnaître ces transactions foncières puis leur propriété par la procédure de l'immatriculation²¹⁰.

La « zone administrative » à l'ouest constitue le quartier colonial construit à partir des années 1890. Il a été séparé de la vieille ville pour des raisons avant tout sanitaires, afin de contrer le développement de maladies telles que le paludisme et la fièvre jaune, liées aux eaux stagnantes et la prolifération des moustiques. De plus, la présence d'une population nombreuse et structurée ainsi que la complexité des structures foncières traditionnelles encourageaient les colons à s'installer en marge du centre existant. Pour les mêmes raisons, les autorités coloniales ont dû composer avec les droits fonciers locaux plutôt que de réaliser un lotissement : ils se contentaient de demander au roi de Porto-Novo des terrains non inondables. Ces parcelles feront l'objet d'immatriculation et de titre foncier lorsque le dispositif légal entrera en vigueur.

Les « arrondissements périphériques » commencent à s'urbaniser vers 1940 lorsque le fossé d'enceinte (l'actuel « Boulevard Extérieur ») est comblé. À partir de 1960, l'espace bâti s'étend rapidement vers le nord, principalement le long des voies de circulation, selon des processus marchands régularisés *a posteriori*. Quelques lotissements sont réalisés après l'indépendance en 1964, 1977, 1980²¹¹, puis un vaste projet financé par la coopération française permet de couvrir la quasi-totalité de cette

²¹⁰ De même, certains commerçants Yoruba, souvent descendants d'esclaves sans propriété foncière, deviennent propriétaires auprès des paysans locaux (ethnie Gun), par certains prêts usuraires que les paysans n'ont pas réussi à rembourser (Mondjannagni, 1977 : 388).

²¹¹ En 1964 : quartiers Gbè-Zoukpa et Houinmè ; en 1977 : quartier Avakpa et l'ancien site réservé à l'Université (jamais réalisée) ; en 1980 : Gbokou à l'est et Djassin à l'ouest.

zone périphérique à partir de 1982. Certains lotissements sont aujourd'hui encore en cours dans cette zone²¹². Aux limites nord de la ville, les quartiers restent encore peu bâtis, mais ils sont lotis ou en cours de lotissement.

L'enjeu foncier à Porto-Novo est donc important : il s'agit de composer avec la diversité des statuts fonciers et de gérer la part importante que prend « l'ancienne ville », comme l'appellent les Porto-Noviens, sur le plan spatial comme sur le plan des pratiques sociales. La vivacité des structures sociales coutumières fait de Porto-Novo l'illustration de la confrontation entre les logiques gestionnaires et coutumières.

3.3.3.2 *L'autorité urbaine d'une ville capitale*

Du fait de sa position de capitale, Porto-Novo a bénéficié d'un statut particulier dès la colonisation, similaire à celle de Cotonou : commune de plein exercice dès 1955, annexion des zones périphériques au milieu des années 1970, création de trois districts urbains pendant la période révolutionnaire, regroupés en une circonscription urbaine en 1990. L'administration municipale a hérité, comme à Cotonou, de l'administration de la circonscription urbaine de Porto-Novo. Son administration est cependant moins importante que celle de Cotonou (cf. organigramme en annexe G).

Sur le plan politique, c'est traditionnellement une ville d'opposition, à la réputation frondeuse (Dorier, Agossou, et al., 2013) dont les élus locaux sont affiliés au Parti du Renouveau Démocratique (PRD). Mosaïque d'ethnies, il est d'usage que le dirigeant de la ville soit issu alternativement d'une des deux ethnies dominantes, Gun et Yoruba.

3.3.3.3 *Un RFU de première génération*

À Porto-Novo, le RFU est directement installé dans sa version complète (trois applications, adressage, etc.) à partir de 1995, avec l'appui du Projet RFU financé par la coopération française. L'élaboration du RFU est assurée par la SERHAU-SEM accompagnée de la société informatique NG-Soft, sur le même modèle qu'à Cotonou. Un SIG est élaboré à partir de 1996 et acquis par la commune en 2003. L'outil est géré par le service RFU et logé au sein de la Direction des affaires financières et économiques (cf. organigramme en annexe G). Son effectif permanent est de huit agents, dont trois cadres. La base de données est localisée dans les locaux de l'administration fiscale déconcentrée et est mise à jour annuellement sur les ordinateurs du service communal. Un contrat d'assistance informatique est passé chaque année avec NG-Soft. Une restauration de la base de données a été réalisée en 2005-2006 avec l'appui du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) de la coopération française.

²¹² Un quartier de Porto-Novo est encore non loti : il s'agit de Lokpodji, au bord de la lagune, alors que cet espace fait l'objet de forte convoitise foncière depuis quelques années.

En tant que commune à statut particulier bénéficiant de la taxe foncière unique et de la taxe professionnelle unique, le coût administratif est également en place à Porto-Novo. Le ministère chargé de l'économie et des finances y est représenté par la DDI-Ouémé-Plateau et deux CIPE.

3.3.4 Bohicon : le pari du RFU dans une ville en expansion

Bohicon est la commune la moins peuplée (156.000 habitants environ) et la plus grande (159 km² environ) des villes à l'étude dans cette thèse. Une partie importante de son territoire n'a pas un caractère urbain prononcé, mais constitue les espaces d'accueil de la croissance urbaine et de l'investissement foncier. Bohicon est une ville commerciale d'origine coloniale, au croisement des flux de circulation d'hommes et de marchandises.

L'histoire et la structure urbaine de Bohicon ne peuvent se comprendre sans faire référence à la commune voisine Abomey. Les deux communes forment une agglomération urbaine continue le long de la voie goudronnée ; moins de dix kilomètres séparent les deux centres. Abomey est une ville royale d'origine pré-coloniale, siège du royaume le plus structurant du Sud-Bénin sur le plan historique, politique et urbain. D'abord allié commercial des Français pour la traite des esclaves et des produits du palmier à huile, le roi d'Abomey sera finalement chassé du trône en 1894²¹³ ; sa chute consacre la domination française et permet la création de la colonie du Dahomey. Abomey devient le poste d'encadrement administratif colonial choisi stratégiquement pour surveiller ce lieu de résistance à la pénétration européenne. Au début du XX^e siècle, les Français font face à la réticence des autorités royales aboméennes à accorder l'emprise foncière pour l'installation d'infrastructures ferroviaires coloniales (Ahoyo, 1976). La gare sera donc implantée à Bohicon, alors un simple village, si ce n'est un lieudit²¹⁴. Un marché est construit à la même période et le couple gare-marché impulse le développement commercial²¹⁵ et urbain de Bohicon. Un

²¹³ Il s'agit du roi Béhanzin (1889-1894).

²¹⁴ La localité de Bohicon aurait pour origine une place cérémoniale créée par le roi d'Abomey Tegbessou au retour d'une entreprise guerrière. Ahoyo (1976 : 17) rapporte le mythe de son nom : « À ses soldats victorieux en route pour Abomey, [le roi] fit faire halte pour un repos bien mérité et surtout pour le partage du butin de guerre. Le butin était constitué de troupeaux de moutons et de cabris rassemblés sur un espace débroussaillé au pied d'un grand arbre. Lorsque tout fut prêt, le Roi tint à ses guerriers ce discours : « je fais tenir devant vous aujourd'hui sur cette place apprêtée, un marché de cabris (gbo-hi en langue fon) sur lequel ceux qui se sont le plus distingués pendant la conquête que nous venons de faire achèteront chacun, sans payer, l'animal de son choix ». Ce simulacre de marché laissa le nom de Gbohi à la place cérémoniale. (...) On peut penser que l'événement donna naissance à un lieudit ou dans le meilleur des cas, à un village si petit qu'aucun document ne le signale avant le début du 20^e siècle. Ce lieudit ou village prit le nom de Gbohicou (près du marché aux cabris) par référence à la place du souvenir laissé par les guerriers de Tegbessou ».

²¹⁵ De nombreuses maisons de commerce européennes s'y implantent plutôt qu'à Abomey.

plan d'extension est élaboré en 1937, organisant le centre ville selon une trame orthogonale typique des villes coloniales, autour de la gare et du marché. À ces fonctions de commerce et de transit s'ajoute une fonction industrielle au lendemain de la seconde guerre mondiale, avec l'installation de l'huilerie et de l'usine d'égrenage de coton²¹⁶. À l'indépendance, le partage des fonctions entre les deux villes se prolonge : Abomey centre administratif et foyer de rayonnement culturel²¹⁷, Bohicon centre commercial moderne (Ahojo, 1976). Plusieurs services techniques sont cependant installés à Bohicon en profitant de sa situation de carrefour : services des travaux publics, des impôts, etc. La croissance urbaine de Bohicon est cependant relativement tardive. En 1960, la ville compte seulement environ 6.000 habitants (Mongbo, 2006), mais entre 1979 et 1999, soit en vingt ans, elle passe de 19.274 habitants à 68.357 habitants.

Aujourd'hui le trafic ferroviaire est pratiquement nul mais Bohicon garde sa fonction de ville-carrefour, au croisement des deux routes nationales goudronnées traversant le pays du Sud au Nord et d'Est en Ouest. La ville représente le troisième pôle industriel du Bénin²¹⁸. Forte de ses 156.000 habitants, loin devant Abomey²¹⁹, elle peut prétendre au statut de commune à statut particulier.

3.3.4.1 *L'enjeu foncier des espaces périphériques*

L'origine coloniale de la ville est perceptible dans la structure foncière du centre-ville : autour de la gare et du marché, la zone de 250 hectares du lotissement colonial établi en 1937 et actualisé en 1977 présente une trame orthogonale (cf. carte en annexe F). Le dispositif de l'immatriculation qui débute en 1907 bénéficie surtout à l'État ; quelques particuliers commerçants et sociétés commerciales engagent également la procédure. Aujourd'hui le nombre de titres fonciers dans la commune reste très faible et ne semble pas connaître de progression notable²²⁰.

En dehors de l'hyper-centre loti, la ville s'est développée par annexion des villages périphériques et le long des axes routiers, en particulier en direction d'Abomey à partir du milieu des années 1970. Cette extension s'est réalisée sans encadrement par

²¹⁶ Pour mémoire, le coton est la première filière économique du Bénin : elle ferait vivre, directement ou indirectement 50% de la population en milieu rural (production et transformation).

²¹⁷ Le site des palais d'Abomey est inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

²¹⁸ Avec la présence des deux plus grandes huileries et de l'unique maïserie du pays.

²¹⁹ Abomey perd l'essentiel de sa population lors de la période coloniale puis connaît un lent accroissement. Selon Mongbo (2006) en 1890 la population est estimée à environ 50.000 habitants, aux alentours de 10.000 vers 1910-1930. Au dernier recensement en 2002, sa population est estimée à 78.341 habitants.

²²⁰ Le nombre de TF à Bohicon n'a pu être obtenu, mais ne semble pas en forte progression. À titre d'illustration, lors de l'opération de transformation (pratiquement gratuite) de titres de présomption de propriété en TF financée par le MCA-Bénin entre 2008 et 2012, seulement 475 dossiers ont été déposés pour des parcelles situées à Bohicon, contre 1069 dossiers prévus par le projet.

les pouvoirs publics, par un déploiement du marché foncier dans les espaces périphériques agricoles.

Il existe peu de recensements de ces phénomènes d'achat de terre. Cependant plusieurs études confirment la pression foncière sur les espaces péri-urbains de Bohicon à partir du début des années 1980 (Floquet et Mongbo, 2003 ; Avohoueme, 2012), comme dans les autres zones périurbaines dans le pays (Gbaguidi, 2010 ; Koumassou, 2010 ; Dossou, 2011 ; Adjahouhoue, 2013). L'étude menée dans le cadre du projet ECOCITÉ par Edja et al. (2003) estime que la proportion des acquisitions de terre par achat²²¹ est passée, dans certains espaces périphériques, de moins de 10% au début des années 1980 à 40% en 2003. Ces transactions suivent des filières néo-coutumières (cf. *supra*) impliquant citoyens à la recherche d'une parcelle à bâtir d'un côté, et héritiers de terres sous régime coutumier de l'autre, avec l'intermédiation de plus en plus fréquente de démarcheurs. Dans l'attente d'avoir les fonds suffisants pour construire, les acquéreurs de parcelle peuvent louer ou prêter ces terres à des paysans, rendant peu visibles ces changements dans les périphéries les plus éloignées. Une autre motivation à l'achat de terres dans les zones périphériques de Bohicon réside dans l'investissement foncier : cette ville carrefour reçoit beaucoup de migrations, accueille de nombreux commerçants étrangers (Nigériens par exemple) et voit passer de nombreux fonctionnaires, lesquels semblent considérer l'investissement foncier dans cette ville comme un placement sûr (le dynamisme de la ville tend à encourager sa croissance urbaine, la progression des lotissements et l'augmentation des prix fonciers) et facile (la structure foncière est beaucoup plus simple que dans la ville royale d'Abomey)²²².

Le lotissement constitue le principal dispositif par lequel les autorités urbaines ont tenté d'encadrer cette croissance. Après l'actualisation du lotissement colonial en 1977, il faudra attendre 1984-1985 pour que trois lotissements soient démarrés dans l'arrondissement de Bohicon 2 (Zakpo, Honmèho A et B). Peu avant la décentralisation, une série d'opérations de lotissement couvrant les zones d'extension urbaine est lancée par la Préfecture (deux opérations en 1998, neuf opérations entre 2001 et 2003). Enfin, la commune de Bohicon a initié deux opérations de lotissements en 2006. Aujourd'hui, la municipalité estime que 53% du territoire de la commune est en cours de lotissement. La majorité de ces opérations post-indépendance n'est pas achevée : les deux lotissements de Honmèho sont clôturés, mais l'opération de Zakpo a connu des irrégularités importantes (omission et permutation de noms, ventes de parcelles, etc.) qui ont complètement bloqué le processus²²³. Les autres opérations sont

²²¹ Les autres modes d'acquisition sont l'héritage, la location et le prêt (Edja et al., 2003).

²²² Selon, notamment les entretiens menés au sein du service des affaires domaniales de Bohicon.

²²³ Certains responsables de la circonscription urbaine de Bohicon ont été poursuivis en justice.

relativement lentes, mais la commune a récemment encouragé la poursuite et la clôture des opérations de lotissements avec l'organisation des États généraux des lotissements en 2007²²⁴. Lotissement et progression de l'urbanisation en milieu péri-urbain se renforcent mutuellement, dans la mesure où le lotissement fait augmenter la valeur du sol, et accorde une certaine sécurité foncière encourageant la construction.

Aujourd'hui, Bohicon compte seulement deux arrondissements centraux au « caractère urbain²²⁵ » prononcé, entièrement construits et dont le parcellaire est recensé au RFU. Les autres arrondissements sont partiellement urbains et partiellement ruraux, et à usage industriel pour une petite zone (cf. carte en annexe F).

3.3.4.2 *Une autorité urbaine récente*

Le statut administratif de Bohicon reflète sa fonction de ville secondaire d'importance dans le pays. Elle était l'une des dix circonscriptions urbaines lors de la période de transition (1990-2003), et est aujourd'hui une commune autonome « ordinaire » depuis l'avènement de la décentralisation en 2003. Elle pourrait cependant prétendre au statut particulier du fait de sa population importante²²⁶.

Comme la plupart des communes de droit commun, le transfert du personnel fonctionnaire a été insuffisant pour répondre aux compétences communales : ce transfert a concerné peu de personnel d'encadrement et de fonctionnaires détenant des compétences techniques, du fait des fonctions essentiellement administratives (commandement) attribuées à la circonscription (Charles-Dominé, 2012). Ainsi la mise en place des équipes municipales, la création des services techniques et l'embauche des cadres techniques se sont réalisées pratiquement simultanément et avec le soutien financier de l'aide internationale²²⁷ (cf. organigramme en annexe G).

Les deux équipes municipales qui se sont succédées appartiennent à l'un des trois grands partis politiques du pays, la Renaissance du Bénin (RB) : ce dernier a rejoint la mouvance présidentielle en 2011 au lendemain de la réélection du président Boni Yayi (Aguemon, 2013)²²⁸

²²⁴ D'après les entretiens au sein de l'administration communale de Bohicon (cf. encadré 13, Chap.5)

²²⁵ Rappelons que les délimitations spatiales proposées ici sont indicatives et approximatives. En effet les limites exactes des communes comme des arrondissements, villages et quartiers ne sont pas définies par l'État. La loi sur la décentralisation s'est contentée d'énumérer la liste des villages et quartiers qui composent une commune (Mongbo, 2006). Les distinctions faites dans les documents cités (études d'urbanisme) ne relèvent pas d'un statut légal ou réglementaire.

²²⁶ Sous réserve que soient remplis les autres critères.

²²⁷ Notamment le Fonds d'infrastructures des villes secondaires (FIVIS) de la coopération allemande.

²²⁸ Lors de la première mandature, le premier adjoint a pris la tête du conseil communal dès 2007 pour remplacer le maire élu à l'Assemblée Nationale. Il a ensuite été élu en 2008 lors des deuxièmes élections municipales.

3.3.4.3 Un RFU post-décentralisation, au défi de l'expansion urbaine

À Bohicon, le RFU est mis en œuvre selon des paramètres techniques et institutionnels particuliers par rapport aux deux autres cas d'étude : le territoire communal est vaste, l'espace urbanisé restreint et il s'agit d'une commune ordinaire.

Aussi, c'est la version dite « simplifiée » du RFU qui est installée à Bohicon, comprenant uniquement l'application fiscale (cf. *supra*). Ne sont couvertes par la base de données que les zones urbaines centrales, renseignées lors des enquêtes exhaustives initiales. La couverture est progressivement étendue pour suivre la progression de l'urbanisation. De plus, en vertu du Code général des impôts, ni la TFU et la TPU, ni le prélèvement du coût administratif ne s'appliquent puisque Bohicon n'est pas une ville à statut particulier. Le partage des charges pour le recouvrement de la fiscalité locale est censé être défini chaque début d'année dans un protocole d'accord entre la direction départementale des impôts et la commune. Notons enfin que, compte tenu de la faible taille des communes dans la région, il n'existe pas de CIPE ; la DDI assure toutes les tâches liées à la fiscalité locale et nationale dans les départements du Zou et des Collines²²⁹ (soit quinze communes).

Datant de 2005-2006, le RFU de Bohicon fait partie de la génération de RFU mis en place après la décentralisation. L'installation du RFU a été financée par la coopération française²³⁰, et déléguée à la SERHAU-SA. La société privée s'est chargée de l'élaboration de la cartographie parcellaire, de la préparation et de la conduite des enquêtes foncières et fiscales, et de la formation du personnel municipal et du personnel des impôts. Cette prestation s'est déroulée pendant environ une année, jusqu'à l'émission des premiers avis d'imposition.

Deux cadres de la municipalité de Bohicon ont été formés à cette occasion : le directeur des services techniques et le chef du service des affaires financières. C'est ce dernier service qui prend en charge le RFU, mais en 2007, le chef du service des affaires financières est muté à la tête du Service développement local et prospective (S/DLP) ; le RFU « suit » son principal gestionnaire, et se trouve aujourd'hui intégré à ce dernier. En 2013 de nouvelles mutations internes à l'administration municipale adviennent : à la tête du service DLP/RFU est nommé un cadre n'ayant pas été formé par la SERHAU-SA, mais le RFU reste attaché à ce service (cf. organigramme en annexe G). La municipalité fait un appel ponctuel à un informaticien indépendant pour

²²⁹ Il existe douze départements (niveau unique de déconcentration) au Bénin issus de la réforme territoriale de 1999. Pour de nombreux services déconcentrés de l'État, le regroupement de deux départements est opéré. À travers ces regroupements, on retrouve en réalité les six anciennes provinces issues du découpage administratif colonial et maintenu jusqu'en 1999.

²³⁰ Projet d'appui à la décentralisation et gestion urbaine (FSP).

la résolution de problèmes techniques. La base de données est localisée à la mairie et non aux services des impôts, dans la suite logique de la décentralisation²³¹.

Conclusion de chapitre

Ce chapitre a permis de présenter les études de cas sous différents angles : sous l'angle des théories urbanistiques tout d'abord, en montrant dans quelle mesure la conception du RFU donne corps à une véritable vision de ce que devrait être la gestion urbaine dans les pays en développement ; sous l'angle socio-technique ensuite, en mettant en évidence la carrière étonnante de cette innovation technique et institutionnelle hautement soumise aux mutations du jeu d'acteurs à l'échelle locale, nationale et internationale ; selon une approche territoriale enfin, en présentant les RFU dans leur contexte local contemporain à l'échelle du Bénin urbain sous haute pression foncière et décentralisé ainsi qu'aux échelles de trois villes importantes du pays aux dynamiques relativement dissemblables.

Les trois villes étudiées ont en commun une situation urbaine et économique favorable à l'établissement et à la rentabilité de l'outil RFU : ce sont des villes denses²³² et dont les zones urbaines sont globalement loties. Cotonou et Bohicon bénéficient en outre d'une activité économique très dynamique. Cependant, de par leurs histoires urbaines et foncières respectives, ces trois cas de mise en œuvre du RFU présentent un panel de situations relativement large. Le RFU doit répondre à des défis différents selon les communes. À Cotonou, le RFU, largement soutenu par la coopération, s'attaque à un marché foncier très actif qui met une pression importante sur l'actualisation des données concernant les contribuables. À Porto-Novo, le RFU, installé depuis de nombreuses années dans la municipalité mais d'ampleur plus modeste, semble confronté à la complexité de la question foncière, combinant grande diversité des statuts fonciers et importance sociale et spatiale des emprises coutumières. Enfin, le RFU à Bohicon fait face à l'extension de la ville au travers d'un marché foncier peu contrôlé par la puissance publique. Le service RFU, particulièrement modeste, est sous la contrainte de suivre le rythme rapide de la croissance urbaine.

Le tableau 5 ci-dessous compare différentes caractéristiques des trois études de cas. Des cartes et des vues satellites des trois villes, disponibles en annexe F, permettent également de comparer les trois communes sur le plan spatial.

²³¹ Lors des enquêtes de mise à jour, les services des impôts sont associés. Ils valident les fiches avant qu'elles ne soient saisies. Les documents fiscaux provisoires sont transmis aux services des impôts dès leur sortie afin qu'ils vérifient leur conformité, avant de sortir les documents finaux.

²³² S'agissant de Bohicon, cette densité se trouve uniquement dans les arrondissements centraux.

Tableau 5. Synthèse : caractéristiques des cas d'étude

		Cotonou	Porto-Novo	Bohicon
Situation urbaine et foncière	Population (2006)	719.912 hab.	255.552 hab.	126.961 hab.
	Superficie	79 km ²	53 km ²	139 km ²
	Caractéristiques foncières	- entièrement loti - 60% des TF du pays - pression foncière accrue	- entièrement loti - présence de tout le panel de statuts fonciers - centre ville coutumier	- loti à 53% environ - extension urbaine forte et marchandisation de la terre depuis 1980
Service administratif chargé du RFU	Dénomination	service fiscalité	service RFU	service développement local et prospective
	Rattachement du service RFU	direction des services économiques et financiers	direction des affaires financières et économiques	service développement local et prospective
	Effectif du personnel (2012)	18 personnes	8 personnes	3 personnes
Registre foncier urbain	Date d'installation	1992	1995	2004
	Date de restauration	2005	2005	-
	Coût d'installation par habitant	1.029 F CFA	1.564 F CFA	1.130 F CFA
	Applications mise en place	(i) application fiscale, (ii) SIG (cartographie), (iii) ressources propres	(i) application fiscale, (ii) SIG	application fiscale
	Nombre de parcelles recensées au RFU	79.000	48.000	13.060

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : INSAE (2006) ; Perier et Houssou (2012b) ; enquêtes de terrain ; plans de développement communaux.

Ces trois cas laissent paraître des situations relativement différenciées où le RFU est mis en œuvre avec plus ou moins d'efficacité. Des problèmes récurrents apparaissent également, dans le prolongement d'une carrière mouvementée du RFU à l'échelle nationale et internationale. Ces différences et similitudes ainsi que les épisodes consensuels et conflictuels de mise en œuvre du RFU sont analysés et mis en perspective dans les deux chapitres suivants. Le prochain chapitre porte plus

particulièrement sur le processus de mise en œuvre de l'instrument dans la sphère de l'administration locale selon différents cercles : celui constitué par la chaîne fiscale, celui de l'administration municipale et celui de l'institution municipale.

Chapitre 4 Le RFU dans l'administration locale

Ce chapitre constitue un premier pan de l'analyse de la mise en œuvre du RFU. Il s'inscrit dans la première hypothèse de travail, relative à l'appropriation locale du RFU par les acteurs chargés de le mettre en œuvre (cf. Chap.2). À travers la mise en œuvre du RFU, ce sont ainsi les conditions, les capacités et les processus de l'action publique des jeunes municipalités béninoises et de leur administration qui sont décryptés.

L'objectif de cette analyse n'est pas la seule évaluation des écarts par rapport aux objectifs officiels du RFU, d'ailleurs déjà brossée à grands traits dans le chapitre précédent. Il s'agit surtout de comprendre ces écarts, ce fonctionnement singulier, et d'en repérer les logiques et les effets qu'il produit, dans une perspective de sociologie des administrations et des organisations. L'analyse se situe ainsi au plus près des acteurs visés par les réformes de la gestion urbaine, c'est-à-dire du « quotidien » du RFU. Elle se loge ainsi dans l'arène formée par l'administration locale. La notion d'« arène » est empruntée à la sociologie et est un outil d'analyse des jeux d'acteurs et de leurs relations. Une arène se définit comme un « espace social particulier, (...) "lieu" (abstrait, non spatial) de confrontations, négociations et alliances entre acteurs sociaux dotés de ressources inégales et mus par des intérêts, des normes et des valeurs spécifiques » (Bako-Arifari et Le Meur, 2001 : 121). Elle se construit essentiellement autour d'un enjeu mais les appartenances institutionnelles ou professionnelles comptent également. Envisager les situations sociales en termes d'arènes permet d'appréhender les jeux d'acteurs et de mettre en évidence les ressources et intérêts des acteurs. Le terme d'administration locale est choisi pour refléter un positionnement du RFU au croisement de deux ensembles administratifs : administration municipale d'une part, administration d'État déconcentrée d'autre part. L'analyse porte ainsi essentiellement sur les rapports au sein et entre des groupes dont la fonction est définie en rapport avec l'administration. L'adjectif local reflète aussi l'échelle fine des phénomènes et comportements mis en lumière. Les relations avec d'autres acteurs que les administrations sont étudiées (par exemple le secteur privé), mais toujours du point de vue de l'administration.

Ce chapitre est organisé en trois temps. Dans un premier temps je détaille la mise en œuvre réelle du RFU dans les trois municipalités étudiées, en mettant en lumière les

principaux points d'achoppement par rapport au fonctionnement préconisé : applications non exploitées, mise à jour défailante et procédures partenariales mises à mal. Cette mise en œuvre somme toute minimale met en danger la pérennité et la rentabilité de l'instrument (section 4.1).

Pour comprendre ce fonctionnement singulier, je me penche ensuite de près sur ce microcosme formé par les acteurs chargés au quotidien de la mise en œuvre de la fiscalité locale (section 4.2). Dans une perspective de sociologie des organisations, je cherche à comprendre les logiques de la mise en œuvre de la fiscalité locale à l'aide du RFU, autrement dit la combinaison des intérêts institutionnels et personnels, des contraintes et des marges de manœuvre dans cette mise en œuvre.

Dans un dernier temps, je resitue le RFU au sein de son institution d'attache théorique, la municipalité, pour comprendre les logiques d'ancrages et de marginalisations (section 4.3). Le RFU a plus de vingt ans alors que les municipalités en ont seulement dix. L'insertion de l'outil et des agents chargés de le mettre en œuvre dans la municipalité n'a ainsi rien d'évident. L'analyse, relevant de la sociologie des administrations, porte alors sur les processus d'assimilation du service RFU à l'administration municipale et ses routines. En dernier lieu, elle prend la perspective inverse, pour évaluer l'impact actuel et potentiel du RFU dans la constitution des communes comme des institutions légitimes, dotées de capacités humaines et techniques adéquates et meneuses d'action publique.

4.1 Une mise en œuvre minimale

Le chapitre 3 a exposé les principales étapes de mise en place du RFU. Au début des années 2010 dans les trois communes étudiées, les éléments de base (carte parcellaire et base de données) du RFU sont installés, ainsi que les procédures d'utilisation et de mise à jour associées. Le RFU est pris en charge dans chaque cas par un service municipal ayant pour prérogative la mise en œuvre du RFU, doté du matériel informatique et roulant nécessaire partagé avec les services des impôts, et composé d'un personnel formé de manière plus ou moins complète au RFU. Ces services s'inscrivent dans des administrations municipales au service de collectivités locales autonomes.

Dans ces contextes formels, comment le RFU est-il mis en œuvre ? Autrement dit, dans quelle mesure les procédures prévues sont-elles appliquées ? Comment les agents accomplissent les tâches qui leur sont assignées ? Comment l'ensemble du matériel est-il utilisé ?

Dans cette section, une première approche de la mise en œuvre du RFU est effectuée, en donnant à voir les ajustements concrets réalisés par rapport au prototype du RFU, et ce à deux niveaux : les applications du RFU et les procédures de fonctionnement. Les résultats immédiats de cette mise en œuvre sont également appréhendés. Cette première approche nous permet d'identifier des éléments problématiques et les arènes dans lesquelles prennent place, en plein ou en creux, les enjeux de la mise en œuvre quotidienne du RFU.

4.1.1 Un outil multi-fonctions sous-exploité

Selon l'approche « d'ingénierie en temps réel » (Perier, 1993a : 116) des concepteurs du RFU, il était prévu d'installer les trois fonctionnalités, foncière, aménagiste et fiscale, au fur et à mesure des besoins et des moyens. L'application fiscale représentait alors la priorité, selon deux optiques (cf. Chap. 3) : à court terme, obtenir le soutien de bailleurs de fonds internationaux en générant rapidement des résultats et en présentant l'outil dans la dimension correspondant le mieux aux stratégies de développement d'alors (les finances locales) ; à moyen terme, créer les moyens financiers de la pérennisation de l'outil, au-delà d'un investissement financé par les bailleurs de fonds. Cependant, l'élargissement des fonctionnalités du RFU n'a pas eu lieu à Bohicon et s'est effectué de manière relativement limitée à Cotonou et Porto-Novo, selon différentes modalités et différentes logiques passées en revue ci-après.

4.1.1.1 Une fonction foncière laissée au service des affaires domaniales

La fonction foncière suppose la réalisation d'un inventaire foncier, recensant les statuts de propriété foncière (légaux et non légaux) et les propriétaires présumés de l'ensemble des parcelles dûment identifiées du territoire communal. L'exploitation de ces informations permet d'identifier les parcelles à usage public, le domaine public de l'Etat et des collectivités locales, et *in fine* d'optimiser la gestion foncière communale, sur le plan de la programmation des équipements et sur celui de la gestion du patrimoine communal (SERHAU-SEM, 1995a).

Dans aucune des trois communes, cette fonction n'est exploitée : l'identification des parcelles et des propriétaires présumés est bien réalisée à travers respectivement la carte parcellaire et le fichier des contribuables, mais l'information sur les titres de propriété n'est pas recensée systématiquement dans les enquêtes. En effet, les fiches d'enquêtes visent l'exploitation fiscale ; elles prévoient le recensement de renseignements sur les types de documents de propriété, mais selon un choix bien réducteur par rapport au panel de documents existants²³³. De plus, le mode opératoire des enquêtes ne permet pas cette collecte de données : les fiches sont remplies essentiellement à partir des observations des enquêteurs sans contact direct avec les propriétaires présumés ; les consignes données aux enquêteurs sont de poser le plus petit nombre de questions possible aux propriétaires afin d'éviter les fausses informations et pour gagner du temps ; enfin, les enquêteurs travaillent de 8h à 15h et trouvent rarement les propriétaires sur place (enquêtes de terrain et SERHAU-SEM, 1995a)²³⁴. Il était également prévu des échanges d'informations avec les départements ministériels du cadastre détenant le registre des TF, une mise en réseau informatique avec les services des affaires domaniales des préfectures détenant celui des permis d'habiter, et les collectivités locales chargées de l'enregistrement des conventions de vente. Ces dispositifs de mise en commun des informations ont été préparés à Cotonou et Porto-Novo dans le cadre du Projet RFU (réalisation d'une enquête foncière spécifique à Cotonou, élaboration de fiches de liaison entre les différents détenteurs d'informations et d'un logiciel de traitement des données), mais ne sont plus exploités aujourd'hui (Daly, 1998).

Cette non-exploitation peut être comprise en premier lieu à travers l'étude du contenu de la fonction foncière. Dans les circonscriptions urbaines et les préfectures

²³³ Cf. Chap. 5. Les fiches d'enquête des trois communes prévoient une catégorie « Possession » (Cotonou) ou « Titre de propriété / acte domanial » (Porto-Novo et Bohicon) dans laquelle quatre choix sont possibles : « titre foncier ; acte notarié ; permis d'habiter ; autre (à préciser) ». À Cotonou un choix supplémentaire est possible : « permis de construire ». Pour chacun de ces documents il est prévu un espace pour mentionner le numéro du document et sa date de délivrance (cf. annexe E).

²³⁴ Le Meur relève ainsi dans une brochure du PDM (Le Meur, 2005 : 25) : « la méthode d'enquête consiste à collecter les informations en posant très peu de questions aux occupants des parcelles »

avant la décentralisation, et dans les communes aujourd'hui, ce sont les services des affaires domaniales qui sont chargés de la consignation des permis d'habiter, du suivi des lotissements, de l'enregistrement des conventions de vente. Ils sont ainsi l'interlocuteur privilégié du maire (et anciennement du chef de CU) en matière foncière. La fonction foncière du RFU empiète ainsi sur les compétences du service des affaires domaniales.

Ce conflit d'attributions n'a pas été identifié à la création du RFU ; la fonction foncière était plutôt pensée comme un recensement d'informations à partir d'un « libre accès aux informations de l'ensemble de ces intervenants » (SERHAU-SEM, 1996 : 93), dont les services des affaires domaniales des Préfectures. À terme le RFU était pensé comme la base de données transversale de la municipalité. Or, dans les configurations actuelles, le service RFU est un service technique parmi d'autres, dans un contexte administratif où la hiérarchie compte (cf. section 4.3). À Porto-Novo, l'énoncé des responsabilités du service RFU a suivi de près la définition théorique et complète du RFU. Le tableau ci-dessous, en mettant en parallèle les attributions des deux services, RFU et affaires domaniales, met en lumière le chevauchement des compétences (cf. tableau 6 *infra*) :

Tableau 6. Chevauchement des compétences entre le service RFU et le service des affaires domaniales à Porto-Novo

	Le Service RFU a pour missions de :	Service des Affaires domaniales s'occupe de :
Compétences foncières en commun	· Suivre les lotissements et recasements	· Le suivi et l'exécution des opérations de lotissements
	· Assurer l'inventaire du foncier et du système d'information géographique et leur actualisation périodique	· La conservation des documents et la mise à jour de la cartographie
	· Assurer la gestion des données urbaines	· Le suivi des translations foncières
	· Suivre l'évolution du domaine public municipal	· La gestion des réserves foncières
	· Élaborer et tenir à jour les données foncières urbaines et fiscales de la ville	
Compétences propres (fiscales)	· Élaborer les scénarii d'évolutions de la fiscalité	
	· Assurer les relations avec la direction départementale des Impôts de l'Ouémé et la Recette Perception de Porto-Novo	
	· Intensifier les opérations de recouvrement afin d'atteindre les performances prévues	
	· Poursuivre chaque année les	

opérations de la campagne de sensibilisation et d'informations des contribuables sur leurs droits et leurs devoirs fiscaux

- Être en relation permanente avec les services des affaires domaniales de la ville et l'IGN en vue de mettre à jour l'ensemble des morcellements et mutations intervenues dans l'espace urbain au niveau du foncier et des activités

-
- Procéder à la mise à jour régulière des bases de données du RFU

-
- Organiser des enquêtes ciblées, exhaustives, foncières urbaines et fiscales

-
- Organiser les opérations de panneautage des rues et des entrées de parcelles de la ville

-
- Faire la mise à jour de la cartographie adressée

-
- Analyser les émissions fiscales afin de s'assurer de leur fiabilité

-
- Délivrer tout autre acte relatif à l'immobilier et ayant une portée fiscale

-
- Analyser chaque année les bases d'imposition par quartier et nature d'impôt
-

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : arrêté municipal année 2009 n°010/SG/SRH portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Porto-Novo.

Une solution plus respectueuse des compétences respectives des deux services consiste à mettre en place des dispositifs d'échanges d'information entre les deux services, permettant de consolider progressivement un inventaire foncier. Ces liaisons sont régulièrement réclamées par les chefs de services RFU, parce qu'elles sont également utiles à la mise à jour de la base de données sur les contribuables des taxes foncières et ouvrent la possibilité d'une mise à jour à moindre coût comparativement aux enquêtes annuelles (Tonato, 2007). Ainsi, à Cotonou et Porto-Novo des tentatives ont été initiées pour reconstituer progressivement ces dispositifs, mais sans grands résultats tangibles jusqu'à présent (cf. *infra*).

Le second point d'explication réside dans le caractère hautement politique des compétences foncières communales. Ces dernières sont une source non négligeable de revenus communaux, et représentent une action phare de la commune envers les populations. Mais surtout elles constituent le terreau de pratiques corrupives

importantes depuis la démocratisation en 1990, dans lesquelles les administrations et les élus communaux dans l'ensemble du pays sont vraisemblablement impliquées (Kakai, 2012). L'ensemble de ces éléments génère une opacité importante des affaires foncières en général, et un cloisonnement du service des affaires domaniales en particulier. Selon un agent de la coopération allemande [12] : « Les affaires domaniales, c'est toujours, disons, un service secret à la mairie ». Aussi la liaison entre les deux services, RFU et affaires domaniales, est difficile à envisager dans toutes les communes²³⁵.

4.1.1.2 Une fonction aménagiste séduisante mais peu sollicitée

La fonction aménagiste repose sur un Système d'information géographique (SIG) qui permet d'exploiter la base de données urbaines localisées du RFU, dans une perspective de gestion urbaine et de programmation des investissements.

À Cotonou, le SIG a été élaboré à partir de 1994 par la SERHAU-SEM, puis vendu à la commune en 2003. Il est aujourd'hui géré au sein du service RFU/fiscalité par un agent cartographe à temps plein formé dans le cadre d'un projet de développement²³⁶. Il fait l'objet d'une exploitation prometteuse à travers l'édition de cartes thématiques demandées par la direction de la prospective et du développement municipal, notamment dans le cadre de l'élaboration du Plan de développement communal (PDC), mais aussi à travers une mise à jour en régie de la carte parcellaire. À la conception du RFU, il était prévu une mise à jour régulière de la carte parcellaire par l'IGN. Effectivement des conventions-cadres ont été conclues régulièrement entre 1992 et 1999, mais la mise en place du SIG au sein du service RFU et la formation de plusieurs agents ont permis l'autonomisation de la commune en la matière. La relation semble même s'être inversée avec l'IGN, puisque ce sont parfois les agents de l'IGN qui viennent recueillir des informations parcellaires auprès du cartographe du service fiscalité/RFU²³⁷. Un autre SIG existe au sein d'une autre direction, la direction des services techniques (cf. organigramme en annexe G). La lecture du dernier PDC, utilisant exclusivement des cartes thématiques produites par le service fiscalité/RFU, laisse penser que le SIG de la direction des services techniques est peu exploité.

À Porto-Novo, le SIG a été créé à partir de 1996 par la SERHAU-SEM et acquis par la commune en 2003. Deux importants problèmes ont empêché une exploitation immédiate : premièrement, le SIG ne contenait pas d'objets géo-référencés

²³⁵ Ce point sera développé plus loin : les stratégies de contournement des enjeux politiques dans ce domaine seront mises en évidence (section 4.3) et les interactions entre le RFU et les enjeux socio-économico-politiques du foncier urbain seront analysées (chapitre 5).

²³⁶ Projet PAACO, financé par l'AFD.

²³⁷ Cet échange est facilité par le fait que le nouveau siège de l'IGN se situe juste en face du service fiscalité/RFU de Cotonou, dans l'arrondissement de Ayélawadjè.

correspondant aux parcelles, mais seulement une couche « dessin » des limites de parcelles, ne permettant pas de visualiser les informations parcellaires ; deuxièmement, le système n'avait pas été mis à jour entre 1996 et 2002 lorsqu'il était la propriété de la SERHAU (Dorier-Apprill, 2005 ; Charles-Dominé, 2012). Le projet de restauration du RFU de Porto-Novo en 2004-2005 a été l'occasion de résoudre ces problèmes et de former des agents municipaux de trois services (service RFU, direction des services techniques, service de la culture et du patrimoine) à son utilisation. Aujourd'hui au sein du service RFU de Porto-Novo, le chef du service et un agent sont formés à l'utilisation du SIG et tentent de mettre à jour la carte parcellaire au fil du recueil des informations. Cependant, le service RFU n'est pas sollicité dans le cadre de la planification urbaine et de la programmation des investissements. La réalisation de cartes thématiques et la désignation des emprises foncières disponibles sont plutôt confiées à la direction des services techniques, bien que cette dernière utilise un fond parcellaire datant de 2005. La direction des services techniques met à jour des informations relatives à la voirie ; le service de la culture et du patrimoine recense les éléments de patrimoine architectural et religieux, sans qu'aucun échange d'informations n'ait été constaté entre les trois SIG.

À Bohicon enfin, la version simplifiée du RFU ne prévoyait pas la mise en place d'un SIG. En outre la carte parcellaire a été livrée dans une version non-modifiable. Les extensions de couverture du RFU donnent lieu à l'élaboration à main levée de plans de repérage à l'échelle de l'îlot²³⁸ par les agents enquêteurs. La direction des services techniques disposerait d'informations cartographiques sous format numérique, mais qui ne semblent pas exploitées dans le cadre des activités communales de gestion urbaine. Le premier PDC (2004-2008) ne comprend aucune carte. Le second PDC présente des cartes élaborées par le bureau d'études accompagnant la commune, à partir des cartes topographiques de l'IGN et à l'échelle du territoire communal.

Pourtant dans les trois communes, il ressort des entretiens que la fonctionnalité SIG séduit : elle ouvre des possibilités de maîtrise facile et rapide de l'information sur le territoire, et avec elle, de contrôle du territoire, comme le suggère cette représentation du RFU par le secrétaire général de la ville de Porto-Novo [N1] :

Quand on arrive à Porto-Novo, (...) on doit avoir toutes les informations dont on a besoin. Et on ne peut les obtenir sans le RFU. C'est en quelque sorte la plate-forme tournante de la ville. C'est un instrument qui nous permet de maîtriser toutes les données, même la sécurité des personnes et des biens... Il faut aujourd'hui savoir qui rentre dans Porto-Novo et qui est où à Porto-Novo. (...) On doit pouvoir le localiser, le situer.

²³⁸ C'est une échelle approximative étant donné qu'il s'agit de zones non loties et caractérisées par des nombreux chemins de terre sinueux, et des propriétés non clôturées.

Elle offre également une représentation cartographique absolument inédite dans le pays. Rappelons que la cartographie à l'échelle des territoires communaux n'existait pas avant les projets RFU (Charles-Dominé, 2012 : 186), et c'est une fonctionnalité qui peut séduire un élu, selon le chef du service RFU de Cotonou [C1] :

Sur la demande du maire, on est déjà allés en conseil municipal pour présenter le RFU et le SIG. Quand, au cours de cette rencontre-là, on a montré au maire sa maison, il était très content !

Enfin, cette fonction renvoie une image de modernité avec l'utilisation des nouvelles technologies, ce qui transparait à travers ces paroles du directeur des services techniques de Bohicon [B6] :

Le RFU normalement ce n'est pas un outil de fiscalité nécessairement, c'est même au-delà. Le RFU vous permet d'avoir une maîtrise géographique de votre commune. Mais ce n'est pas le cas actuellement. J'imagine que je construis des écoles : je suis incapable de les faire cibler sur une carte ! Or, le RFU c'est d'abord un support électronique géographique. (...) [Le SIG] c'est un outil capital. Un outil qui vous évite l'encombrement des papiers. Un outil d'efficacité. Un outil qui peut révolutionner tout ce que vous faites.

4.1.1.3 Une utilisation fiscale à l'ampleur variable

Le RFU est donc avant tout un instrument dédié à sa troisième application : la mise en œuvre de la fiscalité locale, en partenariat avec l'administration fiscale déconcentrée compétente en la matière.

Cette utilisation fiscale se reflète dans le positionnement des services RFU dans les organigrammes des communes. À Cotonou et à Porto-Novo, le service est intégré au département chargé des affaires financières et économiques. À Bohicon, le RFU était originellement affilié au service des affaires financières. Il semble aujourd'hui intégré presque par hasard dans le service du développement local et de la prospective, pour avoir suivi la mutation de son principal responsable en 2007. Ce dernier présente sa charge de travail comme le cumul de deux fonctions distinctes plutôt qu'une fonction globale cohérente, dû à une mutation fortuite plutôt qu'à une réorganisation stratégique de l'organigramme. Le service est d'ailleurs le plus souvent identifié comme le S/DLP, soit le « service développement local et prospective », sans mention du RFU²³⁹.

Des entretiens avec les chefs de service RFU, il ressort que les services RFU sont sollicités par le maire exclusivement pour des prévisions de recettes lors de

²³⁹ Voir par exemple la présentation de l'organisation de l'administration communale dans le rapport diagnostique du Plan de développement communal (Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012 : 74).

l'élaboration du budget. La mention du RFU dans les plans de développement communaux des trois communes confirme cette orientation fiscaliste. L'énoncé du rôle du chef du service fiscalité, qui se confond avec le service chargé du RFU dans l'organigramme de la municipalité de Cotonou, est également explicite à cet égard (cf. encadré 8 ci-dessous).

Encadré 8. Missions du chef du service de la fiscalité de la municipalité de Cotonou

Le Chef du Service de la Fiscalité a pour rôle :

- élaborer des scénarii d'évolution de la fiscalité ;
- participer aux conférences budgétaires ;
- assurer les relations avec la direction départementale des impôts du Littoral et la Recette Perception de Cotonou ;
- être en relation permanente avec le service des affaires domaniales et l'IGN ;
- utiliser les outils financiers ;
- gérer les bases de données ;
- faire des propositions sur l'évolution des assiettes fiscales et des recouvrements des impôts locaux ;
- conseiller le maire dans la mise en place d'une politique fiscale ;
- suivre la réglementation.

Source : Arrêté municipal portant réorganisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Cotonou (arrêté 2011/n°095MCOT/SG/SP)

Cette fonction fiscale n'est pas restée figée. Avec l'avènement de la décentralisation et l'établissement de nouvelles taxes, de nouvelles utilisations se sont greffées à la gestion des quatre taxes locales. Ainsi dans les trois communes, la taxe d'enlèvement des ordures est mise en œuvre depuis quelques années²⁴⁰. Il s'agit d'un montant forfaitaire dont doivent s'acquitter tous les propriétaires de parcelles bâties²⁴¹. La base de données du RFU permet donc aisément d'identifier les contribuables redevables de cette taxe. Celle-ci est collectée par l'administration fiscale déconcentrée et reversée aux communes, en vertu de la loi de finances de 2006 qui indique qu'elle est recouvrée par l'administration fiscale déconcentrée dans les communes équipées d'un RFU²⁴².

²⁴⁰ D'après les enquêtes de terrain, depuis 2010 à Cotonou, avant 2012 à Porto-Novo, depuis 2011 à Bohicon.

²⁴¹ Le montant de la taxe est fixé par délibération des conseils municipaux ou communaux. Selon le Code général des impôts mis à jour en 2012, le montant doit s'élever à : entre 500 à 8.000 F CFA pour les occupants d'immeubles à des fins d'habitation ; entre 2.000 à 50.000 F CFA pour les occupants d'immeubles à des fins d'activités commerciales, industrielles et professionnelles. D'après les enquêtes de terrain, en 2012 il s'élevait à 6.000 F CFA à Cotonou, à 3.000 F CFA à Bohicon.

²⁴² Selon le guide pour l'évaluation du gisement fiscal (MDGLAAT et MEF, 2013).

À Cotonou, la fonction fiscale est même étendue aux ressources propres²⁴³ depuis quelques années. Les ressources propres sont constituées de l'ensemble des taxes et redevances dont la mairie a directement la charge, sans l'intermédiation de l'administration fiscale déconcentrée. Parmi ces ressources, les taxes liées à l'occupation du domaine public ont fait l'objet d'une informatisation à partir de l'outil RFU à Cotonou. Ces taxes concernent les affiches publicitaires ou encore les stationnements. Elles sont assises sur la superficie occupée et la localisation dans la ville, et de ce fait, s'intègrent assez facilement au système RFU. Un module de gestion du domaine public a été créé dans l'outil RFU ; une enquête dédiée a permis de collecter l'information sur cette occupation²⁴⁴ ; et une application de calcul des montants et d'automatisation des quittances automatisées a été élaborée par le prestataire informatique. Une copie non modifiable de la base de données a été installée à la direction des services économiques, compétente pour ces ressources.

Cette innovation est intéressante en ce qu'elle correspond à l'évolution prévue de l'outil RFU, dans le sens d'un élargissement de la base de données (cf. schéma 2, Chap.3). De plus, elle constitue un prétexte pour créer des liens à l'intérieur de la municipalité à partir du RFU, dans ce cas avec la direction des services économiques et le receveur-percepteur de la commune. Elle tend à faire du RFU un outil au service de l'ensemble des activités de mobilisation des ressources locales propres²⁴⁵ de la commune apte à assurer son autonomie financière.

Le tableau 7 ci-dessous illustre cette logique d'extension du rôle fiscal du RFU, montrant les taxes et redevances déjà intégrées dans certains RFU, et celles potentiellement intégrables car étant assises sur une base spatiale :

²⁴³ Les recettes propres proviennent principalement de : la taxe d'enlèvement des ordures, la taxe de pacage, la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, la taxe sur la vente des boissons fermentées de préparation artisanale, la taxe sur les locaux loués en garni, la taxe sur la publicité, la taxe sur la consommation d'électricité et d'eau, la taxe sur les taxis de ville à deux roues et à quatre roues.

²⁴⁴ La mise à jour pourra simplement se faire lors des enquêtes de mise à jour du RFU, par ajout d'une fiche dédiée à l'occupation du domaine public, comme c'est le cas dans des communes où cette application est mise en place en même temps que le RFU (Charles-Dominé, 2012).

²⁴⁵ La notion de ressources locales est comprise dans le sens large que lui donne Chambas (2010 : 24): « on considère un indicateur RLP [Ressources locales propres] représentatif de l'autonomie financière des collectivités décentralisées. (...) Le terme de Ressources locales propres désigne donc : l'ensemble des recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales, y compris les ressources fiscales rétrocédées par l'État central, partagées ou non ; l'ensemble des recettes non fiscales (redevances, droits et place de marché, produits de la vente de terrains, amendes, droits afférents aux actes de chancellerie et d'état civil). »

Tableau 7. Principales ressources locales propres des communes du Bénin et extension possible de l'utilisation fiscale du RFU

Compétence étatique	Compétence communale
<p>Impôts locaux (traités via le RFU)</p> <ul style="list-style-type: none"> · Impôts fonciers (CFNB et CFB ou TFU) · Impôts sur les activités économiques (patente et licence ou TPU) 	<p>Produits du patrimoine, du domaine et des prestations de services de la commune</p> <ul style="list-style-type: none"> · Produits de l'expédition des actes administratifs et d'état civil · Droits sur les services marchands (gares routières et marchés) · Redevances pour prestations d'électricité et d'eau · Droit de mutation · Exploitation des carrières et mines · Produits des terrains communaux affectés aux inhumations et concessions
<ul style="list-style-type: none"> · Taxe de développement local · Taxe sur les armes à feu 	<p><i>Dont taxes pouvant être traitées via le RFU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · <i>Droits de stationnement et parking</i> · <i>Redevances d'installation d'apatams et hangars par la commune</i> · <i>Taxe d'enlèvement des ordures</i>
<p>Ristournes aux communes des recettes de fiscalité centrale</p> <ul style="list-style-type: none"> · Taxe touristique · Taxe sur les véhicules à moteur · Taxe sur l'exploitation des carrières et des mines · TVA perçue au cordon douanier 	<p>Impôts indirects</p> <ul style="list-style-type: none"> · taxe de pacage · taxe sur les barques et les pirogues motorisées · taxe sur les spectacles, jeux et divertissements · taxe sur la vente de boissons fermentées de préparation artisanale · taxe sur les taxis de ville
	<p><i>Dont taxes pouvant être traitées via le RFU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · <i>taxe sur la publicité</i> · <i>taxe sur les affiches</i>

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin et Charles-Dominé (2012 : 164).

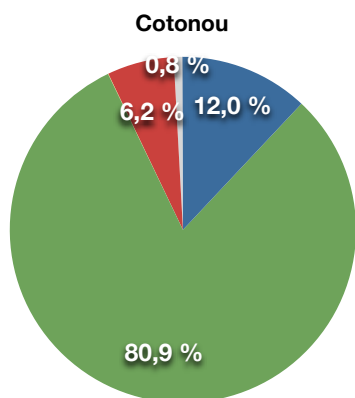
Ces extensions sont intéressantes sur le principe, cependant elles génèrent les mêmes besoins que l'utilisation initiale du RFU : d'une part un besoin en collaboration avec les services financiers, soit le receveur-percepteur de la commune dans le cas des taxes sur l'occupation du domaine public, sur le même modèle que la collaboration avec le service des impôts ; d'autre part un besoin en mise à jour des données, réalisées à l'occasion des enquêtes annuelles du RFU.

En dernier lieu, il ressort que dans les trois communes, cette fonction fiscale est relativement importante puisque la fiscalité locale peut représenter jusqu'à 80% des

recettes municipales de fonctionnement inscrites aux budgets communaux. Dans le détail et dans son fonctionnement classique pour les taxes sur le foncier et les activités économiques, l'apport du RFU est plus modeste et surtout très différent selon les communes. Les graphiques suivants donnent une illustration des sources des recettes de fonctionnements dans chaque commune selon les documents disponibles. Ils ne doivent être considérés que comme des illustrations, compte tenu de la faible fiabilité des données budgétaires, et parce que cette répartition peut varier d'une année à l'autre de manière importante pour les communes à statut particulier. En effet, ces dernières bénéficient du reversement d'une partie de la taxe de voirie par l'État, dont le montant est adossé aux exportations vers le Nigeria et donc aux décisions macro-économiques nationales (Charles-Dominé, 2012 : 161). Ces graphiques suggèrent également que si les taxes indirectes étaient gérées via le RFU, ce dernier gagnerait en importance dans la politique budgétaire communale.

À Cotonou, le graphique 5 ci-dessous montre une proportion très importante des revenus communaux générés par la fiscalité locale. Il est à noter que les données n'étaient pas disponibles pour séparer les quatre impôts locaux directs traités par le RFU, des autres impôts directs et indirects. Cependant, depuis 2012 les impôts indirects qui s'y prêtent sont aussi traités par le RFU.

Graphique 5. Sources des recettes de fonctionnement à Cotonou (2010)



- Produits domaines et ventes
- Impôts locaux et impôt indirects
- Ristournes de la fiscalité centrale
- Dotations, subventions, participations
- Autres produits
- revenus financiers et produits assimilés
- Produits des cessions d'immobilisations

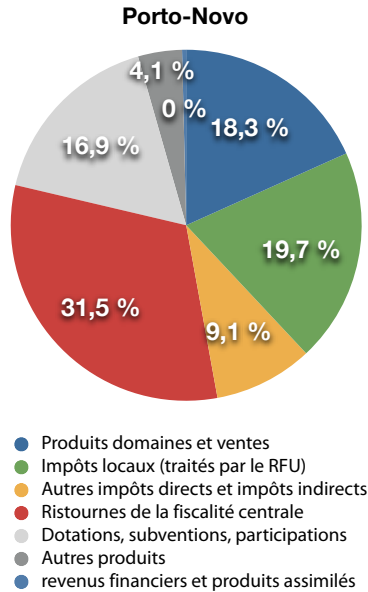
Cotonou 2010, d'après comptes de gestion (rapport PEFA)	
intitulé	montants
Produits domaines et ventes	1.423.684.000
Impôts locaux et impôt indirects	9.596.210.648
Ristournes de la fiscalité centrale	3.885.352
Dotations, subventions, participations	739.734.000
Autres produits	91.892.000
revenus financiers et produits assimilés	2.966.000
Produits des cessions d'immobilisations	7.092.000
Total	11.865.464.000

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : ACE International Consultants et Afrique Études (2012)

À Porto-Novo, les chiffres de l'année 2012 révèlent le poids important des transferts de l'État (taxe de voirie), illustrés par le graphique 6 ci-dessous).

Graphique 6. Sources des recettes de fonctionnement à Porto-Novo (2012)



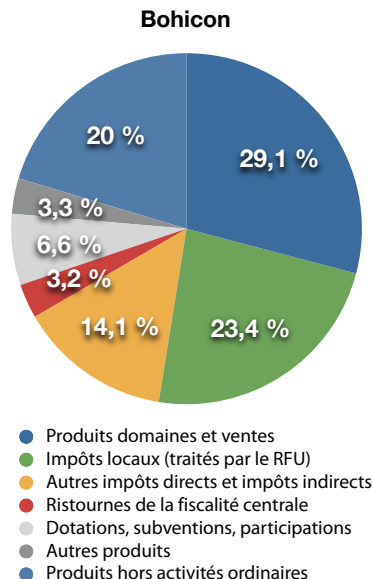
Porto-Novo 2012, d'après budget prévisionnel	
intitulé	montants
Produits domaines et ventes	487.000.000
Impôts locaux (traités par le RFU)	525.545.407
Autres impôts directs et impôts indirects	242.987.500
Ristournes de la fiscalité centrale	840.000.000
Dotations, subventions, participations	449.955.987
Autres produits	107.931.106
revenus financiers et produits assimilés	10.000.000
Total	2.663.420.000

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : budget prévisionnel 2010 de la mairie de Porto-Novo

À Bohicon, on peut remarquer à partir du graphique 7 ci-dessous le poids plus important que prennent les revenus issus des produits de domaines et des ventes, en toute logique dans cette ville en pleine expansion et aux nombreuses opérations de lotissement.

Graphique 7. Sources des recettes de fonctionnement à Bohicon (2012)



Bohicon 2012, d'après compte administratif	
intitulé	montants
Produits domaines et ventes	254.369.842
Impôts locaux (traités par le RFU)	204.846.073
Autres impôts directs et impôts indirects	123.175.882
Ristournes de la fiscalité centrale	27.694.607
Dotations, subventions, participations	57.386.526
Autres produits	28.659.359
Produits hors activités ordinaires	177.961.265
Total	874.093.554

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : compte administratif 2012 de la mairie de Bohicon

4.1.2 Un fonctionnement systémique et partenarial mis à mal

L'élément critique de tout système d'information foncière réside dans la mise à jour permanente de sa base de données et de sa carte parcellaire. En effet, cette mise à jour est indispensable à deux titres : à court terme afin de maximiser la performance des applications ; à moyen terme afin d'assurer la pérennité de la base. Comme exposé au chapitre précédent, trois types de procédures de mise à jour du RFU sont prévus : des vérifications de terrain et corrections quotidiennes par le service RFU, une enquête sélective annuelle, des échanges d'informations avec d'autres acteurs urbains. Ainsi, le fonctionnement du RFU repose sur une logique de système : les tâches sont interdépendantes et contribuent toutes à la maintenance du système. Il est aussi partenarial : si le RFU est un outil municipal, toutes les tâches ne peuvent être assurées par la municipalité. Certaines tâches relèvent des prérogatives d'autres institutions (c'est le cas par exemple des travaux d'assiette et de recouvrement, compétences de l'administration fiscale d'État) ; d'autres sont sous-traitées pour faire face aux importants besoins en personnel. En outre, la nature même des informations requises implique de faire appel à d'autres services municipaux, d'État, ou privés.

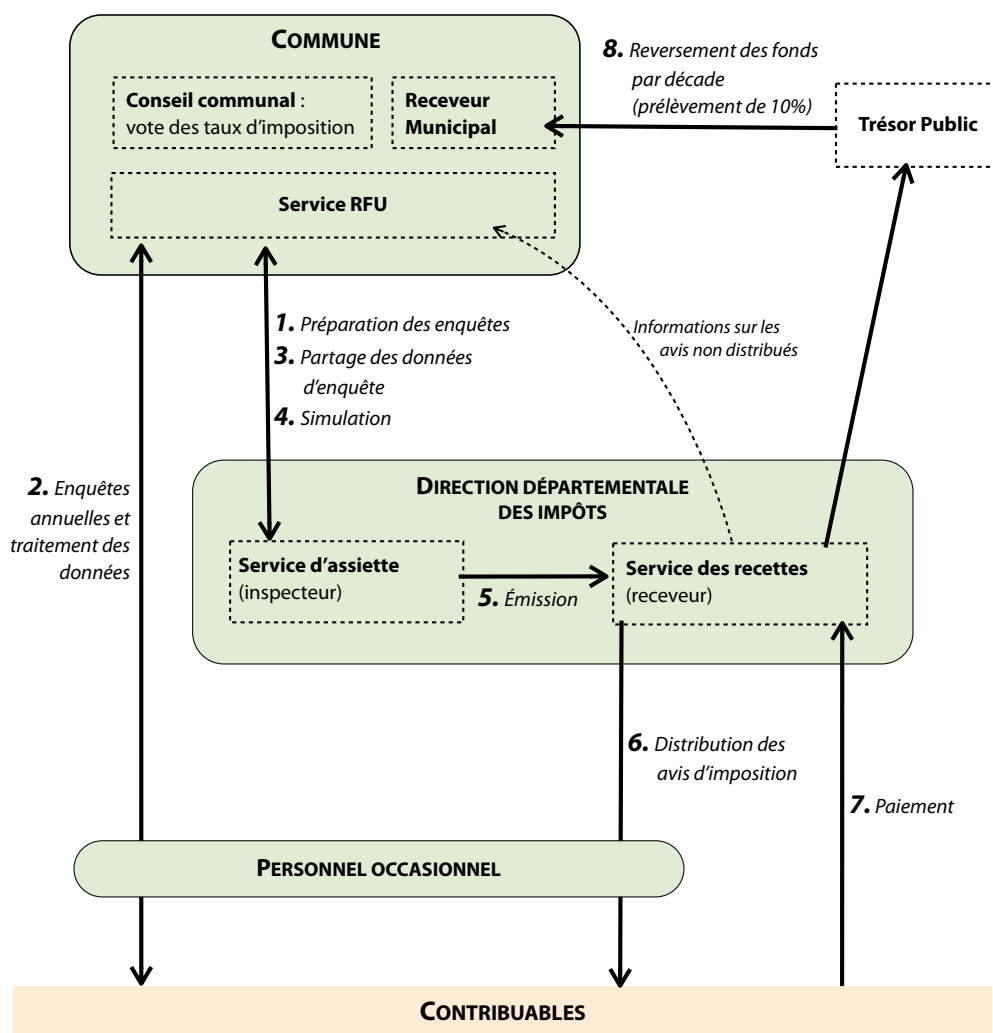
Dans les trois communes, ces procédures, pourtant cruciales pour la fiabilité du système, sont mises en œuvre de manière minimale, voire sont bloquées. Elles butent sur quatre points principaux : le partenariat étroit avec l'administration des impôts, les

dépenses récurrentes, la transversalité du service RFU au sein de l'administration communale et les intérêts marchands.

4.1.2.1 Une collaboration commune / administration fiscale jamais acquise

Comme décrit dans le chapitre 3, la mise en œuvre de la fiscalité locale nécessite un partenariat étroit avec l'administration fiscale pour assurer les différentes procédures de fonctionnement et de mise à jour du RFU. Le schéma ci-dessous reprend les différentes étapes du cycle d'activité d'une année fiscale. Il montre la collaboration continue entre les deux institutions et reflète un aspect du caractère systémique du fonctionnement du RFU.

Schéma 7. Fonctionnement de la filière fiscale



Réalisation : Claire Simonneau, 2014
Source : enquêtes et Chambas (2010)

Or ce partenariat, essentiel à la pérennité du système, est fragile dans les trois communes. Pensé selon une « approche contractuelle » (PDM, 1993 : 12), il n'a pas été règlementé, mais devrait être encadré par un protocole d'accord signé par les représentants de haut niveau de l'administration : maire d'une part, directeur de la Direction générale des impôts et des domaines (DGID, niveau national) ou le directeur de la Direction départementale des impôts (DDI, niveau départemental) d'autre part. Dans deux communes sur les trois étudiées, ces protocoles ne sont pas signés depuis plusieurs années. À Porto-Novo, le dernier protocole signé date de 2008 ; à Bohicon, aucun protocole n'a été signé depuis l'installation du RFU en 2005-2006, bien que la SERHAU-SA en ait laissé un modèle, d'ailleurs à peine connu des acteurs municipaux rencontrés. Ce sont plutôt des arrangements locaux, plus bas dans la hiérarchie administrative, qui sont observés. Ainsi, à Porto-Novo et Bohicon un accord est tout de même établi sous la forme d'un calendrier fiscal commun, répertoriant les tâches et leur répartition et prévoyant la signature du directeur de la DDI, et du maire dans le cas de Porto-Novo, du chef du service SDLP/RFU dans le cas de Bohicon. Ces arrangements locaux sont cependant eux aussi fragilisés par la forte rotation du personnel de l'administration fiscale déconcentrée : les administrateurs des impôts (directeur de la DDI, inspecteur et receveur), restent en général deux à trois ans en poste. À chaque nouvelle mutation la collaboration avec la commune peut être remise en cause.

Une autre disposition a été prévue pour favoriser la collaboration entre les deux institutions, sous la forme d'une compensation financière prélevée par l'administration fiscale pour son travail fourni pour le compte des collectivités locales, appelée le « coût administratif ». Cette compensation, prélevée à la source, s'élève à 10% du montant du recouvrement et s'applique seulement dans les communes à statut particulier, donc à Cotonou et Porto-Novo mais pas à Bohicon. Il est certain qu'elle favorise une motivation d'ordre institutionnel pour performer en matière de fiscalité locale (cf. *infra*). Cependant, elle n'entraîne pas automatiquement une bonne collaboration, et ce pour deux raisons. Premièrement, dans la pratique cette somme est utilisée pour les dépenses de fonctionnement de l'administration fiscale déconcentrée en général (réfection des locaux, primes, achats de véhicules, etc.), et pas nécessairement pour les tâches liées à la fiscalité locale. Par exemple, à Cotonou comme à Porto-Novo c'est la municipalité qui finance toutes les dépenses liées aux opérations de terrains d'enquêtes et distribution (embauche des agents occasionnels, papeterie, impressions, bus de la ville pour transporter les enquêteurs sur le terrain, carburant, etc.) malgré l'application du coût administratif. Les plaintes sont fréquentes de la part des agents communaux concernant l'utilisation de cette somme, et les dépenses difficilement assurées par les municipalités (cf. *infra*), entraînant en retour des relations de travail relativement

tendues. Deuxièmement, une partie de cette somme n'est pas affectée à l'administration fiscale déconcentrée : selon la clé de répartition définie par l'arrêté ministériel en vigueur²⁴⁶, 7,5% du montant du coût administratif sont à la disposition du ministère chargé des finances (cabinet du ministre et Trésor)²⁴⁷.

La localisation de la base de données est un autre sujet de discordance entre les deux institutions. Dans les deux villes à statut particulier, dans lesquelles le RFU a été installé avant la décentralisation, les bases de données étaient initialement localisées dans les administrations fiscales. En matière fiscale, les cellules RFU avaient seulement un rôle de suivi des opérations fiscales (SERHAU-SEM, 1996 : 93). À la décentralisation, il devenait logique que la base revienne aux municipalités, qui devenaient des collectivités locales autonomes, aux commandes de leurs revenus fiscaux grâce à l'outil RFU.

Ces transferts ne sont pas allés de soi. Les différentes situations relatives à la localisation de la base de données que l'on constate aujourd'hui témoignent de relations non stabilisées. À Cotonou jusqu'en 2010 environ, il existait deux bases, dans lesquelles des mises à jour étaient réalisées sur des aspects et des fichiers différents : par exemple, les services des impôts réalisaient la création des nouveaux numéros de contribuables avant de les transmettre au RFU ; ils créaient également des nouvelles parcelles, mais après que l'ilot ait été correctement mis en place dans la cartographie du RFU à l'occasion des enquêtes annuelles et des contrôles quotidiens. Dans le cadre du projet PAACO, les deux bases ont été réunifiées et mises en réseau informatique, non sans réticences, d'après cet agent du service RFU de Cotonou [C4] :

Vous savez c'est une base de données que [les agents des services fiscaux] devaient accepter depuis des lustres, mais qu'ils refusent à chaque fois, ils remettent ça à l'année prochaine (...) parce que tout le monde tire le drapeau de son côté, parce que eux ils savent qu'il y a des gens que eux ils protègent, qui sont des amis des inspecteurs, ou bien qui sont ici qui devaient payer une somme colossale. Bon on va voir l'inspecteur, on négocie...Donc, si ça rentre dans les négociations, l'inspecteur ne peut plus accepter que les oreilles ou bien les yeux indiscrets puissent voir tout ça là.

À Porto-Novo, la base de données est localisée à l'administration fiscale. L'ensemble des mises à jour est effectué dans les locaux des Centres des impôts des

²⁴⁶ Arrêté n°2007 0266 MDCB/DC/SGM/DGID/DDIAL portant modalités d'utilisation des 10% de coût administratif de la taxe foncière unique, de la taxe professionnelle unique, de la patente et de la licence.

²⁴⁷ Dans les faits il est difficile d'appréhender la répartition réelle de cette somme. La répartition initiale, définie par l'arrêté 138/MF/DGTCP/RGF/ST du 5 septembre 1995, octroyait 15% au cabinet et au Trésor. En 1998, Daly estimait que cette ponction était de l'ordre de 38% (Daly, 1998).

petites entreprises (CIPE)²⁴⁸ selon les territoires de compétences respectifs, puis les bases fusionnées entre les deux CIPE sont copiées à la DDI²⁴⁹. Une fois par an, à la fin des émissions d'avis d'imposition, une copie non modifiable de la base de données est transmise au service RFU sur une clé USB.

Enfin à Bohicon, la base de données a directement été installée à la municipalité et la DDI détient une copie non modifiable. Si des modifications sont constatées par les agents des impôts, une fiche de liaison est établie et transmise au service RFU pour intégration dans la base. Les bâtiments des deux institutions sont situés à environ 500 mètres de distance et un agent de la municipalité détaché à la DDI fait régulièrement la navette entre les deux bâtiments. La DDI réclame une copie modifiable, ce qui n'est actuellement pas envisagé par la municipalité. En définitive, le partenariat étroit entre l'administration fiscale et la commune est négocié au jour le jour.

4.1.2.2 *Un faible engagement à assurer le fonctionnement du RFU*

Si, lors de l'installation des trois RFU, les financements internationaux ont permis l'acquisition de matériel (informatique, véhicules) et la réalisation d'enquêtes exhaustives, aujourd'hui les communes doivent assurer des dépenses de fonctionnement, voire des dépenses de renouvellement du matériel. L'ensemble des procédures de mise à jour demandent ainsi des moyens financiers non négligeables, en particulier pour les déplacements sur le terrain qui ont lieu à l'occasion des enquêtes annuelles, de la distribution des avis d'imposition, et des contrôles quotidiens effectués à l'occasion des réclamations des contribuables ou du recouvrement forcé. Ces activités nécessitent la disponibilité de véhicules (voiture ou moto), du carburant et, dans le cas des opérations de masse (enquêtes et distribution), l'embauche d'agents occasionnels pour assurer l'enquête de porte à porte, le secrétariat, la vérification et la saisie des informations d'enquête dans la base de données. Ces frais avaient été estimés à 10% du montant des impôts, ce qui a conduit à l'établissement de ce niveau de prélèvement pour le coût administratif dans les années 1990 (PDM, 1993). Mais dans le cadre de la décentralisation, cette logique ne fonctionne plus : premièrement, le montant du coût administratif n'est pas uniquement affecté à la maintenance du RFU (cf. *supra*) ; deuxièmement, pour certaines communes ces frais s'avèrent plus élevés (cf. *infra*).

Le faible engagement des communes à assurer le fonctionnement du RFU peut se lire dans les montants y affectés. Par exemple à Cotonou, lors des premières années de

²⁴⁸ Les CIPE sont des centres des impôts qui ne sont pas seulement dédiés à la fiscalité d'entreprise, mais aussi la locale incluant les taxes foncières, la taxe de développement local, la taxe d'enlèvement des ordures, etc.

²⁴⁹ La base modifiable reste à la DDI, aussi les mises à jour quotidiennes doivent être réalisées à la DDI, puis la base mise à jour copiée sur clé USB pour être retournée dans les CIPE.

fonctionnement du RFU, Perier (1993b) estimait que le budget de fonctionnement consacré au RFU devrait s'élever à 140 millions F CFA par an. Entre 2008 et 2012, le budget de fonctionnement moyen annuel, estimé à partir des données de terrain²⁵⁰, s'élèverait à 76 millions.

De plus, les opérations de maintenance du RFU sont soumises, comme l'ensemble des activités administratives, aux capacités concrètes des communes, définies par des ressources humaines, matérielles, etc. Or, ces dernières sont particulièrement faibles : il semble difficile de trouver une imprimante fonctionnelle à Bohicon ; les ordinateurs du service RFU de Porto-Novo ne sont pas en état de marche depuis plusieurs années.

Au-delà des moyens concrets, délicats à mesurer²⁵¹, il est possible de commenter l'engagement des communes dans la maintenance du RFU. Depuis deux ans, de fortes réticences pour effectuer ces dépenses de fonctionnement sont palpables à Porto-Novo. D'après le chef du service RFU, l'appel régulier à des agents occasionnels avait permis au service RFU de constituer une réserve d'agents expérimentés, reconduits d'année en année, ayant acquis les compétences pour les tâches (lecture du plan parcellaire, entretient, etc.) et une bonne connaissance du terrain. En 2012, sur décision du maire, ce sont des agents communaux qui ont été affectés aux enquêtes. En 2013, la distribution des avis d'imposition a été opérée par des étudiants ayant obtenus une bourse d'études de la commune. Dans les deux cas, ces opérations n'ont pas donné satisfaction selon le service RFU, du fait d'une faible motivation (c'est un travail peu gratifiant pour des agents communaux ; les étudiants étaient très peu payés), de problèmes de formation à ces tâches, voire de communication (non maîtrise des langues locales par certains étudiants par exemple).

Or ces dépenses de fonctionnement représentent également un investissement à moyen terme pour la mairie, compte tenu du fonctionnement systémique du RFU.

4.1.2.3 Un RFU subissant le cloisonnement des services et des institutions publics

La collaboration avec les autres acteurs urbains est pratiquement inexistante à Porto-Novo et Bohicon et en lente émergence à Cotonou.

²⁵⁰ Les budgets consultés comprenaient une ligne budgétaire explicitement dédiée au fonctionnement du « service de la recette fiscale ». Ce montant n'inclut pas les salaires des agents permanents. Rappelons que pendant cette période, le projet PAACO était en vigueur et visait à soutenir le service fiscalité/RFU.

²⁵¹ Tous les budgets communaux ne distinguent pas une ligne consacrée au RFU. De plus, en excluant les salaires des agents permanents, les dépenses de maintenance du RFU comprennent des frais dont les montants peuvent être agrégés à l'échelle de l'administration communale dans les budgets, tels le renouvellement du matériel informatique et roulant, la papeterie, etc. Il est donc très difficile de mesurer réellement les dépenses de fonctionnement du RFU. Pour ces raisons, j'exploite peu ces données chiffrées en tant que valeur absolues.

Au sein même de l'administration communale, les relations sont tendues avec les autres services communaux, pourtant détenteurs d'informations utiles à la mise à jour du RFU. Les services techniques communaux détiennent par exemple des informations concernant la voirie, mais dans aucune des communes une liaison formelle est établie. Mais c'est surtout avec le service des affaires domaniales qu'une liaison serait importante à établir. Celui-ci recense en effet les permis d'habiter, est l'interlocuteur du maire et des géomètres concernant les lotissements et procède aux opérations d'affirmation des conventions de vente sous seing privé. Par ces tâches, il peut suivre les évolutions du parcellaire et des propriétaires présumés avec le lotissement, et, dans la limite des démarches effectuées par les acquéreurs, les mutations foncières (changement de nom de propriétaire). Or dans toutes les communes, les échanges d'information sont loin d'être automatiques.

À Cotonou, une initiative datant de 2007²⁵² crée un lien entre les deux services : il s'agit d'une « fiche d'informations foncières » établie en trois exemplaires à l'occasion de toute mutation foncière déclarée à l'administration. L'original de cette fiche est remis aux parties, une copie est remise au service de la fiscalité/RFU et une copie est classée au service des affaires domaniales. Cependant il n'est pas possible d'évaluer l'effectivité de ces transmissions. Le fait que les deux services soient éloignés géographiquement, chacun d'un côté de la lagune de Cotonou, ne facilite pas les transmissions. À Porto-Novo, la tentative de recenser les mutations foncières à l'étape finale de la procédure d'affirmation des conventions de vente a échoué²⁵³. Le problème a été contourné par la mise en place d'une étape supplémentaire lors de cette procédure : l'acquéreur doit obtenir une attestation du numéro cadastral de sa parcelle (« fiche ZIP ») pour procéder à la demande d'affirmation de la convention de vente. Cette procédure, propre à l'administration porto-novienne, paraît respectée par les acquéreurs s'adressant au service des affaires domaniales (lorsque ce dernier exige la pièce), puisque les deux services sont dans le même immeuble et sur le même palier. Elle permet de suivre les mutations de noms enregistrées au service des affaires domaniales. À Bohicon, aucune liaison n'est en place, malgré des demandes réitérées en conseil communal.

La collaboration espérée avec des partenaires publics extérieurs, comme les sociétés de services urbains, ne s'est jamais concrétisée. Pourtant les sociétés d'eau et d'électricité²⁵⁴ semblent détenir une base de données fiable concernant les propriétaires présumés. En effet, les abonnements sont ouverts au nom des propriétaires, lesquels

²⁵² Arrêté 2007 N°/157/MCOT/SG/DSEF/DSF/SF, ayant pour objet de réguler les mutations intervenant sur le tissu foncier du territoire de la ville de Cotonou.

²⁵³ Cf. Chap. 5.

²⁵⁴ Société béninoise d'énergie électrique (SBEE) et Société nationale d'eau du Bénin (SONEB).

doivent apporter une preuve écrite de la détention des parcelles. Lorsque les habitations sont louées, l'abonnement reste au nom du propriétaire ; différents compteurs permettent d'établir des factures par unité de logement²⁵⁵. Lors des opérations de terrain, notamment la distribution des avis d'imposition lors de laquelle j'ai pu effectuer des observations participantes, la facture d'électricité est même une pièce sur laquelle les agents s'appuient pour vérifier le nom des propriétaires présumés, laissant supposer une meilleure fiabilité des registres de la compagnie d'électricité que des registres fiscaux.

Enfin, les collaborations avec l'IGN se sont progressivement essouffées : dans les trois communes, aucune convention-cadre n'était en cours au début des années 2010. Plusieurs éléments d'explication peuvent être avancés. Tout d'abord, le statut de l'IGN a évolué avec la libéralisation du secteur de production dans les années 1990 : à partir de 1994, l'Institut dispose de l'autonomie financière et donc d'une obligation de rentabilité, même s'il garde une mission de service public. L'IGN subit également la concurrence rude des cabinets de géomètres, réputés moins chers, pour la réalisation des plans de lotissements. La fonction de garant de documents cartographiques de base de l'IGN ne semble plus assurée²⁵⁶. En effet de nombreux plans de lotissements réalisés par des cabinets privés ne sont pas disponibles à l'IGN, puisque tant que les lotissements ne sont pas clôturés, ces plans restent dans les mains des géomètres. Même après clôture des lotissements, la transmission à l'IGN n'est pas toujours réalisée. Parallèlement, l'environnement technologique de la cartographie a rapidement muté au tournant des années 2000 et l'IGN a partiellement perdu le monopole de l'expertise en matière d'information géographique (Charles-Dominé, 2012) : en quelques dizaines d'années, le réseau internet s'est mis en place au Bénin, de même que l'accès gratuit aux images satellites *via Google Earth* qui couvre les territoire africains depuis 2006²⁵⁷. Les grandes villes du Sud Bénin sont ainsi couvertes (parfois seulement partiellement) par des images datant entre 2000 et 2006 (Charles-Dominé,

²⁵⁵ Sources : enquêtes et Groupe Huit (2012).

²⁵⁶ Cinq missions sont confiées à l'IGN : (i) la mise en place progressive, la conservation et la diffusion de l'équipement géographique de base du territoire national (réseau géodésique national, réseau de triangulation, couvertures aériennes à différentes échelles, cartographie de base topographiques, cartographie urbaine à grandes échelles) ; (ii) l'établissement et la conservation des documents cartographiques de base nécessaires aux Registres Fonciers Urbains, aux Plans Fonciers Ruraux et au Cadastre National ; (iii) la délimitation et la matérialisation des frontières internationales et des limites territoriales ou administratives du pays ; (iv) l'exécution de tous les travaux cartographiques à la demande des organismes tant publics que privés ; et (v) la coordination et le contrôle de toutes les activités de topographie et de cartographie, réalisées sur toute l'étendue du territoire national quel que soit l'organisme initiateur ou bénéficiaire (Charles-Dominé, 2012 : 98).

²⁵⁷ Charles-Dominé (2012 : 96) rapporte que pour certaines villes, il est possible de faire apparaître via Google des informations sur la voirie et les infrastructures principales (noms de rue, numéros, noms des grands hôtels et restaurants, administrations), voire des photos prises au sol, se superposant à l'image satellite.

2012 : 94). Au Bénin comme ailleurs dans le monde, la manipulation des logiciels de cartographie s'est banalisée, les logiciels sont de plus en plus accessibles et l'application *Google Earth* est même disponible sur téléphones portables. Les formations se multiplient, y compris dans les milieux universitaires locaux. Surtout, le GPS permet de géo-référencer à moindre coût des éléments et de mettre à jour rapidement une carte. Le cas de Cotonou incarne ces changements importants : non seulement la municipalité détient des capacités internes de mise à jour de la cartographie parcellaire de la commune (*via* Mapinfo), mais la relation avec l'IGN semble même s'être inversée, au moins à quelques occasions (cf. *supra*). À Porto-Novo, quelques contrats ont été réalisés avec l'IGN, cependant aucun n'a été recensé depuis la restauration du RFU. À Bohicon, aucune relation n'a été établie avec l'IGN depuis l'installation du RFU et l'établissement du plan parcellaire initial en 2005.

4.1.2.4 *Des partenariats public-privé déséquilibrés*

Enfin, le fonctionnement du RFU a été pensé dans l'idée d'un partenariat public-privé efficient. Deux situations de déséquilibre sont constatées aujourd'hui : des situations anciennes de quasi-monopole d'une part et de relations conflictuelles plus récentes d'autre part.

Ainsi, deux sociétés impliquées historiquement au cœur du projet RFU se sont retrouvées dans une situation de quasi-monopole à la fin des années 1990 et le début des années 2000. Cela a créé des effets pervers en termes de capacités internes des communes à gérer l'outil. Il s'agit d'abord de la SERHAU, dont on a relaté plus haut (cf. Chap. 3) la mutation progressive d'un service ministériel à une société privée, ainsi que sa situation de monopole en matière d'expertise sur le RFU renforcée par une confiance privilégiée des bailleurs de fonds. Les épisodes de la vente des SIG aux communes (Cf. Chap. 3) ont symbolisé les effets pervers des intérêts marchands dans cet outil à vocation publique et ont marqué les esprits (Dorier-Apprill, 2005). De fait, la SERHAU n'intervient plus dans de nombreuses communes, puisque son rôle se cantonne à l'installation des RFU et ne concerne pas leur mise en œuvre. Le second cas est la société d'informatique NG-Soft, elle aussi impliquée dès l'origine pour concevoir le logiciel de gestion des bases de données. La SERHAU ayant développé ses compétences en informatique, elle est aujourd'hui être autonome sur cet aspect, et a par exemple installé le RFU de Bohicon sans l'intervention de NG-Soft. Ces situations semblent avoir engendré une méfiance durable envers les partenaires privés du RFU, qui sont réputés « vendre le mouton tout en tenant la corde » [E7].

Aujourd'hui, le seul contrat marchand installé dans toutes les communes étudiées est établi avec les sociétés informatiques ou des informaticiens indépendants, tous

béninois²⁵⁸. Il s'agit d'une convention-cadre à Cotonou et Porto-Novo avec NG-Soft, avec des contrats marchands au gré des prestations à Cotonou et de prestations par lettre de commande ponctuelle à Bohicon. Ces prestations sont destinées à des formations annuelles (avant les mises à jour), la résolution des divers problèmes techniques, éventuellement pour l'installation de nouvelles fonctionnalités sur le logiciel, dans certains cas, le transfert de la base de données d'une institution à l'autre et enfin la supervision technique des opérations de mise à jour. Aucun conflit d'importance n'a été relevé lors des enquêtes, cependant une méfiance sous-jacente est perceptible [C1, P6] : les collectivités locales (tout autant que les services des impôts) voient d'un mauvais œil cette dépendance à des prestataires extérieurs, surtout pour des tâches relevant des compétences aussi sensibles que la fiscalité.

Plusieurs signes montrent que ce rapport particulier au secteur privé pourrait évoluer dans les prochaines années. Le fait que la SERHAU-SA ne soit plus en situation de monopole concernant l'expertise du RFU (même si les consultants indépendants sont pratiquement tous issus de la SERHAU-SA) prouve que les compétences sont présentes. Dans le domaine informatique également, les sociétés se multiplient au Bénin, et plusieurs informaticiens indépendants (dont certains issus de NG-Soft) œuvrent en soutien aux cellules RFU. Enfin, les municipalités pourraient potentiellement se doter d'agents compétents sur les aspects informatiques, sur le modèle de l'aspect cartographique à Cotonou²⁵⁹.

Par ailleurs, plusieurs autres prestations sont réalisées en sous-traitance : enquêtes annuelles et distribution des avis d'imposition effectuées par des agents occasionnels embauchés à la journée, commandes de matériel informatique ou roulant, ou impression des avis d'imposition à Porto-Novo.

L'ensemble de ces petits contrats marchands souffre de la faible fiabilité de la mairie en matière de paiement. Cela entraîne des tensions et *in fine* des retards qui affectent parfois l'ensemble de la chaîne fiscale. À Cotonou, la société informatique est souvent payée plus d'un an après ses prestations concernées, selon un informaticien [E8]. L'exemple de l'imprimeur à Porto-Novo en témoigne également de ces importants aléas dans la prise en charge des prestations marchandes (cf. encadré 9).

²⁵⁸ Il est remarquable de constater que le RFU, bien qu'un projet international, n'a engendré aucune dépendance en termes d'expertise technique avec une société privée étrangère. Aucune prestation ne semble requérir une expertise étrangère, et tous les informaticiens travaillant sur le RFU sont béninois. C'est un des objectifs du projet RFU qui a été atteint.

²⁵⁹ Selon un informaticien de NG-Soft [E8] : « La dépendance informatique elle est de fait (...) à cause du point de vue de la mairie. C'est un manque de, je vais dire, de volonté. Parce que la mairie de Cotonou a les moyens (...) de se mettre à disposition des informaticiens. »

Encadré 9. Porto-Novo : impression des avis d'imposition 2013

La mairie de Porto-Novo fait appel à un prestataire privé basé à Cotonou pour l'impression des avis d'imposition. Ce prestataire, non payé de ses prestations de l'année 2012, s'est refusé à livrer les avis d'imposition de l'année 2013. Après des négociations personnelles menées par le chef du service RFU, l'imprimeur a accepté de livrer la moitié des avis d'imposition, puis quinze jours plus tard l'autre moitié. Le chef du service RFU affirme s'être déplacé personnellement pour récupérer ces commandes.

Au moment des enquêtes (fin 2013), il semble que la société d'imprimerie n'avait été payée pour aucune des deux prestations. Ces aléas ont engendré autant de retards dans le calendrier fiscal.

Enfin, avec le recours croissant aux cabinets privés de géomètres pour la réalisation des lotissements, un nouvel acteur privé s'est imposé pour la mise à jour de la base de données. Ces géomètres sont sous contrat avec les municipalités dans le cadre de la réalisation des lotissements. De ce fait, ils doivent livrer (en format papier uniquement) au fur et à mesure les différents documents produits dans le cadre de la procédure²⁶⁰, soient le registre d'état des lieux recensant les propriétaires présumés et le plan de recasement assignant les nouvelles attributions de parcelles. Les géomètres recensent également les mutations foncières tant que le lotissement n'est pas clôturé (la procédure de lotissement dure souvent de nombreuses années, voire plus de dix ans), au fur et à mesure que les transactions lui sont signalées. Il n'est cependant pas aisé pour les services RFU d'obtenir ces données. Plusieurs raisons sont avancées par les deux parties : non-paiement des contrats de prestation par les communes, réticence des géomètres à rendre disponible l'information en raison d'intérêts personnels frauduleux, etc. Par ailleurs, selon la répartition des compétences au sein de l'administration communale, ces informations relèvent de la compétence du service des affaires domaniales. Sa transmission est rendue difficile par le cloisonnement entre services municipaux évoqué au-dessus.

En définitive, la dynamique partenariale autour du RFU, réunissant collectivité locale, administration centrale déconcentrée, institutions publiques et sociétés privées, ne va pas de soi. On observe plutôt des relations inégales selon les actions à mener et les personnalités en poste. En termes de fonctionnement, c'est finalement un cercle vicieux qui est en place : le service RFU n'a d'autres recours que les enquêtes annuelles et les déplacements quotidiens de terrain pour mettre à jour la base de données, nécessitant alors des fonds supplémentaires et mettant en danger la rentabilité même de l'outil.

²⁶⁰ Cf. Chap. 3 pour une description de la procédure de lotissement.

4.1.3 Un dispositif fiscal à la rentabilité questionnée

L'ensemble de ces glissements dans les procédures n'est pas sans conséquences sur la performance du RFU, notamment comme outil fiscal puisque c'est la seule application réellement exploitée. À moyen terme, c'est la fiabilité de la base de données qui est en jeu, et *in fine*, la rentabilité même de l'outil.

4.1.3.1 Effet immédiat : performance de la fiscalité

Tout d'abord, l'accumulation des retards dans les procédures peut avoir une incidence sur le paiement effectif des impôts par les contribuables. Par exemple, les avis d'imposition devraient théoriquement être distribués en juin-juillet (SERHAU-SEM, 1996). Or, ils sont régulièrement distribués en septembre, octobre, voire décembre... pour un recouvrement avant la fin de l'année civile. Le schéma 8 ci-dessous reconstitue les calendriers fiscaux simplifiés de Porto-Novo et Bohicon en 2013²⁶¹, en le comparant au calendrier fiscal défini par le Manuel des procédures fiscales du RFU (SERHAU-SEM, 1996). Il montre les glissements dans le calendrier entraînant une distribution des avis d'imposition à quelques semaines de la fin de l'année.

²⁶¹ Je n'ai pas pu recenser le calendrier fiscal détaillé de Cotonou ; cependant la distribution des avis d'imposition en 2013 a été réalisée en novembre et décembre.

**Schéma 8. Comparaison des calendriers fiscaux simplifiés en 2013
(calendriers théorique, de Porto-Novo et de Bohicon)**

Calendrier théorique	janv.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.
préparation de l'enquête											n-1	n-1
enquête												
traitement informatique												
édition documents fiscaux					★							
distribution de masse												
distribution de détail												
actions en recouvrement												
patente foraine												

Porto-Novo 2013	janv.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.
préparation de l'enquête												
enquête												
traitement informatique												
édition documents fiscaux								★				
distribution de masse												
distribution de détail												
actions en recouvrement												
patente foraine												

Bohicon 2013	janv.	fév.	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.
préparation de l'enquête												
enquête												
traitement informatique												
édition documents fiscaux										★		
distribution de masse												
distribution de détail												
actions en recouvrement												
patente foraine												

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : Manuel du RFU (SERHAU-SEM, 1996) et entretiens

Ces glissements dans le calendrier n'encouragent pas le paiement de l'impôt par les contribuables. Dans un contexte de pauvreté et d'absence d'épargne par les ménages, réunir la somme demandée en quelques semaines est loin d'être aisé ; d'autant que la fin de l'année est traditionnellement une période de fête dans le Sud du

Bénin, engendrant d'importantes dépenses. D'autres exemples à travers le pays prouvent que les calendriers peuvent complètement déraiser. Par exemple à Natitingou, les avis d'imposition de 2012 ont été distribués fin 2013, soit avec plus d'un an de retard. De telles aberrations peuvent finir par décrédibiliser la fiscalité locale et les institutions qui en ont la charge.

4.1.3.2 *Effet à moyen terme : obsolescence de la base de données ?*

L'ensemble des insuffisances dans les procédures de mise à jour ne peut être sans incidences sur la base de données du RFU et la carte parcellaire. S'il est difficile d'évaluer avec précision un éventuel état d'obsolescence, plusieurs indices peuvent être identifiés.

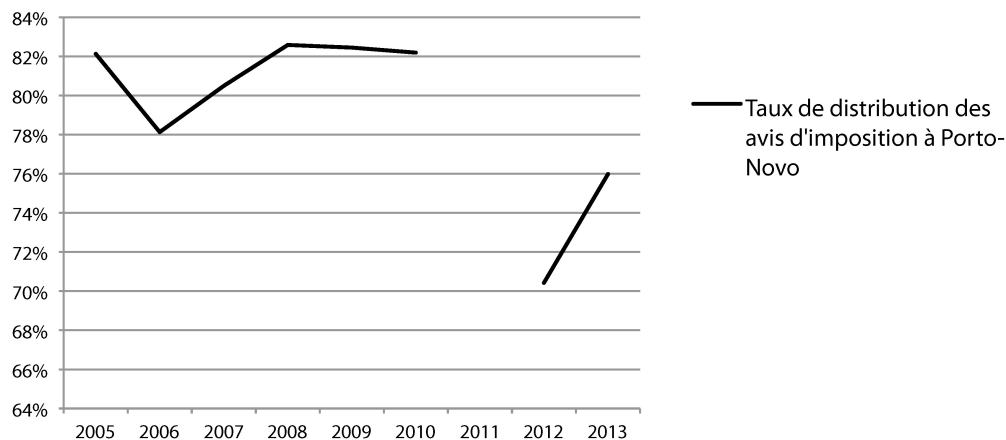
Rappelons tout d'abord que les opérations de restaurations des RFU de Cotonou et de Porto-Novo (2005) n'ont pas été accompagnées d'une évaluation des causes de cette dégradation ni d'une réforme dans les modes de faire (Perier et Houssou, 2012b). Pourtant les dégradations estimées étaient importantes : Ernst & Young (2002) estimait par exemple en 2002 que seulement 60% des parcelles étaient correctement identifiées dans le RFU de Porto-Novo. Chambas (2010 : 256) rapporte qu'en 2007 à Cotonou, les informations récoltées lors de la restauration n'étaient toujours pas prises en compte pour calculer l'assiette des impôts. Aussi, même si mes observations de terrain témoignent d'un effort annuel pour la mise à jour, il est possible que le processus d'obsolescence se reproduise encore aujourd'hui.

À Cotonou, le projet PAACO a pris le relai du projet de restauration et a poursuivi son travail de mise à jour de la base de données, notamment pour la cartographie. L'amélioration réalisée grâce au financement du PAACO est conséquente : le nombre de parcelles aurait progressé de 19% entre 2007 et 2011²⁶².

La part des avis non distribués peut constituer un autre indice de dégradation de la base de données. Un mauvais taux de distribution peut être le fait d'un manque de compétences chez les enquêteurs, mais reflète vraisemblablement aussi un décalage entre les informations de la base de données et la réalité des propriétaires de parcelles ou des entrepreneurs d'activités économiques. Mes propres observations de terrain lors des opérations de distribution confirment l'importance de ces erreurs. Le graphique 8 ci-dessous montre l'évolution du taux de distribution des avis d'imposition à Porto-Novo :

²⁶² Avec l'incorporation de 16.655 parcelles et la suppression de 3.650 parcelles (correspondant à l'érosion côtière) (Atodjinou, 2011).

Graphique 8. Évolution du taux de distribution des avis d'imposition à Porto-Novo entre 2005 et 2013



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Source : service RFU de Porto-Novo

Selon ces données recueillies auprès du service RFU, on peut observer une tendance à la baisse du taux de distribution des avis depuis 2008. Si la pente est plutôt douce entre 2008 et 2010, le taux de distribution chute en 2012 et 2013²⁶³.

Enfin, à Bohicon le plan parcellaire n'a pas été mis à jour depuis son élaboration en 2005, faute notamment d'un fichier modifiable. Quelques modifications sont portées sur les exemplaires papiers et les extensions sont réalisées à travers des croquis à main levée à l'échelle de l'îlot. Pourtant la ville a connu une accélération des lotissements depuis 2008 environ, lesquels devraient à terme produire plus de 122 350 parcelles (Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012 : 26). La réalisation de lotissements ayant au Bénin un impact direct sur le rythme de construction, elle devrait également élargir l'assiette pour la taxe sur le foncier bâti. Alors que la mise à jour de la carte parcellaire serait hautement bénéfique aux finances locales, la municipalité n'en a pas les moyens techniques.

4.1.3.3 À long terme : le RFU est-il rentable ?

En définitive ces éléments amènent à mettre en doute la rentabilité du RFU sur le long terme. Sur ce point encore, il est impossible d'avancer des preuves quantitatives, compte tenu des limites des données budgétaires et comptables obtenues dans le cadre des enquêtes de terrain (cf. Chap 2), mais aussi d'une difficulté à évaluer les coûts réels du RFU (cf. *supra*).

²⁶³ Les chiffres ne sont pas disponibles pour 2011.

Lors de la mise en place du RFU, la SERHAU-SEM réalisait le bilan coût-avantages du RFU. C'est ce dernier qui a permis d'établir le montant du coût administratif à 10% du recouvrement total (PDM, 1993). Or, à Porto-Novo et Cotonou où le coût administratif s'applique, de nombreuses dépenses supplémentaires sont assurées par la mairie, comme l'embauche des agents occasionnels et les menues dépenses (carburant), alors que le montant brut du recouvrement est en baisse depuis 2010. Une étude sur le coût de gestion des impôts locaux renseigne sur la situation à Bohicon. Cette étude conclut à un niveau notablement faible du coût de gestion par rapport aux recettes globales (environ 7% en 2009 et moins de 5% de 2010 à 2012). On est donc en-deçà des 10% qui constitue la norme incarnée par le coût administratif. Perier et Houssou (2012b) indiquent pour leur part que pour des villes secondaires, ce ratio peut monter jusqu'à 30%.

L'existence même d'une étude sur les coûts de gestion des impôts prouve le fait qu'un débat existe autour de la question de la rentabilité du RFU. Cette réflexion a été initiée dès le début des années 2000 autour de la notion d'« optimisation » du RFU (Tonato, 2007). Le développement de l'Évaluation du gisement fiscal (EGF) aujourd'hui répond ainsi à une demande d'outils « allégés », selon les mots de ce chargé de projets d'une agence internationale [12], par rapport au RFU (cf. encadré 6, Chap.3). En 2010, l'économiste Chambas mettait également en question la rentabilité du RFU dans le cas des taxes foncières dans les zones peu denses, et/ou dans les quartiers pauvres, où le montant à collecter par ménage est faible (Chambas, 2010 : 162) :

La fiscalité foncière est mise en œuvre sans qu'il soit tenu compte de manière notable du coût de collecte de la mise en œuvre de cet impôt. Cela conduit à l'application d'une taxation foncière assise sur des valeurs locatives particulièrement faibles dans des zones où le coût de collecte devient excessif par rapport au produit à attendre.

La question de la rentabilité dépasse finalement le calcul en valeurs absolues des revenus fiscaux, mais s'inscrit dans une vision globale de son utilisation par la municipalité. C'est bien parce qu'aucune exploitation du RFU en matière d'aménagement urbain n'est réalisée que le coût global du RFU paraît démesuré (Chambas, 2010 : 162) : « Ce dernier rôle, exclusivement fiscal, ne peut justifier à lui seul la mise en œuvre de cet instrument au coût élevé ».

Cette mise en œuvre tout à fait minimale du RFU, peut-être même à la limite de la rentabilité, est pour le moins étonnante. Le principal dispositif mobilisateur de revenus fiscaux est marginalisé au sein des administrations communales et subit un

cloisonnement dangereux pour la fiabilité du système. Comment expliquer que la fiscalité locale mobilise peu les acteurs de sa mise en œuvre ? Et *a contrario*, comment expliquer que le RFU fonctionne tout de même ? Que chaque année, des avis d'imposition soient distribués malgré tout ? Selon quelles logiques, quelles règles explicites ou implicites, le RFU fonctionne-t-il ? Pour le comprendre, il semble indispensable de dépasser l'analyse en termes de performance esquissée au-dessus et de suivre dans le détail les motivations des acteurs et leurs représentations des processus à l'œuvre.

4.2 Logiques de neutralisation de la fiscalité

Le fonctionnement minimal du RFU pose en particulier question quant à sa fonction fiscale. En effet, cette dernière a prouvé ses performances dès les années 1990, au point de jouer un rôle moteur dans la diffusion du RFU dans le pays. Aujourd'hui elle constitue même l'assise d'une image positive du RFU à l'international (cf. Chap. 3). Or, dans les contextes étudiés où le RFU est installé depuis de nombreuses années, voire deux décennies, son fonctionnement présente des dérives telles que ces performances fiscales en seraient affectées.

De quelles logiques procède cette mise en œuvre de la fonction fiscale ? Pour le comprendre, je propose une investigation au cœur de l'« arène » constituée par cette filière fiscale. En raisonnant en termes d'arène, je conçois la mise en œuvre de la fiscalité locale via le RFU comme un « espace social particulier, (...) "lieu" (abstrait, non spatial) de confrontations, négociations et alliances entre acteurs sociaux dotés de ressources inégales et mus par des intérêts, des normes et des valeurs spécifiques. » (Bako-Arifari et Le Meur, 2001 : 121). L'investigation consiste à comprendre ces ressources, ces intérêts et ces normes pour chacun des acteurs identifiés, et ce à deux échelles : celle des institutions et celle des agents administratifs.

Dans les années 1990, la mise en œuvre du RFU était le fait d'un jeu d'acteurs influent, capable d'imposer un outil collaboratif à une administration d'État jalouse de ses prérogatives et de provoquer une réforme fiscale (cf. Chap. 3). L'image renvoyée par les trois études de cas contemporaines est bien différente : le groupe d'acteurs défendant le RFU s'est sérieusement réduit, se resserrant autour des agents locaux de la filière fiscale ; mais pourtant il « tient ». Différentes évolutions aux échelles nationales et communales ont contribué à réduire le « noyau dur » défendant le RFU. Tout d'abord, l'acteur international, incarné par le Projet RFU dans les années 1990, est aujourd'hui peu présent, sauf à Cotonou²⁶⁴. À Porto-Novo et à Bohicon, les projets de développement en démarrage pourraient même affaiblir encore la position du RFU dans l'administration communale : à Porto-Novo, le projet de réfection de l'adressage prévoit la constitution d'une cellule d'adressage au sein de la direction des services techniques, enlevant une plus-value importante de production cartographique au service RFU. À Bohicon, le projet de mise en place d'une EGF fait concurrence au RFU en matière d'outil de mobilisation des ressources communales (cf. Chap.3). La décentralisation et la disparition de la SERHAU comme maître d'ouvrage délégué ont également rebrassé les cartes. Les élections communales ont achevé de mettre les communes, et en premier lieu le maire, aux commandes du RFU comme maître

²⁶⁴ Le projet PAACO s'est achevé mi-2012 ; le projet de réfection de l'adressage a débuté fin 2013.

d'ouvrage. La mise en œuvre du RFU s'effectue donc dans une nouvelle configuration du jeu d'acteurs, et est portée par des motivations, intérêts et possibilités nouveaux, pas nécessairement anticipés par les concepteurs du RFU.

Un double regard est posé sur cette arène, à la fois d'ordre institutionnel, s'intéressant aux intérêts des institutions (section 4.2.1), et socio-anthropologique (section 4.2.2), à la recherche des « normes pratiques » (Olivier de Sardan, 2008) guidant le comportement des agents administratifs, entre les normes officielles et ses dérivées. De la confrontation des intérêts aux deux échelles, il résulte une mise en œuvre de la fiscalité singulière, aux atours formels avant tout (section 4.2.3).

4.2.1 Ancrage et conflits institutionnels

Selon le dispositif légal en vigueur, la mise en œuvre de la fiscalité locale suppose le travail coordonné de l'administration fiscale et de la municipalité. Cette relation entre les deux institutions avait été pensée, à la conception du RFU, comme une relation partenariale, sur un principe « gagnant-gagnant » et selon des « engagements réciproques (...) dans un cadre contractuel » (PDM, 1993 : 11) (cf. Chap. 3).

Cette relation partenariale a tenu pendant les premières années de mise en œuvre du RFU grâce à la puissance du « Projet RFU » logé à la SERHAU détenant les capacités d'obtenir des accords de haut niveau, à travers l'activisme des assistants techniques français, leur autorité symbolique et l'attrait financier des projets de développement qu'ils représentaient. La SERHAU jouait le rôle d'intermédiaire dans une réelle négociation entre les deux contreparties, Direction générale des impôts et des domaines (DGID) d'un côté, Circonscription urbaine (CU) de l'autre. De plus, le coût administratif a rapidement été mis en place, censé réguler la question des moyens de coût et en même temps motiver les parties prenantes. Dans ce schéma, les cellules RFU des CU étaient effacées, œuvrant plutôt comme personnel d'exécution pour le suivi des opérations fiscales au sein des CU (SERHAU-SEM, 1995a : 93).

La mise en œuvre de la décentralisation en 2003 devait changer la donne. Il était attendu une appropriation forte par les municipalités de cet outil d'autonomisation financière, ainsi qu'un prolongement de la relation partenariale avec l'administration fiscale. Or, c'est plutôt une tension permanente entre les deux institutions qui est constatée (cf. *supra* section 4.1.2). Le partage des rôles entre une commune bénéficiaire de la fiscalité locale et une administration fiscale chargée de sa mise en œuvre ne va pas de soi.

4.2.1.1 Ancrage dans la culture professionnelle de l'administration fiscale

Le RFU constitue aujourd'hui, de manière apparemment incontestée, l'outil de la fiscalité des plus grandes villes au Bénin. De ce fait, il appartient aux instruments de

l'administration fiscale, sur le plan opérationnel mais aussi sur le plan des représentations au sein du corps professionnel des administrateurs des impôts.

Ainsi, l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM), qui forme les administrateurs des impôts, a inclus depuis plusieurs années le RFU à son programme d'enseignement. De plus, dans la mesure où le RFU est installé aujourd'hui dans un tiers des communes du pays parfois depuis plus de vingt ans, et où les administrateurs des impôts sont mutés tous les deux à trois ans, de nombreux inspecteurs et receveurs des impôts ont déjà travaillé avec l'outil dans leur carrière²⁶⁵. Il semble que seuls les administrateurs des impôts les plus âgés, et/ou ayant été affectés aux plus petites communes non dotées, ne connaissent pas l'outil RFU. Ce dernier apparaît donc comme entré dans les routines de l'administration fiscale déconcentrée.

Sur un plan opérationnel, le RFU représente une amélioration substantielle des conditions de travail. En informatisant le traitement des informations fiscales, il permet un calcul automatique du montant des impôts, mais aussi de l'édition des avis d'imposition, imprimés directement à partir des ordinateurs. Lorsque la caisse est également informatisée, il est alors également possible de gérer les quittances d'impôt de manière automatisée lorsque les contribuables paient leur dû, et de suivre le recouvrement en temps réel. Auparavant, l'ensemble de ces tâches était réalisé manuellement, à partir de registres papier et les avis d'imposition (plus de 30.000 à Porto-Novo par exemple) étaient rédigés à la main. La distribution est également facilitée par la base cartographique et l'appel à des agents distributeurs ponctuels formés pour se repérer sur le plan parcellaire. Un des concepteurs du RFU [E6] rapporte qu'à Parakou, avant l'installation du RFU, la distribution était effectuée directement par les receveurs qui connaissaient leur « tournée », autrement dit les quelques contribuables qui payaient l'impôt. Il fallait parfois deux ans pour achever la distribution des avis d'une même année fiscale.

Les entretiens avec les administrateurs des impôts témoignent de l'image positive dont bénéficie le RFU au sein de leur corps professionnel. L'outil semble faciliter leur travail et le formater selon une certaine image de la modernité, caractérisée par l'automatisation des tâches et l'utilisation de l'informatique. Selon un agent du service RFU et fiscaliste [P1] :

Avant le RFU, les gens faisaient les choses manuellement. Tu t'imagines, à Porto-Novo on a près de 38.000 contribuables. Tu imagines faire les rôles de 38.000 contribuables ? Alors que pour cela il suffit de deux clics et puis ça y est, tout est là.

²⁶⁵ C'est le cas de la majorité des inspecteurs et receveurs rencontrés dans le cadre de mes enquêtes.

L'installation du RFU permet également d'augmenter de manière significative les revenus fiscaux et réduit les possibilités d'erreurs. En somme, il augmente la performance de l'administration fiscale, ce qui constitue un signe gratifiant dans la profession selon cet administrateur des impôts [P6] :

Cet outil là, ça nous permet, nous autres (...) fiscalistes, d'abord de repérer rapidement les contribuables, parce que quand tu fais un travail, et que tu n'arrives pas à placer l'avis d'imposition, c'est que tout le travail est à l'eau.

Cette représentation est importante car elle contribue à ancrer le RFU dans la culture professionnelle des administrateurs des impôts. Lorsque ces derniers évoquent les modalités de travail sans le RFU, ils parlent d'un travail « archaïque », ou encore : « on travaille comme ça, seulement sur le tas » [B7]. Selon ce responsable de service RFU, parlant des administrateurs des impôts [P1] :

Dans les communes où il y a déjà le RFU, ils ne peuvent plus retourner en arrière. (...) Effacer le RFU, reprendre notre Bic et le papier... au XXI^e siècle ? Je ne pense pas.

Cette idée de ne plus pouvoir « retourner en arrière » semble un élément explicatif important de la stabilité du RFU, qui agit au moins dans la sphère professionnelle des administrateurs des impôts.

L'outil a pourtant soulevé de nombreuses oppositions à sa mise en place, qui se sont renouvelées lors de la mise en œuvre de la décentralisation. Ainsi, lors des premières expérimentations, il est clair qu'en automatisant le calcul de l'impôt, le RFU a mis fin à une série de négociations de terrain rémunératrice pour les administrateurs [E13] :

Les partenaires fiscaux n'étaient souvent pas d'accord : qu'on les oblige à sortir chaque année les états d'imposition de façon automatique ce n'était pas...ça paraissait un peu trop rigide. [ils étaient] trop habitués à une évaluation administrative des parcelles. L'évaluation numérique ce n'était pas des dispositions qui leur permettaient de faire leur jeu. On voulait mettre en place la transparence.

Aujourd'hui ces réticences sont toujours palpables mais atténuées par l'image positive dont bénéficie le RFU. La situation est plutôt celle d'un partage des positions selon cet agent communal du service RFU de Porto-Novo [P1] :

Il faut reconnaître aussi qu'au niveau des impôts, il y a deux camps. Ceux qui veulent [du RFU], parce que eux ils sont honnêtes, ouverts, (...) ils veulent faire avancer les choses. Mais il y en a d'autres pour qui le RFU ce n'est pas bon car ça détourne leur intérêt, ça ne leur permet pas de faire leur jeu. Ça les empêche de négocier directement avec le contribuable. Ils

ne peuvent pas modifier directement la valeur locative. Ils ne peuvent pas modifier ça comme bon leur semble donc ils sont limités. (...) L'outil RFU les empêche de faire leur magouille, quoi. Donc eux ils ne sont pas contents.

Le bouleversement des positions de rente et des pratiques de petite corruption n'a pas été aisé, et n'est probablement pas achevé. Cependant il semble que le temps ait fait son œuvre sur ce plan.

En revanche, l'outil vise la mobilisation des impôts locaux, pour laquelle l'institution étatique détient moins d'intérêt que pour les impôts d'État. Le fait que la même administration d'État soit chargée des deux types d'impôts induit une concurrence directe entre ces impôts. Ce trait est commun à de nombreux pays d'Afrique subsaharienne et porteur d'effets pervers en termes de motivation (Chambas, 2010). L'esprit de corps qui anime la profession d'administrateur véhicule l'idée d'un travail au service de l'État, et non des collectivités locales. Cette motivation professionnelle se doublerait d'un intéressement matériel : selon Chambas (2010 : 264), les primes de rendement des agents de recouvrement de l'administration fiscale sont bien moins élevées concernant les impôts locaux que les impôts d'État. En définitive, du point de vue de l'administration fiscale, l'intérêt réside plus dans l'outil en lui-même, que dans sa finalité d'augmenter les revenus de la fiscalité locale.

4.2.1.2 L'autorité communale en retrait

Au sein de l'institution communale en revanche, le constat est plutôt celui d'une marginalisation du RFU, allant de pair avec une culture institutionnelle singulière de la fiscalité. Le RFU, en tant qu'outil pourvoyeur de ressources, ne semble pas valorisé ni soutenu par l'autorité communale. En l'absence de données d'entretiens substantielles reflétant le point de vue des élus, plusieurs actions et de nombreuses inactions, déjà évoquées au-dessus (section 4.1.2) le suggèrent : insuffisance du budget de fonctionnement, retards dans la mise à disposition des moyens budgétaires, non signature des protocoles d'accord, absence d'impulsion des élus à l'échange d'informations entre services municipaux, etc. Plusieurs facteurs, ayant pris parfois racines avant la décentralisation, peuvent être invoqués.

Tout d'abord, la faible connaissance par les élus locaux du RFU tout autant que de la fiscalité peut être en cause : cet outil relativement complexe, ancré depuis longtemps dans l'administration fiscale, ne semble pas familier aux élus. Sa dimension systémique qui entraîne des dépenses récurrentes non négligeables n'est pas évidente à saisir. Par ailleurs, les administrations municipales, encore relativement récentes, n'ont pas encore pleinement déployé leur capacité de maîtrise d'ouvrage de la fiscalité : à Bohicon la création des services techniques et l'embauche de cadres ont coïncidé avec

la mise en place du conseil communal ; à Porto-Novo et Cotonou les cellules RFU restaient relativement effacées dans leur rôle de suivi des opérations fiscales avant la décentralisation.

La faible considération de la fiscalité locale par les élus locaux peut également être interprétée au regard des attentes électorales/partisanes et des perspectives réelles et potentielles en matière de financement du développement municipal, selon cet expert du RFU [E10] :

Oui forcément, il y a plein de maires qui ne veulent pas prendre le risque... parce que si ça commence vraiment... On essaie de rester un peu en superficie tout ça, on essaie de gérer. Mais si on doit faire un travail bien en profondeur, surtout quand on quitte les villes, Cotonou, Porto-Novo où les gens savent (...) qu'il faut payer l'impôt, beaucoup plus qu'à l'intérieur [du pays] ! À l'intérieur c'est plus difficile et très compliqué pour un maire.

La fiscalité est un sujet délicat politiquement dans de nombreux contextes ; au Bénin, elle est considérée de manière particulière, au regard des attentes relatives à la culture politique locale. Sans détailler cette dernière, il est utile d'en évoquer ici quelques caractéristiques en lien avec la culture fiscale²⁶⁶. Selon Metodjo, la notabilité des maires au Bénin se construit entre autres par le financement d'actions phares de développement dans les localités ciblées, comme la construction d'infrastructures communautaires, et ce, dès la phase de campagne électorale. Ces éléments prennent leur origine à la fois dans une tradition de cadeaux de la part de dirigeants et dans les mécanismes de la « politique du ventre » (Bayart, 1989 ; Banégas, 2003) encadrant le système politique au Bénin. C'est une base de la réputation politique, et cette dernière se trouve renforcée si ces investissements sont réalisés à partir de ressources extérieures, provenant de l'État ou de l'aide internationale. À défaut, il est attendu du maire qu'il finance de sa propre poche ces infrastructures de la commune (Metodjo, 2007).

Ces éléments symboliques s'accommodent particulièrement bien de la forte présence de l'aide internationale au Bénin. Dans un contexte où environ 80% des investissements publics sont financés par l'aide extérieure²⁶⁷, les projets de développement constituent logiquement, selon une logique financière tout autant que politique, la cible des efforts des élus pour obtenir le financement des dépenses.

La mise en branle du Fonds d'appui à la décentralisation (FADEC) depuis 2008, catalysant à la fois les dotations de l'État aux communes et les subventions de soutien à la décentralisation des bailleurs de fonds, est un enjeu supplémentaire qui pourrait

²⁶⁶ Ce sera fait dans la section 4.3.

²⁶⁷ Sur la période 1992-1997 (Bierschenk et al., 2003).

détourner l'attention des élus de la fiscalité locale. Une estimation des montants en jeu confirme l'importance de cette source de revenus²⁶⁸ : à Bohicon en 2012, le montant de ces subventions FADEC (affecté et non affecté) équivalait environ à 61% du montant des recettes fiscales ; en 2011, à 74% ; en 2010, à 23%²⁶⁹ selon les comptes administratifs consultés. Le rapport du Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACTE) évoque d'ores et déjà un « phénomène pervers » dû au FADEC à travers un « relâchement dans l'effort » de mobilisation des ressources fiscales (PACTE, 2012 : 19).

De façon significative, dans un rapport sur l'état de la gouvernance locale produit pour le compte de l'ANCB, la seule recommandation relative à la mobilisation des ressources financières communales faite à l'endroit de l'Association des communes est : « initier des actions de plaidoyer auprès de l'État pour le transfert des ressources vers les communes » (ANCB, 2007 : 43). Ce rapport montre aussi, durant la première mandature des maires (2003-2008), la forte augmentation des ressources dites externes (provenant de l'État et des bailleurs de fonds), et une contre-performance des communes vis-à-vis des ressources internes (provenant des ressources fiscales et non fiscales).

Dans la marche quotidienne des communes, la dépendance de fait à l'aide extérieure a également engendré une attention toute particulière aux services dépeniers. Avant même la décentralisation, une étude de Ernst & Young relevait ce trait au sein des circonscriptions urbaines (Ernst & Young, 2002 : 83) :

À ce jour les circonscriptions urbaines, comme on le sait, accordent plus d'attention aux dépenses qu'aux recettes et elles ne s'impliquent que modérément dans les opérations d'accroissement du rendement fiscal. (...) il est vrai que la pratique consistant à gérer des projets de développement conçus et financés par des intervenants extérieurs au cadre communal (État, ONG, projets de coopération avec des bailleurs de fonds extérieurs) ne pré-dispose pas à réfléchir aux moyens d'accroître ses propres potentialités financières....

Cette culture ancrée dans les circonscriptions urbaines s'est prolongée à la décentralisation et est perceptible dans les communes étudiées. Selon le chef du service RFU de Porto-Novo [P1] :

Le problème que nous vivons au RFU est que... on est des cordonniers mal chaussés. Nous, on mobilise les moyens, les ressources pour la ville, mais nous-même on manque du minimum.

²⁶⁸ À Porto-Novo, on trouve le chiffre de 290% des recettes fiscales. Ces données seraient à vérifier ?

²⁶⁹ Ce chiffre est beaucoup plus bas que les précédents : en l'occurrence en 2010, les transferts du FADEC n'ont été réalisés qu'à hauteur de 50%.

C'est dans ce sens que la première génération des PDC peut être lue : composés de listes de projets « prêts à financer » plutôt que d'un projet politique appuyé sur des prévisions de recettes propres, ces PDC ont reflété la capacité des communes à se parer des attributs formels pour entrer dans le processus de captation de la rente du développement²⁷⁰.

Cette culture institutionnelle relative au financement du développement communal ne signifie pas que les élus ne comptent pas sur ces ressources fiscales obtenues via le RFU. Au contraire, une pression est mise chaque année sur les agents communaux comme sur les agents d'État pour améliorer le recouvrement (cf. *infra*). Cependant, il semble attendu que le recouvrement de ces ressources soit le moins coûteux possible, tant en termes financiers que politiques.

4.2.1.3 Concurrences symboliques et matérielles

Ainsi, les deux institutions ont un positionnement ambivalent vis-à-vis du RFU : l'administration fiscale le considère comme un instrument de son ressort, mais sans motivation particulière vis-à-vis de la performance de la fiscalité locale ; l'institution communale compte sur les ressources fiscales, mais dans la mesure d'un faible engagement politique et financier. Théoriquement associées dans le fonctionnement courant du RFU, les deux institutions font montre de réticences qui se manifestent par des conflits structurels, observables dans les trois communes étudiées mais aussi dans les autres communes dotées d'un RFU (Tonato, 2007). Ces conflits se concentrent autour de deux points de concurrence.

Une première concurrence concerne le contrôle symbolique des travaux fiscaux. Le RFU offre à l'institution communale la possibilité de piloter sa fiscalité locale par l'estimation du potentiel fiscal et en retour l'évaluation de la performance de l'administration fiscale vis-à-vis de ce potentiel. Ce pilotage est permis par un certain nombre d'éléments matériels comme l'établissement d'objectifs de recouvrement en valeur absolue dans les protocoles et la localisation de la base de données fiscale au sein de la commune. Selon les principes du RFU, l'administration fiscale est considérée comme le simple bras technique²⁷¹ de la commune en matière de fiscalité locale (PDM, 1993 : 10) (je souligne) :

Quant aux services de l'État, ils sont employés dans leur rôle d'agence d'exécution pour l'évaluation des impôts, l'émission des rôles, la gestion de la base fiscale et celle du recouvrement des impôts et rétribués comme tel par la collectivité locale.

²⁷⁰ Cf. *infra* section 4.3 pour un développement sur ces aspects.

²⁷¹ Cf. illustration 2 dans le chapitre 3 identifiant la DGID comme un opérateur parmi d'autres.

Ce responsable du service RFU exprime parfaitement l'évolution théorique du rapport de force entre les deux institutions [B1] :

Quand il n'y avait pas le RFU, ce sont les inspecteurs (...) qui établissaient les impôts. Les maires ne savaient pas comment ça se passait. C'est comme s'ils vont à la chasse, et ils reviennent avec le gibier : « voilà ce qu'on a pu trouver ». Aujourd'hui ce n'est plus ça. (...) Je sais que j'ai cette potentialité [fiscale] au niveau de ma commune. (...) C'est un outil qui ne dit pas son nom, qui contrôle d'une manière ou d'une autre. (...) C'est comme si on dit « Vous devez faire plus que ça. Ce ne sera plus ce gibier là que vous allez me rapporter de la chasse ». C'est comme ça que ça se passe.

De leur côté, les administrateurs des impôts expriment plutôt leur légitimité professionnelle à effectuer les travaux fiscaux, comme ici à Bohicon [B4] :

Il semble que les autorités de la mairie ne comprennent pas le bien-fondé sinon la portée de notre rôle dans la mobilisation des recettes.

Pour ces derniers, garder la main sur la base de données, c'est aussi garder la main sur les marges de manœuvre propres à la profession, que ces marges de manœuvre relèvent de l'image du professionnel (faire usage de son savoir technique pour juger de la correction du montant d'un avis par exemple) ou de la petite corruption. Les nombreux griefs des administrateurs des impôts contre l'automatisation du calcul de l'impôt vont dans ce sens. Notamment, les administrateurs des impôts se plaignaient, surtout au début du fonctionnement du RFU, de ne pouvoir expliquer aux contribuables le calcul du montant dû (Tonato, 2007), ou encore de ne pouvoir tenir compte des chiffres d'affaires réels des entreprises²⁷² [E5]. Aujourd'hui, le principal grief contre cette méthode est qu'elle s'appuie sur une expertise foncière et immobilière datant des années 1990, aujourd'hui obsolète (Charles-Dominé, 2012).

Dans les faits, on constate plutôt des rapports de force instables et nuancés selon les communes. À Cotonou, le rapport de force semble établi en faveur de la commune (à grands renforts de projets internationaux) : l'établissement systématique de protocoles d'accord, la mise en réseau des fichiers du RFU, le travail de contrôle exercé par le service RFU des brouillards de rôle, ou encore les rencontres hebdomadaires dans les bureaux communaux laissent penser que l'institution communale a pris les rênes de sa fiscalité comme les concepteurs du RFU le prévoyaient. À Porto-Novo et Bohicon, les rapports de force sont moins clairs, comme l'illustrent les blocages sur les points matériels clés comme l'établissement des

²⁷² Ainsi, deux artisans peuvent exercer dans les mêmes conditions matérielles recensées par le RFU (superficie de l'atelier, nombre de machines et d'apprentis, etc.) mais réaliser un chiffre d'affaires très différent.

protocoles d'accord et la localisation de la base de données. L'accord autour d'un calendrier fiscal dans ces deux communes est une manière de contourner ce point conflictuel en n'évoquant pas d'objectif de recouvrement en valeur absolue²⁷³.

Un second type de concurrence porte sur le bénéfice, voire la captation rentière, des ressources financières et matérielles du RFU. Rappelons que le travail d'opération de la fiscalité par l'administration fiscale n'a jamais été considéré comme gratuit. Les procédures du RFU prévoyaient la compensation de ce travail et des dépenses liées par le versement du coût administratif dans le cas des communes à statut particulier, et d'un montant correspondant aux dépenses réelles dans les autres cas²⁷⁴. Cette formule était en même temps considérée comme un autofinancement du RFU. À l'installation du RFU il était également prévu l'équipement en matériel informatique des services des impôts pour répondre à l'informatisation des travaux d'assiette et de recouvrement, et en matériel roulant pour les opérations de distribution des avis, de recouvrement forcé, ou encore de vérification des réclamations sur le terrain, effectuées par le receveur ou l'inspecteur des impôts pour le compte des communes.

Or, on constate un glissement des représentations et de la destination de ces ressources liées au RFU. Ainsi à Porto-Novo et Cotonou, le montant du coût administratif par la commune n'est pas uniquement utilisé pour payer les dépenses (carburant, etc.) liées à la fiscalité, mais semble surtout servir à améliorer les conditions de travail du service, par exemple pour la réfection des locaux (enquêtes de terrain et UN-Habitat, 2010a). De ce fait, en plus du coût administratif, ces deux communes financent les dépenses récurrentes liées au RFU, par exemple l'embauche des agents occasionnels pour les enquêtes et la distribution des avis d'imposition, alors ce que celles-ci étaient comprises dans le calcul initial du montant du coût administratif. En définitive, le coût administratif semble être considéré pas tant comme

²⁷³ Dans les cas où il n'y a pas de protocole d'accord, les objectifs de recouvrement sont exprimés dans les budgets communaux, dans les prévisions de recettes. Mais dans ce cas il semble que ces objectifs ne sont pas établis explicitement de concert avec l'administration fiscale.

²⁷⁴ La hauteur de ce pourcentage a été calculée à partir des premières années de fonctionnement des RFU. Ainsi, un état des dépenses pour le fonctionnement du RFU pour 1993 est établi, qui prend en compte les dépenses suivantes (Perier, 1993b : 131) : I. Dépenses de fonctionnement : Travaux d'assiette (recrutement d'occasionnels, tirage des plans de repérage, reliure des rôles, imprimés fiscaux, fournitures de bureau, achat et entretien mobilier, entretien des véhicules, achat de carburant, indemnités et primes diverses) ; Cartographie et adressage (mise à jour des plans de masse, numéros de rue) ; Traitement informatique (fournitures informatiques, maintenance logicielle, maintenance matériel informatique) ; Travaux de recouvrement (recrutement d'occasionnels, indemnités et primes diverses, entretien des véhicules, carburant véhicules (ri), carburant (placement des avis), fonctionnement du bureau) ; Autres dépenses (traitement personnels aux impôts, location d'immeubles (idac et ri), location bureau rfu, prime de rendement) II. Dépenses d'investissement : moyens de transport (idac), moyens de transport (ri), matériel informatique (idac+ri), aménagement entretien des locaux, panneautage des rues.

une compensation, et encore moins un moyen d'auto-financement, que comme une motivation [C8] :

À Cotonou il y a la partie locale [de la fiscalité] qui est là que nous devons recouvrir coûte que coûte parce que nous savons qu'à Cotonou, (...) nous avons le coût administratif. (...) Et moi je vous dis que s'il n'y avait pas le coût administratif, la mairie de Cotonou n'aurait pas autant de ressources! Bon mais comme il y a le coût, les gens s'efforcent (...) parce que le coût administratif, c'est 10% du recouvrement. Si le recouvrement s'accroît, ça veut dire qu'il y aura plus de coût administratif. Donc les gens mettent un peu la pression pour que chaque année il y ait plus de recouvrement d'une année à une autre.

Des entretiens avec les administrateurs des impôts, il ressort que l'ensemble de ces avantages est un dû, voire un pré-requis pour réaliser le travail destiné aux taxes locales, dans un contexte où leur culture professionnelle tournée par l'État, tout autant que les motivations matérielles (primes) moindres, ne les incitent pas à réaliser avec zèle ce travail [C8] : « C'est de tradition, nous avons toujours eu l'appui de la mairie dans nos opérations ». À Bohicon, selon le receveur des impôts [B7] :

Avec la mairie il y a de bonnes relations parce que les impôts locaux nous les recouvrons pour le compte de la mairie, donc il doit y avoir une bonne collaboration parce que les gens [la commune] nous mettent des moyens à notre disposition pour faire le travail par exemple le fonctionnement, le carburant (...) de quoi travailler. (...) Le receveur est toujours à côté de sa caisse. Donc [le maire] a la bonne volonté de nous aider.

Pour l'inspecteur des impôts de Bohicon [B4] :

Concernant les impôts locaux, la mairie n'a qu'à savoir qu'il faut donner les moyens qu'il faut pour avoir plus de ressources de la part du service des impôts qui est le meilleur, qui est le grand pourvoyeur de ressources.

Ces représentations, recueillies auprès des acteurs en bas de la hiérarchie administrative se prolongent dans des comportements de captation des bénéfices matériels et de rente. Ainsi, il est fréquent d'apprendre que les véhicules mis à disposition des activités de recouvrement des taxes locales sont utilisés par les directeurs, non par les agents devant faire les déplacements.

À un plus haut niveau encore, le cabinet du ministre de l'économie et des finances et la direction générale du trésor prélèvent une part non négligeable du montant du coût administratif en vertu de la clé de répartition de ce montant (cf. *supra*). La « saga » de l'élaboration de l'arrêté ministériel relatif à l'extension du coût administratif à toutes les communes du Bénin reflète ces enjeux de captation de la rente au plus haut niveau (cf. encadré 10 *infra*). Les points de discorde à son sujet incarnent la fine ligne de

partage entre compensation du travail de l'administration centrale pour le compte des communes, motivation à un meilleur rendement, et captation d'une part de la fiscalité locale par l'administration centrale.

Encadré 10. Discussions autour de la prise de l'arrêté ministériel étendant l'application du coût administratif à toutes les communes.

La loi de finances pour la gestion 2012, élaborée fin 2011, prévoit la généralisation à toutes les communes du Bénin du prélèvement de 10% des recettes perçues des taxes locales pour le compte des communes, représentant le coût administratif de l'impôt. Un arrêté du ministre chargé des finances doit préciser le compte qui reçoit ce fonds et les modalités de son utilisation. Lors des dernières enquêtes de terrain, la prise de l'arrêté n'avait toujours pas été effectuée, et faisait l'objet de discussions tendues entre la DGID et l'ANCB, représentant respectivement l'administration fiscale et les communes, autour des montants en jeu et de leur répartition.

- Tout d'abord, la formulation de l'article, en réalité copiée de la loi de finances 1994 ayant initialement instauré le coût administratif pour les communes à statut particulier, n'a pas pris en compte les nouvelles taxes municipales comme la Taxe de développement local (TDL). Selon l'ANCB, cette taxe devrait être gérée directement par la municipalité dans la mesure où c'est une taxe forfaitaire sur la circulation des marchandises, alors que la DGID souhaiterait plutôt l'inclure dans le calcul des 10%, arguant qu'il s'agit d'une mauvaise formulation du texte.
- Ensuite, la part des 10% avait été estimée à partir des premières années de fonctionnement des RFU de Parakou, Cotonou et Porto-Novo au début des années 1990 (PDM, 1993). L'arrêté étendrait l'application de cette retenue de 10% dans des villes secondaires où la fiscalité locale fonctionne aujourd'hui à partir de compensations fournies par la commune en fonction des besoins de l'administration des impôts. Il semble que cette compensation dépasse dans de nombreux cas 10% du recouvrement de l'impôt. Aussi, il semble que les communes soient en faveur de la mise en place de ce coût administratif, tandis que l'administration fiscale souhaiterait dans certains cas maintenir le *statu quo* (des dissensions internes à la DGID existent vraisemblablement sur le sujet).
- De plus, la clé de répartition actuelle du montant du coût administratif, accordant 7,5% du montant aux structures centrales du ministère chargé des finances alors qu'elles ne sont pas impliquées directement dans le recouvrement de la fiscalité locale, fait l'objet de contestations de la part des communes. Selon les entretiens, le blocage des discussions tient aussi à des négociations autour de la répartition de ce montant, qui dépassent alors la simple DGID, mais concernent des structures plus haut dans la hiérarchie du ministère chargé des finances.

Un atelier de concertation pour la définition de cet arrêté a été organisé en septembre 2012, avec le financement de la GIZ, devant rassembler la DGID et l'ANCB. Les tensions, y compris en interne à la DGID, sont telles que la DGID n'y a finalement pas envoyé de représentant. Fin 2013 lors des dernières enquêtes de terrain, l'ANCB avait rencontré à plusieurs reprises la directrice de la DGID pour défendre le point de vue des communes, sans que cela ait fait avancer le dossier.

Source : enquêtes de terrain

Ces comportements de captation des bénéfices matériels liés à un poste professionnel semblent généralisés dans l'administration béninoise (Blundo et Olivier de Sardan, 2007 ; Darbon et Crouzel, 2009). Ces phénomènes de ponction d'une partie

des revenus fiscaux et des bénéfices matériels du RFU sont bien compris par les municipalités et renforcent encore leur réticence à dégager des budgets de fonctionnement au profit des administrations fiscales, selon un cercle vicieux au détriment de la performance de la fiscalité locale.

4.2.2 Motivations personnelles croisées pour une filière fiscale solide

Malgré ces situations de blocage, il est remarquable de constater que la fiscalité locale est mise en œuvre tout de même chaque année, même si avec des délais importants certaines années. Une analyse à l'échelle des motivations individuelles permet de saisir ce qui fait bouger les lignes au sein de l'administration et incite à contourner les blocages institutionnels.

4.2.2.1 Arrangements locaux autour d'intérêts communs

Dans toutes les communes, ce sont les relations inter-personnelles qui semblent fluidifier au quotidien des relations institutionnelles tendues. En témoignent les nombreux appels téléphoniques quotidiens et les rencontres fréquentes entre le chef de service chargé du RFU et les inspecteurs ou receveurs des impôts observés dans les trois communes. Les accords autour d'un calendrier fiscal en lieu et place des protocoles d'accord sont également une manière de contourner les blocages institutionnels, étant établi à un plus bas niveau hiérarchique et sur des points non conflictuels.

À Porto-Novo, les administrateurs des impôts « jouent le jeu » selon le responsable du service RFU [P1] ; « Tout ce qui se fait, ça se fait de concert avec le maire et le chef de la cellule RFU » selon la direction départementale des impôts de l'Ouémé-Plateau [P3]. À Bohicon, le receveur des impôts décrit ses relations avec le chef du service RFU/DLP [B7] :

On est en contact permanent. (...) On s'appelle s'il y a quelque chose, on se rend compte. Quand il y a réunion il m'appelle (...) On fait la programmation.

Dans ce contexte, les affiliations professionnelles jouent pour beaucoup, et l'esprit de corps des administrateurs des impôts joue ainsi en faveur des arrangements locaux. À Porto-Novo, le chef de service RFU est un fiscaliste détaché de l'administration fiscale d'État. Décrivant le profil idéal d'un chef de service RFU, il va dans ce sens [P1] :

J'aurais voulu que le gars soit fiscaliste, parce qu'il aura à discuter avec les services des impôts, et il faut que, déjà au niveau de son profil, il soit respecté. Si on trouve que, bon, il n'est pas du domaine, il sera tout le

temps malmené de toutes parts. Lui-même, n'étant pas du domaine, il ne va pas comprendre le jargon de l'autre partie.

À Cotonou, le directeur de la DSEF (direction des services économiques et financiers), hiérarchie directe du service fiscalité/RFU, est également fiscaliste. Mais surtout, il était directeur de la DGID au moment de l'implantation du RFU à Cotonou au début des années 1990. Il est reconnu comme une personne clé dans les bonnes relations avec l'administration des impôts, de l'avis de nombreux agents à Cotonou, dont le chef de service RFU [C1] :

Il faut dire qu'avec mon directeur, on maintient de bonnes relations avec les impôts, puisqu'il est de la maison²⁷⁵. Mais si lui n'est plus là, je ne sais pas comment ça va se passer.

Au-delà des affiliations professionnelles, ces arrangements reflètent des intérêts communs aux deux parties de la filière fiscale : agents du service communal RFU d'un côté, agents de l'administration fiscale déconcentrée de l'autre. Du côté des agents communaux, la motivation à court terme réside d'abord dans le maintien à son poste. Dans une administration politisée où les mutations sont fréquentes, il est indispensable de remplir ses fonctions malgré les circonstances, comme on l'exprime au service RFU de Porto-Novo [P1] :

Malgré nos maigres moyens, nous on est obligés de se mettre au travail. Puisque, si les avis ne sortent pas, au bout d'un moment vous avez des problèmes dans la ville. Les élus commencent par dire que «ha, il n'y a pas encore les avis d'imposition ! Les gens ne sont pas encore allés payer parce qu'ils n'ont pas les avis, qu'est-ce que vous faites là ?!...» Pour anticiper sur ces critiques, là, vous êtes obligés (...) de faire avec ce que vous avez, de tout faire pour que les avis sortent à temps.

À Bohicon [B1] :

Le rôle premier que le plus souvent l'ensemble de nos maires attribue au RFU, c'est la fiscalité ! Ce qui les intéresse, c'est les impôts ! Si bien que quand la caisse commence par baisser un peu, on commence par mettre la pression sur le responsable RFU (...). Alors on s'efforce de montrer que nous avons la volonté de faire, avant que l'autorité ne vienne en appui.

Du côté des agents de l'administration fiscale, il s'agit également de remplir ses fonctions, clairement établies dans ce corps professionnel ancien, comme l'exprime ce receveur à Bohicon [B7] :

S'il y a de la file à la caisse, moi je suis content ! Les gens sont à ma caisse pour le paiement... je suis content. Par contre, s'il y a une journée où moi je

²⁷⁵ En d'autres termes dans ce contexte, attaché à ce corps professionnel et à l'administration d'État.

n'arrive pas à avoir beaucoup de recettes, ça veut dire que ça ne va pas. L'objectif du receveur c'est que le paiement soit fait en totalité. Moi j'ai des supérieurs hiérarchiques. On me dit : « vous devez ramener tel impôt ». Mais si toi tu vas essayer de payer ce que tu veux, tu ne finiras même pas de payer ce que tu dois, moi je n'arriverai pas à rendre un compte fidèle à mes supérieurs. Lorsque tu seras en train de faire de cette façon-là, que veux-tu que moi je dise à mes supérieurs ? Que penseront mes supérieurs de moi ?

Mais remplir ses fonctions d'administrateur des impôts n'est pas nécessairement œuvrer à la performance de la fiscalité, surtout de la fiscalité locale pour ces agents de l'État.

4.2.2.2 *Bénéfices matériels et détournements*

La mise en œuvre du RFU n'est pas n'importe quelle tâche administrative. Elle confère, ou peut potentiellement conférer, des avantages substantiels, lesquels représentent des motivations supplémentaires à mettre en œuvre l'outil –ou du moins à en donner l'apparence. Parmi ces avantages se trouve l'ensemble des équipements associés au RFU : ordinateurs, véhicules ; mais aussi la possibilité d'accéder à un poste valorisant, reflétant une image moderne évoquée plus haut.

Du côté de l'administration des impôts, le système du coût administratif tel qu'il est mis en œuvre est une motivation matérielle non négligeable, par exemple à Cotonou selon cet inspecteur des impôts [C8] :

Pour l'administration des impôts il va sans dire que nous on a reconnu que grâce au RFU nous pouvons apprécier nos performances. (...) parce que s'il n'y avait pas le RFU, il n'y aura pas ça ! Il n'y aura pas l'outil informatique ! Sans le RFU, le véhicule que je conduis...c'est dans le RFU, c'est dans le coût administratif, (...) donc en fait, tous les receveurs que vous voyez, leur 4x4 officiel (...) c'est dans le coût administratif, les chefs service d'assiette, c'est dans le coût administratif, le personnel, les agents, les chefs de secteur, les motos qu'on a mis à leur disposition, c'est dans le coût administratif, pour pouvoir parcourir leur secteur. Donc, les agents de poursuite, leur moto là c'est dans le coût administratif, alors qu'à l'intérieur, les gens, comme il n'y a pas le RFU, ils n'ont pas beaucoup de moyens, donc les maires ne donnent que (..) ce qu'ils ont.

Pour les agents communaux le RFU représente, sur le moyen terme, un moyen de sécuriser son poste. Du fait de la complexité de l'outil, de la nécessité d'une maîtrise des éléments informatiques et des procédures fiscales, maîtriser l'outil RFU semble représenter un gage de relative stabilité selon cet agent du RFU de Bohicon [B1] :

Les maires sont là et quand ils [arrivent au pouvoir] (...), facilement ils enlèvent [décident de mutations]. Mais là c'est difficile pour eux d'enlever [le responsable de son poste]. Car quand ils vont enlever ils savent que

celui-là [le responsable du RFU] c'est grave, on ne va pas avoir le résultat escompté.

Et de celui de Porto-Novo [P1] :

Or il se trouve qu'on ne peut pas changer [le responsable du service RFU] du jour au lendemain. Il n'y a pas une école pour former les gens au RFU. Le gars il a accumulé des expériences, donc l'enlever du jour au lendemain, ça va faire tomber... Donc (...) [les élus] sont contraints de le laisser là.

Par ailleurs, le RFU garde une image associée à la coopération internationale. Même après la fin des financements internationaux, la manne des projets de développement continue d'agir comme une perspective motivante pour les professionnels. Charles-Dominé (2012) donne une mesure de l'apport des projets internationaux dans les communes : en 2007 dans la commune d'Abomey-Calavi, la subvention internationale liée à l'installation du RFU représentait quatre fois les dépenses d'investissement annuelles prévues par la municipalité. De tels projets semblent marquer durablement les esprits et instaurent la perspective d'un renouvellement de ces apports. Cette perspective, même lointaine, est entretenue par l'importance de l'aide au développement au Bénin, mais aussi plus concrètement par les opérations des restaurations de près de la moitié des RFU en 2005-2006 (9 RFU sur 22), et les projets ponctuels plus récents comme le PAACO à Cotonou (2007-2012) ou les projets de réfection d'adressage en démarrage (Cotonou) ou en préparation (Porto-Novo) en 2013. La préparation des projets de réfection de l'adressage, à laquelle j'assistai dans le courant de mes enquêtes de terrain en 2011 et 2012 à Cotonou et Porto-Novo, laissait paraître les enjeux forts de captation des projets de développement pour les deux services RFU.

À plus long terme, le lien gardé avec la coopération internationale s'incarne aussi dans des perspectives de carrière professionnelle. En effet, nombreux sont les exemples de professionnels du RFU qui travaillent désormais comme consultants pour le compte de la coopération, parfois même en cumulant les deux fonctions, au sein de la municipalité et comme consultant indépendant. Cette perspective, permise par les compétences techniques acquises dans le cadre de la mise en œuvre du RFU, constitue une motivation supplémentaire à remplir avec zèle sa fonction au service RFU - au moins dans un premier temps, avant que la carrière ne bascule plus franchement du côté de la coopération en sortant de l'administration municipale (cf. section 4.3).

Ainsi on voit une « ligne de solidarité » (Darbon et Crouzel, 2009 : 91) inattendue se créer entre administrateurs des impôts et agents communaux autour de motivations professionnelles à donner satisfaction à son poste. Mais les arrangements locaux se

tissent autour d'intérêts professionnels individuels, non autour d'un engagement pour une fiscalité rentable.

4.2.3 Une mise en œuvre routinière

Dans ce contexte, l'enjeu principal des acteurs de la filière fiscale semble bien de maintenir l'apparence d'une implication dans les tâches qui leur sont confiées malgré les conflits institutionnels à l'œuvre. Ces motivations croisées conduisent au mieux à une utilisation formelle du RFU, où la performance de la fiscalité locale ne constitue pas l'enjeu principal.

Dans cette perspective, plusieurs techniques peuvent être identifiées, contribuant à maintenir cette apparence et à vider la filière fiscale de la plupart des sujets conflictuels. Ces pratiques ne représentent pas uniquement des intentions individuelles desservant des intérêts particuliers contre des intérêts publics. Elles sont plutôt le résultat « normal » (au sens sociologique du terme) des logiques mises en évidence dans le début de la section. Dans certains cas limites, elles constituent les seules procédures et comportements possibles compte tenu du contexte non favorable, voire hostile, à la mise en œuvre de la fiscalité telle qu'elle est théoriquement définie à travers le RFU. Ces techniques ne sont pas non plus systématiques et ne se cumulent pas forcément dans toutes les communes étudiées chaque année. Toutefois, considérées ensembles, elles forment un système qui permet la mise en routine de la fiscalité locale. Ces techniques sont présentées en suivant chaque étape des procédures fiscales : émissions, prévisions, distribution, recouvrement.

4.2.3.1 Le potentiel fiscal masqué

La première technique consiste à laisser dans l'ombre le potentiel fiscal connu grâce au RFU. Il s'agit d'une information clé puisqu'elle donne la possibilité à la municipalité d'exercer un contrôle sur les performances de l'administration fiscale. Or, ce contrôle est en même temps une source de tensions.

Plusieurs pratiques tendent à prendre comme référence non pas des objectifs en valeur absolue liés au potentiel fiscal réel, mais plutôt les performances de l'année précédente. Par exemple, il est d'usage d'après Chambas (2010) de reconduire les informations des années antérieures pour réaliser les émissions. Cette pratique est confirmée dans nos entretiens en cas de problèmes techniques avec la base de données [P6]. L'accord autour d'un calendrier fiscal, évacuant la définition d'objectifs de recouvrement en montant absolu (objectifs que l'on trouverait dans un protocole d'accord) va également dans ce sens.

Ces pratiques contribuent à créer une image biaisée de la performance fiscale : dans le contexte urbain très dynamique des trois villes étudiées, l'assiette fiscale des

taxes foncières, et donc le potentiel fiscal, évolue très rapidement et à la hausse, sous l'effet conjugué de l'urbanisation et de la pression foncière marchande.

Le traitement des contribuables non identifiés, particulièrement nombreux dans le cas des impôts fonciers, est également significatif : les émissions ne les prennent pas en compte, de sorte que le chiffre approchant le potentiel fiscal n'est pas diffusé. Lors des premières années d'émission à Bohicon, les contribuables non identifiés avaient été pris en compte dans les émissions. Le montant des émissions reflétait donc le potentiel fiscal réel et s'élevait en 2010 à près de 6 milliards de francs CFA. L'année suivante, les parcelles dont le propriétaire était inconnu n'ont pas été prises en compte lors des émissions. Le montant des émissions s'est alors considérablement réduit, atteignant environ 700 millions de francs CFA, soit 12 % du montant de l'année précédente. Régulièrement, les cotes à problème sont laissées dans l'ombre. Par exemple à la fin de la distribution à Bohicon, une concertation est menée entre le service RFU et les agents du service d'assiette et de recouvrement pour faire le point sur les avis non distribués, dont le contribuable n'a pas été trouvé lors des distributions de terrain. De l'avis du receveur des impôts il est préférable de faire disparaître ces cotes [B7] :

S'ils n'ont pas retrouvé [les contribuables], nous allons décider ensemble de ce qu'il faut faire (...). Les enlever de la base, c'est ce qui est conseillé, parce qu'il ne faudrait pas que l'année prochaine les avis sortent encore pour qu'on ne les retrouve plus.

La même pratique est relevée à Porto-Novo. Menée de front par les acteurs de la filière fiscale, solidaires autour de l'objectif de « ne pas gonfler [la] base inutilement » [P1], cette pratique permet de garder le contrôle des chiffres diffusés à l'extérieur de l'arène²⁷⁶. Ces pratiques semblent répondre au souci de donner une image de performance et de laisser dans l'ombre les écarts entre le potentiel fiscal et le recouvrement.

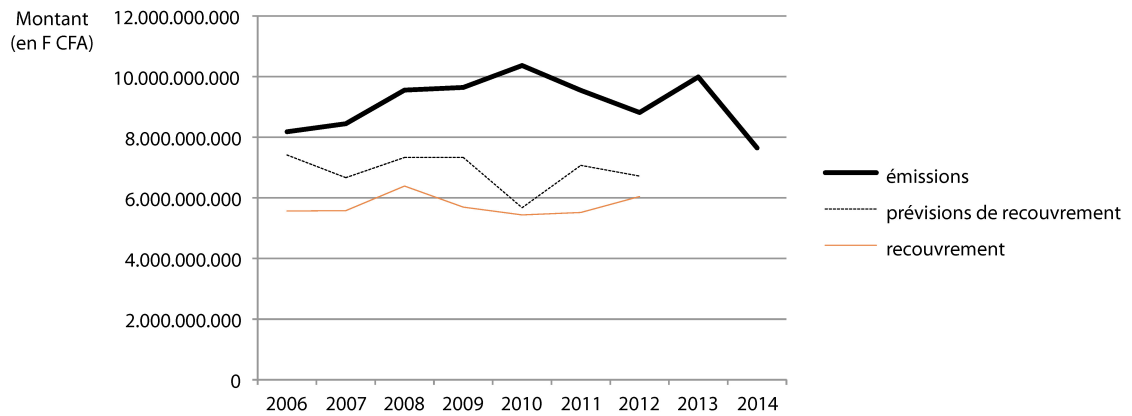
4.2.3.2 *Le jeu de la performance en matière de recouvrement*

Ce souci se prolonge dans les exercices de prévisions de recouvrement. Plutôt que de représenter des objectifs de performance en valeur absolue et basée sur le potentiel fiscal, ces prévisions semblent ajustées en fonction d'un niveau d'effort prévu par les acteurs (Chambas, 2010). Ainsi, il est fréquent que les objectifs de recouvrement soient reconduits d'une année sur l'autre, comme cela a été le cas entre 2008 et 2009 à Cotonou et Porto-Novo, entre 2010 et 2011 et entre 2012 et 2013 à Porto-Novo.

²⁷⁶ Ces phénomènes sont comparables à ceux relevés à propos des politiques macroéconomiques dans un dossier de Politique Africaine coordonné par Hibou et Samuel (2011).

À titre d'illustration, la comparaison entre le niveau des émissions et celui des prévisions de recouvrement à Cotonou réalisée dans le graphique 9 ci-dessous montre un écart qui se creuse, comme si ces prévisions ne tenaient pas compte des émissions. Les prévisions de recouvrement semblent également assez stables depuis 2007.

Graphique 9. Cotonou : émission, prévisions de recouvrement et recouvrement des impôts locaux de 2002 à 2014



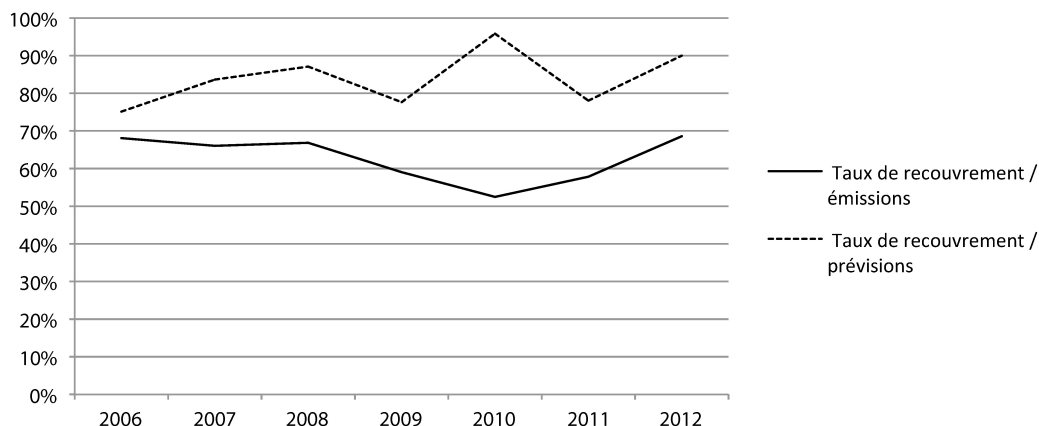
Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Sources : budgets, comptes administratifs et protocoles d'accord

In fine, la manière de réaliser les prévisions de recouvrement permet d'afficher un taux de recouvrement constant et relativement bon, comme le suggère ce graphique 10 ci-dessous pour Cotonou²⁷⁷. Elle reprend d'ailleurs une pratique déjà documentée à propos des impôts d'État dans l'administration béninoise (Raffinot, 2001).

²⁷⁷ Cette technique n'apparaît pas aussi clairement au travers de chiffres collectés dans les deux autres communes. Rappelons que les techniques ne sont pas forcément systématiques ni mécaniques. De plus, de nombreux facteurs interviennent dans la définition des objectifs de recouvrement comme dans le montant des émissions (par exemple à Bohicon, la prise en compte lors des émissions des parcelles au contribuable inconnu pendant les premières années).

Graphique 10. Cotonou : taux de recouvrement des impôts locaux par rapport aux émissions et aux prévisions de 2006 à 2012



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Sources : budgets, comptes administratifs et protocoles d'accord

Ce graphique laisse en effet paraître un très bon taux de recouvrement vis-à-vis des prévisions de recouvrement, dépassant toujours 75% de recouvrement. En 2010, l'écart se creuse entre les deux taux de recouvrement : le taux de recouvrement vis-à-vis des émissions est au plus bas, approchant les 50%, alors que le taux de recouvrement vis-à-vis des prévisions est au plus haut, autour de 95%.

4.2.3.3 Une distribution formelle

En définitive, il semble que les acteurs de la filière fiscale accordent une importance très relative aux montants effectivement recouverts.

Les procédures de distribution des avis d'imposition offrent une illustration supplémentaire de la dimension formelle de la mise en œuvre de la fiscalité. Les agents distributeurs sont des agents occasionnels, embauchés à la journée pour une somme modique²⁷⁸. Leur profil va du diplômé universitaire sans emploi, au jeune à la limite de la majorité théoriquement titulaire du Brevet d'études du premier cycle²⁷⁹. Ces agents représentent la seule interface entre l'administration et les contribuables ; ils ne sont pourtant pas rompus aux procédures fiscales pour éventuellement donner des éléments d'explication sur les avis d'imposition contrairement aux agents recrutés lors des premières années d'expérimentation du RFU.

²⁷⁸ De l'ordre de 2.000 F CFA par jour, selon des entretiens à Bohicon et Porto-Novo.

²⁷⁹ Soit le BEPC. Alors que, lors des enquêtes initiales menées pour les RFU de première génération, les enquêteurs étaient majoritairement recrutés parmi les « jeunes diplômés sans emploi » sortant de la filière impôts et trésor de l'École Nationale d'Administration du Bénin, « c'est-à-dire d'un bon niveau général et sensibilisés aux problèmes de la fiscalité locale » selon Perier (1993b : 130).

Les agents du service RFU et de l'administration fiscale qui encadrent leur formation ne les y encouragent pas non plus. L'unique tâche qui leur est dévolue est le placement des avis ; c'est d'ailleurs sur ce plan quantitatif que leur performance est évaluée. En cas de réclamations et protestations, leur attitude est claire : il s'agit de chercher à tout prix à déposer l'avis, en proposant éventuellement au contribuable d'exposer sa plainte à la mairie²⁸⁰. Aucune explication sur le bien-fondé ou le processus de détermination de l'impôt n'est donnée. Cette attitude s'ajoute à une série d'exécution purement formelle des différentes étapes des procédures fiscales.

4.2.3.4 *La préservation d'une marge de manœuvre discrétionnaire face au contribuable*

Enfin, plusieurs éléments suggèrent que la pratique courante de la fiscalité locale permet aux administrateurs des impôts de bénéficier d'une marge de manœuvre, malgré les dispositions automatisées du RFU.

Depuis les premières années de mise en œuvre des RFU, les administrateurs des impôts pratiquent les écrêtements. En effet, la revalorisation des bases d'imposition effectuée à travers le RFU a entraîné des hausses drastiques des montants d'imposition. La formule de calcul automatique de l'impôt semble également avoir produit des résultats aberrants non explicables par les administrateurs des impôts. Ce phénomène est encore renforcé lorsqu'une actualisation est réalisée après plusieurs années de reconduction des émissions (cf. *supra*). De ce fait, chaque année, des simulations des émissions sont réalisées avant l'émission des avis d'imposition afin de repérer les écarts les plus flagrants et éventuellement les corriger par des manipulations internes au logiciel (enquêtes et Chambas, 2010 ; Charles-Dominé, 2012).

De manière générale, les pratiques observées reflètent une attention particulière à la situation des contribuables et à leurs capacités contributives ; pour preuve le temps passé par les administrateurs des impôts à recevoir des contribuables dans leur bureau (inspecteur et receveur). De nombreux arrangements semblent ainsi possibles, contribuant à réduire la performance absolue de la fiscalité. L'arrangement le plus couramment observé consiste au paiement par acomptes. Tel qu'officiellement prévu par le Code général des impôts, le paiement par acomptes doit être effectué avant la distribution des avis d'imposition. Par exemple, pour les redevables de la taxe foncière unique, 35% du montant total de la cote dû l'année précédente doit être payé à l'échéance de fin janvier, 35% fin mars, et le solde à réception de l'avis d'imposition. Les paiements par acomptes pratiqués en réalité semblent légèrement différents : ils

²⁸⁰ Un agent distributeur interrogé sur son attitude face aux contribuables réticents explique ses techniques de persuasion : « Ils n'ont qu'à prendre ça d'abord. C'est la première phrase qui sort de ma bouche. »

sont négociés après la réception de l'avis et semblent pouvoir conduire à une réduction du montant dû par annulation de la majoration [B7] :

Si vous avez la totalité, je vais demander à mon caissier de vous laisser la majoration. (...) Il vaut mieux prendre le principal, que d'être en train de poursuivre la majoration. (...) Je n'aime pas faire la chasse au contribuable. (...) Je préfère le dialogue qui va amener le contribuable à payer aisément, et nous serons de bons amis (...). Puisque sans le contribuable, le receveur n'existe pas. Chez qui nous recouvrons ? Chez le contribuable.

À l'opposé de ces négociations, les recouvrements forcés sont également pratiqués, mais dans la limite des moyens disponibles pour les receveurs des impôts et de leur capacité à identifier et retrouver les contribuables. Ces recouvrements forcés semblent concerner surtout les taxes sur les activités économiques, puisque les montants en jeu sont plus élevés et les contraintes plus faciles à mettre en place²⁸¹ (enquête et Charles-Dominé, 2012).

Des traitements différenciés et personnalisés semblent également avérés pour certains contribuables connus, contournant le caractère anonyme et automatisé des procédures RFU, comme nous le rapporte cet administrateur des impôts de Porto-Novo [P6] :

Des contribuables qui sont connus au vu de tout le monde n'ont pas de NC [numéro de contribuable] par exemple. Quelques pharmacies de la ville qui sont au bord de la voie n'ont pas de NC. (...) mes agents ils faisaient passer le truc par le 00²⁸². Ça peut être de la paresse aussi, sinon on aurait pu déjà envoyer les fiches et créer la base. Ils ne m'ont pas dit ça. (...) Mais tout de suite je leur ai dit de me retrouver toutes ces fiches d'activités qu'on a envoyé à la direction départementale, pour créer des NC à ces contribuables-là. Parce qu'au moins c'est des pharmacies. On ne peut pas comprendre que ces pharmacies n'ont pas de numéro contribuable.

À partir de ces constats, l'incivisme fiscal, argument le plus souvent invoqué en réaction à la faible performance de la fiscalité, semble pouvoir être relativisé. Certes, des actions de communication sont menées à travers des banderoles, des émissions de radio et télévisées. Mais les acteurs de cette fiscalité sont-ils réellement impliqués dans la mobilisation des ressources ? Pour Ernst & Young (2002 : 86) :

²⁸¹ Une technique, observée sur le terrain, consiste à condamner les boutiques par un cadenas de l'administration fiscale. Les commerçants ou artisans, locataires de ces boutiques, mettent alors tout en œuvre pour joindre le propriétaire. Au besoin ils avancent (payent ?) la somme due à l'administration fiscale pour reprendre au plus vite leurs activités.

²⁸² Le « 00 » est un numéro provisoire de contribuable, attribué par les centres locaux des impôts (les CIPE) en attendant la création de numéros de contribuables. Cette dernière relève en effet de l'échelon hiérarchique supérieure, la DDI.

La déperdition fiscale que l'on observe au Bénin résulte moins (...) de l'incivisme des contribuables, donc de l'évasion fiscale, que des contre-performances des services fiscaux. Il n'y a pas fuite devant l'impôt, mais simplement évaporation. Dans la mesure où le législateur a déchargé les contribuables de toute obligation de déclaration en matière de TFU et de TPU, et a donné à l'administration la responsabilité d'identifier les redevables, on peut légitimement considérer qu'un redevable qui ne se déclare pas, qui n'est pas identifié et qui ne paye donc pas l'impôt n'est pas réellement placé en situation d'évasion fiscale car il ne profite pas activement des lacunes et contradictions des textes pour minorer ou supprimer son impôt, mais se contente de bénéficier de l'inaction administrative.

Du point de vue des acteurs administratifs, dans un contexte où la fiscalité est peu portée politiquement et peu portée par les instances administratives de haut niveau, ces techniques d'inaction choisie et de routinisation peuvent néanmoins constituer la seule option possible pour remplir, au moins en apparence, les exigences de son poste.

C'est à l'intérieur de paramètres complexes que le RFU est mis en œuvre. Cette mise en œuvre suit des règles particulières, qui sont les seules règles du jeu possibles dans le paysage institutionnel conflictuel. Ces règles sont basées sur : (i) le maintien d'une image de réussite professionnelle, et (ii) (surtout) les intérêts professionnels plus ou moins éloignés de la gestion urbaine efficiente. Dans ce contexte, la mise en œuvre du RFU n'est qu'une routine professionnelle, à effectuer de la manière qui contourne au mieux les blocages et qui maximise au plus les avantages. Le RFU ne semble pas être mis en œuvre comme un réel outil de développement des revenus municipaux.

Tout se passe comme si la motivation principale de l'ensemble des acteurs de la filière fiscale était de « sauver la face » (face professionnelle dans le cas des administrateurs de impôts et des agents RFU, face politique dans le cas du maire), et non d'augmenter en valeur absolue les revenus fiscaux– du moins de l'augmenter fortement. À cette motivation positive s'ajoute un contexte peu favorable, voire hostile à la mise en œuvre d'une fiscalité locale performante. En définitive, du point de vue des acteurs directement chargés du RFU, sa mise en œuvre devient une fin en soi et non un moyen de la gestion urbaine, reproduisant là un des « cercles vicieux bureaucratiques » largement documentés, au Nord comme au Sud (Darbon, 2001 : 30).

4.3 Le RFU au cœur des nouvelles collectivités locales

Le Projet RFU élaboré à la fin des années 1980, pratiquement en même temps que l'inscription de la décentralisation dans la constitution béninoise, convoyait non seulement un outil technique pour gérer la ville, mais aussi l'idée qu'un nouvel acteur devait porter cette gestion urbaine : la municipalité. Cependant, les premières élections municipales auront seulement lieu en 2002-2003 (cf. Chap.3). Les deux pans de la réforme, technique et institutionnelle, pourtant indissociables dans l'idée d'un renouvellement de la gestion urbaine, ont ainsi été dissociés dans le temps. À Cotonou et à Porto-Novo, l'outil RFU a fonctionné pendant une dizaine d'années sans son principal acteur, la municipalité. Au début des années 2010, soit après environ dix ans de décentralisation, comment le service RFU s'insère-t-il dans les administrations municipales ? À l'inverse, quels sont les impacts des RFU sur l'organisation municipale ?

Cette dernière section se recentre ainsi sur la municipalité, acteur clé des réformes de la gestion urbaine, à partir de trois échelles : le service municipal RFU (4.3.1), l'administration municipale (4.3.2) et enfin la municipalité comme acteur politique (4.3.3). À travers le prisme du service RFU et de son fonctionnement quotidien, les caractéristiques de la gouvernance municipale béninoise se dessinent.

4.3.1 Du projet de développement au « service RFU »

Dans chaque commune, un « service RFU » a été mis en place avec l'appui des projets de développement finançant l'installation du RFU²⁸³. Ces projets, comme tout projet de développement, ont impliqué à la fois des financements extérieurs et des objectifs opérationnels clairement définis dans des documents de projets ; ce sont des dispositifs à durée déterminée. Tous inspirés du Projet RFU, ces projets avaient comme objectifs officiels la mise en œuvre d'une certaine vision du fonctionnement et de l'organisation de l'administration municipale (cf. Chap.3). Partout, ces projets de développement sont terminés : les crédits de l'aide internationale sont consommés, aucun assistant technique international n'est encore en poste dans les municipalités étudiées, etc. Cette section se focalise sur les processus de transition vers des services municipaux ordinaires, ni subventionnés ni soutenus par des acteurs extérieurs à la municipalité et les éventuels décalages qui découlent de cette évolution.

À Cotonou et Porto-Novo, les projets de mise en place des RFU ont d'abord permis la création de « cellules RFU » localisées à l'intérieur de l'administration des

²⁸³ Dans la suite de cette section, la mention de « projet de développement » fait référence au projet financé par l'aide internationale de mise en place et/ou de consolidation du RFU dans la commune évoquée.

circonscriptions urbaines, préfigurant les services RFU créés à la décentralisation. À Bohicon, le projet de développement d'installation du RFU a financé la formation du futur chef de service RFU et le matériel adéquat. Dès la fin des années 1980, les concepteurs du RFU laissaient paraître un réel souci de création des capacités de gestion urbaine. Une attention particulière était portée à l'organisation institutionnelle du projet : il fallait travailler à l'intérieur d'institutions existantes, veiller à construire une administration municipale efficiente, rationnelle, dotée en ressources humaines et en outils de gestion. Le service RFU était considéré comme un élément clé de cette future organisation.

Comment fonctionne aujourd'hui ce service RFU à l'intérieur des administrations municipales ? Comment la transition entre les deux statuts (équipe issue d'un projet de développement, puis service municipal) s'est effectuée ? Il s'avère que les ambitions contenues dans les projets de développement d'installation d'outils, matérialisées par des dotations initiales importantes aux cellules RFU et une mission transversale de grande ampleur, semblent désormais en décalage avec les routines des administrations municipales, de sorte qu'une dégradation des conditions de travail et une démotivation des agents apparaissent aujourd'hui.

4.3.1.1 Un service municipal hors-norme dans les routines de l'administration

Comme l'a bien montré Charles-Dominé (2012) citée plus haut dans ce chapitre, l'installation des RFU a engendré des dotations hors-normes en termes de matériel. Les montants des subventions de mise en place des RFU ont pu représenter jusqu'à plusieurs fois les prévisions annuelles de dépenses d'investissement. Ces projets de développement ont parfois également permis de payer des dépenses de fonctionnement. Par exemple, le récent projet PAACO dont bénéficiait la municipalité de Cotonou a permis l'embauche d'agents occasionnels pour les opérations de terrain. Ainsi, malgré la volonté affichée de s'insérer dans les institutions existantes et de construire les capacités de gestion internes aux municipalités, les projets d'installation de RFU ont ressemblé par certains aspects à des projets de développement conventionnels (Blundo, 2011) : en apportant des dotations très importantes pour du matériel et des ressources humaines, les projets ont créé des situations d'exception à l'intérieur des administrations, des sortes d'enclaves dorées, hyper-dotées par rapport au reste de l'administration grâce aux financements extérieurs.

Aujourd'hui, les services RFU se retrouvent pleinement intégrés aux administrations municipales et les projets de développement qui ont appuyé la mise en place de ces services sont clôturés. Les besoins financiers de fonctionnement sont importants, ne serait-ce qu'en renouvellement du matériel, alors que les mécanismes d'autofinancement (*via* le coût administratif) fonctionnent mal. Le faible budget de la

mairie ainsi que les arbitrages entre services entraînent nécessairement des moyens limités (voir section 4.1). À titre d'exemple, à Porto-Novo aucun ordinateur ne fonctionnait au moment de mes enquêtes de terrain. Depuis plusieurs mois, les ampoules des plafonniers étaient régulièrement renouvelées par les agents du service eux-mêmes, à défaut d'un budget fourni par la municipalité. À Bohicon, l'imprimante et l'ordinateur obtenus à travers les crédits de l'aide internationale n'étaient plus en état de marche.

Le mécanisme est similaire en termes de ressources humaines. Pour répondre aux ambitions du RFU, il était envisagé que le service RFU soit composé d'un chef de service, d'une secrétaire administrative et de plusieurs cadres, polyvalents mais affectés chacun à un volet du RFU (SERHAU-SEM, 1996 : 93). Un rapide passage en revue des moyens en ressources humaines des services RFU étudiés (cf. tableau 8 ci-dessous) montre la faiblesse des moyens en ressources humaines par rapport à ces prévisions, à l'exception de Cotonou.

Tableau 8. Effectifs des services RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon en 2012²⁸⁴

	Cotonou	Porto-Novo	Bohicon
Cadre	· 1 chef de service, diplômé de l'ENAM	· 1 chef de service, titulaire d'un diplôme d'inspecteur des Impôts	· 1 chef de service, titulaire d'un diplôme universitaire en gestion des entreprises (DESS développement local et gestion de projet en cours)
Collaborateurs	· 18 agents permanents · 25 agents occasionnels travaillant à plein temps, dont 1 chargé de la cartographie	· 2 collaborateurs chargés de la filière fiscale, dont 1 formé à la cartographie · 4 assistants administratifs · 1 chauffeur	· 1 agent détaché au service des impôts faisant le lien avec le service RFU · 1 secrétaire

Source : enquêtes de terrain

Ainsi, au même titre que dans les autres services municipaux, il est possible que le travail soit entièrement réalisé par le seul cadre supérieur du service, comme à Bohicon.

²⁸⁴ En 2013, le service RFU de Bohicon avait un nouveau chef de service, titulaire d'une maîtrise en sciences de gestion, option management des organisations.

Les projets d'installation et de soutien aux RFU ont ainsi créé un effet d'« administration à deux vitesses » (Blundo, 2011) tant que les financements extérieurs étaient disponibles. À la fin de cette période, les services RFU sortent de leur statut d'enclaves dorées et sont soumis au régime de faibles moyens de l'administration municipale. Le contraste entre le RFU de Cotonou, soutenu encore récemment par des financements et un soutien technique extérieurs, et celui Bohicon, où le moment de l'accompagnement extérieur a été court, illustre ce phénomène, très commun dans les pays fortement dépendants de l'aide internationale comme le Bénin (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014b ; Roll, 2014).

4.3.1.2 Cloisonnement subi et provoqué

La place du service RFU au sein de l'administration municipale et ses relations avec les autres services municipaux constituent une autre illustration de cette transition. La mission de la Cellule RFU, énoncée dans le Manuel du RFU édité en 1996, renvoie l'image d'un service transversal à la collectivité locale et au centre de relations croisées de partenariat (SERHAU-SEM, 1996 : 93) :

[La Cellule RFU] a pour mission générale d'animer la concertation entre tous les partenaires concernés par le RFU et notamment, la Circonscription Urbaine, la Direction Départementale des Impôts, l'Institut Géographique National, la SERHAU-SEM, la Direction des Domaines et le service des Affaires Domaniales de la Préfecture.

Ce rôle de centralisation de l'information foncière et urbaine du RFU appelait à « un libre accès aux informations de l'ensemble [des] intervenants²⁸⁵ » (SERHAU-SEM, 1996 : 93) et un rapport particulièrement fluide avec les différents services de la mairie, notamment le service des affaires domaniales. Or, la vocation fiscale des RFU lors de leur installation a généré un organigramme qui ne permet pas cette transversalité. Comme souligné plus haut dans ce chapitre (section 4.1, tableau 6), à Porto-Novo, où l'énoncé des champs de compétence du RFU respecte les énoncés du Manuel du RFU de la SERHAU-SEM, il s'agit d'un doublon avec le service des affaires domaniales. Dans ce contexte où la collaboration n'est pas officiellement instaurée par l'organigramme, elle émerge de relations personnelles et de force de persuasion. À cet égard, les assistants techniques étrangers peuvent jouer un rôle important dans ces arrangements inter-personnels (cf. *infra*). À Cotonou, la collaboration avec le département des affaires domaniales a été facilitée par un ancien agent du service RFU muté au département des affaires domaniales, selon cet agent du service RFU [C2] :

²⁸⁵ Le document précise : « sous réserve que soit protégée la confidentialité des fichiers contribuables en ce qui concerne la Direction Départementale des Impôts » (SERHAU-SEM, 1996 : 93).

On a eu de la chance, il y a un agent qui était resté avec nous [au service RFU] et qui est devenu chef service d'une partie de ce département [des affaires domaniales]. Donc lui il nous aide beaucoup.

Quand ces conditions ne sont pas réunies, il s'avère que les partenariats sont difficiles, dans un univers administratif où le cloisonnement est de mise. Ainsi, le partage d'informations peut générer d'importantes tensions, selon le chef service du RFU de Bohicon [P1] :

J'ai eu un peu de réticence à mon niveau parce que j'ai peur de passer pour quelqu'un qui veut tout contrôler, qui veut contrôler ... Qui veut contrôler l'autre collègue qui fait un travail aux affaires domaniales. C'est difficile. (...) C'est sur la pointe des pieds que j'en parle.

C'est au regard de ces conditions que plusieurs travaux en doublon doivent être appréhendés. Le recours aux travaux de terrain par les services RFU pour obtenir des informations déjà détenues par le service des affaires domaniales, est un exemple frappant des stratégies de contournement des blocages. Cette pratique relativement coûteuse et peu efficace apparaît en fait comme la seule option possible du point de vue du service RFU pour assurer ses prérogatives. L'existence d'un triple SIG à Porto-Novo est un autre exemple de ces stratégies, tout autant que de la démesure des ambitions collaboratives du projet RFU.

À l'inverse, les services RFU sont également porteurs de cloisonnement. En plus du fonctionnement en silo généralisé dans l'administration, le fonctionnement en enclave du service RFU le temps du projet de développement, ainsi que le rapport particulier aux services déconcentrés de l'État (services des impôts) et l'aspect confidentiel des affaires fiscales, en font dans toutes les communes un service à part.

Le service RFU de Cotonou illustre ce statut d'exception, maintenu grâce à l'apport pratiquement continu de l'aide au développement. Certes, ce statut semble avoir permis de poser des bases solides en matière de compétences techniques et de ressources humaines et d'avoir une base de données relativement à jour. Cependant il est possible de douter de la pérennité du système selon deux aspects. Tout d'abord, les dotations de fonctionnement ne semblent pas assurées ; une grande partie des agents travaillant à temps plein sont contractuels. Au moment des enquêtes en 2013, le projet PAACO venait de se terminer et la tension était grande parmi les agents contractuels qui doutaient de la reconduction de leur contrat. À Cotonou, un responsable au service du budget indique même que les bailleurs multilatéraux, via le PGUD, impose une répartition entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement qui ne permet pas d'assumer les dépenses de maintenance du RFU après la fin du PAACO. Ensuite, il n'est pas garanti que l'aspect relationnel soit sécurisé. Par exemple avec le

service des impôts, il semble que la médiation de l'assistant technique français ait beaucoup joué, selon le chef du service RFU [C1] :

[Il] a joué un grand rôle dans cette affaire-là. Tu sais, quand c'est des collaborateurs externes qui viennent, surtout s'ils sont européens, américains, ils sont mieux écoutés que les nationaux. C'est en cela qu'[il] avait joué un rôle de catalyseur.

Dans les autres communes, le cloisonnement est de mise et considéré comme la marche normale de l'administration. Les agents du service RFU peuvent aussi jouer ce jeu du cloisonnement à dessein, comme cela ressort des entretiens à Porto-Novo. Selon un agent de la direction des services techniques de Porto-Novo [P9] :

Comme ce n'est rien que le volet fiscal que nous appelons le RFU, les gens (affaires fiscales, domaine fiscal), ils essaient de ne pas divulguer le maximum de trucs. Ils restent toujours confinés. Et chaque service reste confiné...

Selon un agent de la direction de la prospective de Porto-Novo [P2] :

Globalement à la mairie on ne connaît pas le RFU. Ça c'est un vrai problème (...). C'est comme un couvent : il n'y a que des initiés qui savent ce qu'ils disent, qui savent ce qu'ils font.

Ce fonctionnement en silo peut être considéré comme un moyen de sécuriser son poste dans un milieu concurrentiel soumis à la politisation de l'administration (cf. *infra*).

En définitive, malgré des ambitions initiales collaboratives, le service RFU est tout aussi porteur de fragmentation de l'administration municipale que les autres services, voire un porteur plus puissant en raison d'une filiation aux projets de développement et du caractère sensible de la fonction fiscale.

4.3.1.3 Un traitement politisé au même titre que les autres services municipaux

Le RFU a été instauré par un ensemble d'acteurs puissants rassemblés à la SERHAU et soutenu par l'aide au développement, dans un système administratif déconcentré caractérisé par une forte hiérarchie (cf. Chap. 3), permettant d'ordonner par le haut (par la DGID et le chef de CU) les tâches à effectuer et la collaboration. À la décentralisation, c'est le conseil municipal, et en son sein en particulier le maire, qui a hérité de la fonction de maître d'ouvrage du RFU. Or, la décentralisation au Bénin a généré une forme originale de pouvoir local (cf. *infra*) et un style particulier de gestion de l'administration municipale, lesquels s'accordent mal avec les exigences du RFU en termes de fonctionnement administratif et collaboratif.

Ce style particulier est caractérisé par une politisation importante de l'administration : ainsi, les principaux cadres sont choisis en fonction de leur affinité politique avec le maire, et le lien entre compétence technique et progression de carrière peut s'avérer relativement faible. Cette gestion partisane de l'administration est d'autant plus prégnante lorsque les fonctionnaires sont peu nombreux comme à Porto-Novo et Bohicon. Ce trait, commun à des nombreuses administrations africaines (Darbon et Crouzel, 2009), est confirmé dans le cas du Sud-Bénin par Charles-Dominé (2012), où la plupart des cadres des administrations municipales sont affiliés au parti politique du maire. *A contrario*, des conflits d'ordre partisan ou un changement de majorité politique au sein du conseil communal peuvent rendre difficile l'exécution de sa fonction, voire coûter une place au sein de l'administration.

Ce traitement des fonctionnaires est commun à l'ensemble des services de l'administration, et le service RFU n'y échappe pas, surtout lorsque les acteurs de l'aide au développement (gestionnaires de projets de développement, assistants techniques) ne sont plus présents. Ainsi les chefs de service RFU à Porto-Novo et Bohicon évoquent les enjeux politiques dans la mise à disposition des moyens de fonctionnement. À Porto-Novo [P1] :

Ce qui m'énerve, là, c'est que des services qui n'ont même pas besoin des matériels, là, c'est à eux qu'on achète. Ça dépend de celui qui est à la tête du service (...) si vous n'êtes pas en de bons termes, ou bien que l'autorité juge que vous gênez ses intérêts, on range votre service de côté. (...) Toutes les villes reconnaissent la valeur de l'outil. Mais on regarde la tête de celui qui est là avant de donner les moyens. (...) On le prive de moyens pour travailler, sachant bien que c'est de son travail, là, que la ville va tirer ses ressources. (...) C'est une manière de rendre la vie difficile.

L'anecdote suivante, relatée à propos d'une commune du département des Collines visitée par une délégation du Réseau RFU/SIF, reflète cette politisation du traitement du service RFU [B1] :

On était à S. au mois d'octobre-novembre On a constaté que les avis étaient encore là. On avait émis les avis, c'est là, c'est resté. Ils étaient émis, mais pas distribués. Pourquoi ? Parce que le maire n'a pas voulu donner les moyens. Alors un maire qui comprend vraiment qu'il faut envoyer les avis pour avoir de l'argent, il va se comporter comme ça ? Ce jour, on était allés [rencontrer le maire], et il était surpris d'entendre parler son responsable chargé du RFU dire que les avis étaient encore là. Il n'a rien compris. (...) un mois après, ils étaient encore là. C'est parce que politiquement, il ne s'entendait pas avec celui qui est son responsable sur le volet RFU. Donc si la politique se mêle un peu à la technique, c'est difficile.

Les grands événements politiques ont également une incidence sur ce service, et ce de manière peut-être plus accentuée encore que sur les autres services municipaux, du fait de sa fonction fiscale (cf. section 4.3.3). Ces phénomènes ne sont pas sans conséquence sur le comportement des agents des services RFU : une inertie importante s'instaure au sein de l'administration ; les volontés réformistes et les revendications basées sur des arguments techniques s'estompent rapidement. L'impression qui se dégage de ces situations est une domination des enjeux partisans du maire sur les enjeux techniques, face à laquelle les techniciens sont dépourvus [B1] (je souligne) :

Parce que les communes sont trop courtisées. La dose de politique au niveau des communes c'est trop... de manière à tuer même la technique. (...) Comment faire pour que ça ne soit plus forcément l'affaire du maire ?

Jouer sur la technicité de l'outil et contribuer à l'opacité de son fonctionnement sont des conséquences directes de la politisation de l'administration : ce sont également des moyens de préserver son poste dans un milieu instable. La mutation en 2013 de deux chefs de service RFU à Porto-Novo et Bohicon amène toutefois à relativiser cette protection.

4.3.2 Diffusion du référentiel gestionnaire et mise en actes

En définitive, la simple introduction du RFU n'a pas permis de réformer les caractéristiques structurelles de l'administration béninoise, que sont la faiblesse des moyens de fonctionnement, le cloisonnement et la politisation. Ces dernières étaient déjà présentes dans l'administration centrale et ont été réactualisées à la décentralisation. Cependant, le RFU n'est pas resté sans effet, notamment en termes de développement de compétences techniques et de gestion.

Derrière l'outil technique, c'est en effet une représentation du fonctionnement des administrations et de certaines compétences professionnelles qui accompagne le projet RFU. En d'autres termes, un véritable « référentiel gestionnaire » est perceptible à travers le RFU. La notion de « référentiel » est empruntée aux sciences politiques et désigne une représentation de la réalité qui à la fois identifie les problèmes sectoriels à résoudre et définit les principes et les moyens d'action (Muller, 2010). Le « référentiel gestionnaire » fait référence aux principes portés par les réformes de gestion urbaine et d'ajustement structurel et directement affiliés au mouvement du *New Public Management* (cf. Chap. 3) : techniques d'administration basées sur des instruments de gestion inspirés du secteur privé, idée d'un fonctionnement efficace et transparent de l'administration, basé sur la mise en valeur des compétences techniques et de la performance des agents (Dorier-Apprill et Jaglin, 2002a ; Bezes, 2007 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014b). Comment et dans quelle mesure ce référentiel gestionnaire se manifeste-t-il au Bénin ?

4.3.2.1 Constitution d'un groupe professionnel « converti » (Muller, 2005) au référentiel gestionnaire

Au Bénin, la mise en œuvre du RFU sur deux décennies, combinée à l'effort de formation technique dans le cadre des projets de développement, a eu comme effet l'émergence d'un groupe professionnel compétent et « converti » (Muller, 2005) au référentiel gestionnaire. Un profil professionnel type de ce groupe peut ainsi être esquissé²⁸⁶ : il s'agit, au niveau du personnel exécutif, de professionnels compétents, détenant des compétences techniques de pointe relatives à la manipulation de l'outil informatique, à la lecture des cartes et à l'utilisation de logiciels de gestion de base de données et d'information géographique. Il s'agit en général d'une jeune génération, déjà familière avec l'informatique et les nouvelles technologies. Il est fréquent que ces professionnels détiennent une formation universitaire et ne soient pas nécessairement issus de l'école d'administration.

De plus, ces professionnels détiennent une expertise issue du terrain, ce qui est peu commun au sein de l'administration. Comme il est fréquent de l'entendre en entretien, « il n'existe pas une école pour les RFU ». Cela signifie à la fois qu'il s'agit d'un outil original ayant peu en commun avec les instruments classiques de l'administration, mais aussi que le territoire dans lequel le RFU s'inscrit imprime sa marque sur les processus concrets de mise en œuvre de l'outil. Ainsi, d'une commune à l'autre peuvent différer : la réaction des populations face à l'impôt, la consistance de l'assiette fiscale, le fonctionnement de l'administration ou encore les enjeux politiques. Selon cet expert [E10] :

Pour pouvoir réussir le RFU, il faut qu'on cerne la réalité locale (...). Sinon les étapes sont connues pour mettre à jour le RFU. Maintenant c'est à côté, c'est autour de ça : c'est comment on gère le relationnel, comment on gère la politique, comment on gère l'administratif, comment est-ce que tout ça là est mis ensemble pour pouvoir avoir une bonne mayonnaise, pour que la mayonnaise prenne.

Selon le chef de service RFU de Cotonou [C1] :

Or ici, c'est le travail de terrain qui fonde votre expérience. C'est en pratiquant le terrain que vous avez des difficultés (...). Il n'y a pas une école qui enseigne le RFU. C'est la pratique. Quand tu seras à Porto-Novo tu verras : (...) il y a des difficultés qui se ressemblent, mais il y a aussi des difficultés spécifiques.

²⁸⁶ Ce profil est esquissé à partir de mes enquêtes de terrain et de la thèse de Julie Charles-Dominé (2012). Il s'agit d'un profil général type, dont toutes les caractéristiques ne se retrouvent pas chez tous les agents des services RFU. À Porto-Novo et à Cotonou, l'existence d'un effectif relativement fourni dans les services RFU tend à un certain partage des tâches, de sorte que l'ensemble de ces compétences est partagé entre les agents, certains étant par exemple plus souvent sur le terrain que d'autres.

Cette formation par le terrain et par la pratique conduit à des connaissances très précises des réalités territoriales et fiscales, en réalité peu répandues au sein des administrations, comme c'est le cas pour cet agent du service RFU de Porto-Novo [P14] :

Mais j'ai connaissance de la plupart des modifications, parce que pour la plupart je deviens codificateur pour les enquêtes. Donc toutes les fiches passent devant moi avant que ça ne parte à la saisie. La plupart des fiches passe devant moi. Je ne peux pas retenir tout mais... le réflexe aidant, quand on se retrouve en face d'un dossier, par réflexe on dit « mais il y avait une modification sur telle chose non ? » Ça amène à consulter pour voir. (...) À ne faire que ça, ça devient le quotidien.

À Bohicon, cet agent occasionnel décrit la connaissance personnalisée du terrain de sa responsable [B9] :

La commune de Bohicon, c'est dans sa tête. La dame là, elle est trop forte. Il faut appeler le nom d'un contribuable, elle va te dire où il se situe.

Ces compétences se combinent avec un savoir-être : compte tenu des conditions peu favorables, un trait de caractère important est l'engagement personnel pour défendre son service. « Il faut savoir cogner » selon le chef de service RFU de Cotonou [C1]. Des capacités de négociation et de leadership sont indispensables au responsable de ce service, devant s'allier à de multiples institutions publiques, des sociétés privées, mais aussi gérer des équipes d'agents occasionnels et recevoir des contribuables. Souvent, cet engagement personnel s'incarne également dans l'utilisation de biens personnels comme un véhicule, ou un ordinateur. Mais surtout, ce qui ressort est un goût pour ce travail de maîtrise de l'information sur le territoire. Selon le chef de service RFU de Cotonou [C1] :

Dans toutes les villes où les gens n'ont pas aimé faire le travail qu'on leur confie, si c'est seulement par intérêt, par avantage qu'on arrive, ça échoue. Il faut avoir une passion pour la chose. La passion de la recherche. Je suis en train de réfléchir toutes les minutes (...). À chaque fois que j'ai amélioré la base, je suis content.

Ce profil tend à façonner une identité professionnelle à l'échelle du territoire communal. Cet agent du service RFU de Porto-Novo explique comment un surnom lui a été attribué dans la ville à partir de son poste au service RFU [P14] :

C'est ma façon de gérer les choses (...) il y a [des contribuables] qui viennent, il faut être patient pour gérer leurs ardeurs. Ils sont vraiment prêts à charcuter ! Mais tu le travailles, tu le mets en confiance, et après tu lui dis l'importance de payer l'impôt (...) j'arrive toujours à les faire sourire. Je suis devenu ami à tout ce monde. Quand ils me voient dans la

ville, ils m'ont même surnommé «Monsieur ZIP²⁸⁷». (...) on m'a trouvé ça comme nom !

Selon cet agent occasionnel, parlant de l'agente travaillant pour le RFU de Bohicon, [B9] :

Madame L. (...) Bohicon tout entier la connaît... Bohicon là ! Tu vas même jusqu'à Sodohomey²⁸⁸, on te dit « Madame L., la dame courte²⁸⁹, là »

Le Réseau RFU/SIF, rassemblant les chefs de services RFU au Bénin constitue un autre signal, encore relativement faible, de constitution d'un groupe professionnel à l'échelle nationale, à l'image et à la culture en cours de définition²⁹⁰.

C'est auprès de ce groupe que l'on peut entendre les plus grands griefs contre le fonctionnement cloisonné et politisé actuel de l'administration, ainsi que les aspirations les plus ferventes à un fonctionnement plus proche des idéaux gestionnaires. Ainsi cet expert et co-concepteur du RFU explique sa vision de ce fonctionnement [E2] :

Parce que la mise en œuvre du RFU au sein d'une administration... il y a des éléments préalables de l'organisation administrative : la question du statut du personnel, la question de la redevabilité entre le personnel et le maire, entre le maire vis-à-vis de son personnel, la responsabilité... C'est des notions... (...) Si [un cadre] est vraiment responsable du RFU, ça veut dire qu'il assure les résultats. Et quand il travaille, il doit travailler avec tout l'engagement qu'il faut, des résultats. Et les responsables aussi, le maire ou l'élu doit lui faciliter la tâche.

En fin de compte, l'introduction du RFU a contribué à former un groupe professionnel compétent et convaincu des principes promus par les réformes de la gestion urbaine, mais également doté de compétences originales et ancrées dans les territoires.

4.3.2.2 Effets structurants et déstructurants sur l'administration municipale

Ces compétences techniques et cette culture technico-administrative, nées dans la période pré-décentralisation, pourraient-elles avoir un effet boule de neige au sein de

²⁸⁷ « ZIP » comme Zone-Ilot-Parcelle qui représente le code cadastral d'une parcelle, que les acquéreurs de parcelles doivent venir chercher au service RFU dans le cadre des procédures d'enregistrement communal du changement de propriétaire (affirmation de la convention de vente).

²⁸⁸ Arrondissement périphérique de Bohicon.

²⁸⁹ De petite taille.

²⁹⁰ L'énoncé de certains objectifs du Réseau illustre le référentiel gestionnaire (comme par exemple l'objectif de « 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 ») et la constitution d'un groupe professionnel (à travers l'objectif de « renforcement de la solidarité entre les membres du Réseau ») (Réseau RFU/ SIF, 2008).

l'administration communale ? C'est ce que suggère l'épisode de l'élargissement de l'utilisation du RFU aux ressources propres à Cotonou. Ainsi, un agent de la Direction des services économiques, chargé de ces ressources propres, explique le processus d'apprentissage dont sa direction a bénéficié auprès du service RFU [C7] :

On a nos propres enquêteurs, mais le RFU, c'est lui qui a servi d'expérience pilote de tout ça là. Nous, nous sommes nés par rapport au RFU, parce que c'est dans le cadre de la décentralisation que ce département [des services économiques] est né. (...) Et comme le RFU est là depuis (...) le temps de la Circonscription [Urbaine], on s'appuie quand même sur lui, compte tenu de l'expérience en la matière, pour recruter les gens, les former, les déployer sur le terrain par rapport aux travaux d'enquêtes et de distribution.

Cependant, force est de constater le faible impact de ce référentiel dans les actions même de la mairie. Les faibles moyens et le fonctionnement cloisonné et politisé de l'administration sont tels qu'il est encore difficile de mettre en place de nouvelles manières de faire. Une importante insatisfaction émerge des entretiens avec les agents et anciens agents des services RFU ; certains se disent « pas motivés » [P1], évoquent « un environnement où on ne travaille pas bien » [E10], voire une réelle « frustration » [E13].

Dans ce contexte, l'attrait pour d'autres sphères professionnelles est particulièrement fort. En l'occurrence, le secteur du développement international offrant bons salaires, prestige du travail à l'international, mais aussi reconnaissance professionnelle des valeurs de la gestion urbaine efficace, constitue le secteur privilégié des poursuites de carrière des responsables du RFU. Le secteur privé dont l'activité est liée aux projets de développement (bureau d'études, consultants indépendants, ...), est une voie de reconversion professionnelle également fréquente. Ce pas a été franchi par plusieurs chefs de service RFU au Bénin, notamment ceux ayant exercé à Dogbo, Cotonou et Porto-Novo, qui travaillent désormais comme consultants dans les domaines du développement local, de la fiscalité, de l'information géographique, etc. Ils suivent d'ailleurs un chemin tracé par une bonne partie des intervenants historiques de la mise en place du RFU (les quatre cadres du SERHAU ayant œuvré à la conception du RFU, un informaticien de NG-Soft, etc.). Cette sortie de l'administration peut se faire en deux temps, avec tout d'abord la pratique d'un double emploi (fonctionnaire et consultant indépendant) puis la sortie définitive.

Une partie des activités du Réseau RFU/SIF répond également à cette ambition à travers l'organisation de formations techniques, comme la gestion des bases de données ou les systèmes d'information géographique. Ces dernières ont le double

avantage de renforcer le CV des membres et d'offrir un espace de connexion au monde du développement.

Ces ré-orientations professionnelles peuvent bien sûr être considérées comme la recherche d'un meilleur emploi. Mais elles incarnent également la puissance du fonctionnement cloisonné et politisé de l'administration locale, ne laissant pas de place à d'autres modes de penser et d'agir. En d'autres termes, si ce référentiel gestionnaire ne peut être mis en acte dans le contexte de l'administration communale, alors les agents réellement convertis au référentiel gestionnaire n'ont d'autres choix que de partir.

Or, le départ de ces agents peut avoir des effets très négatifs pour la fiscalité locale : le fonctionnement personnalisé et peu normalisé du RFU fait en sorte de laisser un vide en cas de départ. La nécessité d'une formation sur le tas et par le terrain rend très délicat son remplacement. À titre d'exemple, le changement de chef de service DLP/RFU à Bohicon au milieu de l'année 2013 avait provoqué d'importants retards dans le calendrier fiscal. Au début de l'année 2014, deux remplacements problématiques étaient envisagés : à Cotonou, où le chef de service RFU devait partir à la retraite, et à Porto-Novo, où le chef de service RFU venait de réintégrer son corps professionnel d'origine, l'administration fiscale.

Jusqu'à présent, il semble que la conversion au référentiel gestionnaire n'ait pas eu d'effets structurants sur l'administration communale. Pire, elle semble avoir contribué à son affaiblissement en provoquant le départ d'un personnel compétent de l'administration vers d'autres secteurs d'emploi. Le paradoxe des réformes déstructurantes, relevé par Darbon (2003), pourrait s'appliquer dans le cas du RFU.

4.3.3 Instrument de pilotage communal cherche pilote

Au-delà d'un seul service municipal, c'est toute l'institution communale qui était visée par la mise en place du RFU. La chronologie inattendue de concrétisation de la décentralisation a fait en sorte que le RFU a été installé bien avant son institution d'attache. Pendant environ dix ans à Cotonou et Porto-Novo, le RFU a été un instrument de l'administration fiscale utilisé pour le compte des circonscriptions urbaines. Il est attendu qu'il soit désormais un « instrument de pilotage » (ANCB et VNG International, 2008 : 26) des territoires communaux. Qu'en est-il ?

Ce chapitre a déjà mis de l'avant la faible utilisation du RFU pour d'autres fins que la fiscalité locale. Les rapports les plus récents mettent l'accent sur le déficit de maîtrise d'ouvrage communale du RFU (Lavigne-Delville et al., 2008 ; Perier et Houssou, 2012b ; Simonneau, 2013b). Aussi l'instrument ne remplit pas réellement l'objectif d'aide au pilotage communal que ses concepteurs lui ont donné. Pour autant,

existe-t-il des perceptions alternatives du RFU, autres que celle d'un simple et discret instrument fiscal ? Comment ce pilotage communal se fait-il réellement ? Dans quelle mesure et à travers quelles fonctionnalités le RFU pourrait-il s'y insérer ? Cette dernière section s'appuie d'abord sur une caractérisation de la gestion communale qui ressort de dix ans de décentralisation. Elle se poursuit dans une optique plutôt prospective, en envisageant deux types d'action communale et leur lien avec le RFU.

4.3.3.1 *L'action communale en prise avec la politique du ventre*

Après dix ans de décentralisation au Bénin, un élément fort qui ressort selon les observateurs de la vie publique au Bénin est l'influence des enjeux de pouvoir sur la vie des communes. En d'autres termes, les enjeux électoraux ainsi que les opportunités de capter les bénéfices du pouvoir exercent une forte influence sur le processus des élections, la vie politique communale et *in fine* l'action communale. Ces caractéristiques, que l'on peut subsumer sous l'expression de « politique du ventre²⁹¹ » (Bayart, 1989 ; Banégas, 2003) s'accordent assez mal avec les principes d'une gestion urbaine rationnelle, selon lesquels les décisions sont prises sur la base d'informations telles que celles contenues dans le RFU.

La forte influence des enjeux électoraux sur les politiques publiques est un trait marquant des États africains indépendants (Bayart, 1989 ; Médard, 1991 ; Gazibo et Thiriot, 2009). Elle se décline d'une manière particulière au Bénin sous l'influence d'un jeu politique né des lignes de démarcation ethno-régionale pré-coloniale, marqué par la période communiste du général Kérékou et l'expérience du multipartisme à partir de 1990 (Bako-Arifari, 1995 ; Banégas, 2003 ; Langley et al., 2005 ; Bierschenk, 2006 ; Metodjo, 2007 ; Engels et al., 2008). Ce jeu politique se caractérise d'abord par la pléthore de partis politiques dans le pays, qui se créent et meurent au gré des élections, constituant plus des entreprises individuelles des leaders au service des élections que l'incarnation d'idéaux sociétaux. Pour autant, les principaux partis nationaux gardent une emprise importante sur les petits partis selon un jeu d'alliances fluctuantes. De ce fait, les carrières des hommes politiques béninois sont caractérisés par une tendance forte à la « transhumance politique » (Banégas, 2003), soit l'affiliation à l'un ou l'autre parti au gré des opportunités de prise de pouvoir. Enfin, le jeu politique béninois est influencé par une forte « logique du terroir²⁹² » (Bako-

²⁹¹ Selon Banégas (2003 : 18) « La « politique du ventre » ne se résume pas à un ensemble de pratiques de prédation politique. Ce terme émiqne désigne évidemment des phénomènes de corruption, de clientélisme et de népotisme, mais il ne s'y réduit pas, loin de là : la politique du ventre est aussi un imaginaire politique qui renvoie, notamment à un ethos de la munificence et aux pratiques de l'invisible (le ventre étant aussi le lieu de la sorcellerie) ».

²⁹² Selon Bako-Arifari (1995 : 7) « Par logiques du terroir, il fait entendre l'ensemble des mécanismes et modes d'interférence des considérations d'ordre villageois dans l'exercice quotidien des activités politiques et dans le processus de promotion des élites au niveau national ».

Arifari, 1995) selon laquelle l'autochtonie est un facteur décisif d'élection. Le « droit à la parole » politique (Metodjo, 2007) est ainsi conférée presque uniquement à l'enfant du pays, en échange d'un engagement en faveur du développement de sa localité.

La décentralisation a revivifié ces traits de la vie politique béninoise, notamment le subtil équilibre entre l'affiliation partisane à l'échelle nationale et les enjeux d'alliances locales. Les élections de conseillers communaux et des maires en 2003 et 2008 ont confirmé cette préférence pour les fils du terroir, ainsi que l'ancrage régional des grands partis politiques (Langley et al., 2005 ; Engels et al., 2008 ; Lalèyè, 2008). Elles ont aussi mis à jour les pratiques clientélistes électorales, qui consistent, dans un premier temps, à moderniser les localités d'origine par la construction d'infrastructures sociocommunitaires, sur ses propres deniers ou ceux d'un projet de développement ou de l'État ; puis dans un second temps à l'achat de votes par une distribution ostentatoire d'argent aux électeurs lors des campagnes électorales (Metodjo, 2007).

Ce jeu politicien s'imprime *in fine* sur la pratique de l'action communale par les maires. De nombreux commentateurs voient dans la gestion municipale les traits d'une « politique du ventre » décentralisée, mêlant clientélisme, patronage, allégeance au parti, mais aussi mise en acte d'une déontologie du terroir²⁹³. Les jeux politiques contribuent parfois plutôt à bloquer les actions municipales locales plutôt que de les permettre. Le fort ralentissement des actions municipales à Porto-Novo fin 2013, au paroxysme de la crise du Parti du renouveau démocratique (PRD) (cf. encadré 11 *infra*) constitue ainsi un exemple de dépendance de l'action communale aux événements partisans : des dissensions entre la direction de ce parti politique dominant Porto-Novo et le maire a provoqué des conflits internes à la municipalité, entre le maire et ses conseillers, et avec certains cadres, gelant pratiquement toutes les actions municipales. Ainsi, il est probable que le départ du chef service RFU de son poste au début de l'année 2014 soit lié à cette crise partisane.

²⁹³ « La plus grave des violences contre la décentralisation est exercée par les amateurs de la querelle politique qui se sont rués du sommet de l'Etat vers la base. L'hydre de la stérilité politique s'est ainsi délocalisée. Et nos élus locaux, comme nos mandatés nationaux, se chamaillent pour conquérir le pouvoir et se chicanent en oubliant de le gérer et de lui faire porter des fruits... alors le service public de la décentralisation devient un sévice public : la gouvernance se sclérose, le développement est en sursis et les populations n'accusent pas seulement le contrecoup en terme d'accès aux services sociaux de base mais perdent également leurs illusions sur la capacité intrinsèque de la décentralisation à procréer du bien-être et des lendemains fastes. » (Gervais Loko cité par Tossavi, 2009).

Encadré 11. Crise du Parti du renouveau démocratique (PRD) au sein du conseil communal de Porto-Novo 2012-2013

Le Parti du renouveau démocratique (PRD) est un important parti politique béninois, fondé en 1990 par Adrien Houngbédji et contrôlant traditionnellement le Sud-Est du pays, la vallée de l'Ouémé. Suite aux élections communales en 2008, le conseil municipal de Porto-Novo illustre cette emprise du PRD : le conseil communal comprend 25 conseillers affiliés au PRD sur les 32 conseillers communaux le composant. Le maire désigné au sein du conseil communal est réputé avoir été « imposé » par la direction du parti. Rappelons qu'il est d'usage que les dirigeants de Porto-Novo soient alternativement un Gun et un Yoruba, les deux ethnies dominantes dans la ville. Au moment des dernières enquêtes, le maire de Porto-Novo Moukaram Océni était en conflit avec la direction du parti depuis environ juillet 2012 à propos de plusieurs affaires municipales :

- La construction d'un nouvel hôtel de ville : annoncé publiquement en juillet 2012 sans décision claire de la part du conseil municipal et sans financement assuré, ce projet a déclenché des contestations d'abord au sein du conseil municipal, pourtant acquis au maire car de majorité PRD, puis de la part du président même du PRD, Adrien Houngbédji.
- La construction d'un parc d'attraction (devenu un projet de jardin public) : le site finalement acté par le maire avec le soutien du Président de la République n'est pas celui décidé en conseil communal.
- Un projet de transport urbain pour autobus : la coopération décentralisée avec le Grand Lyon prévoit le don d'une dizaine de bus pour organiser un système de transport collectif. Une des conditionnalités de ce don est la construction d'une aire de stationnement, pour laquelle 13 milliards de francs CFA ont été votés au budget communal, sans que la construction ait été entamée.

Ces trois projets ont provoqué d'importantes tensions en conseil communal remontant jusqu'à la direction centrale du parti, au point où pratiquement toutes les propositions du maire étaient systématiquement bloquées en conseil communal. À la fin de l'année 2013, l'ensemble de l'administration communale subissait un important ralentissement de ses activités, sous l'effet combiné du blocage de nombreuses décisions au conseil communal et de grèves des fonctionnaires s'élevant contre des retards de paiement de salaires.

Le maire démissionne finalement du parti en mars 2014 et appelle en public le soutien du chef de l'État pour ces différents projets ; ce dernier y répond favorablement et le maire de Porto-Novo se rallie à la mouvance présidentielle. Depuis mai 2014, les rapports de force partisans ont basculé au conseil communal et le PRD n'est plus majoritaire.

Source : revue de presse, entretiens (Anonrin, 2014b, 2014a ; Zinsou, 2014)

Ces paramètres posés, dans quel sens la gestion urbaine municipale pourrait-elle évoluer ? Quels sont les secteurs dans lesquels la classe émergente de professionnels rompus à la culture managériale pourrait-elle faire valoir ses atouts ? Et ceux pour lesquels l'accès leur est bloqué ?

4.3.3.2 Une domination de la prédation politique ?

Ce mode de pratique du pouvoir est, par certains aspects, hautement défavorable au RFU. Le RFU semble même largement indésirable dans certains secteurs d'action publique communale.

Selon Bierschenk (2006 : 16), une conséquence directe de ce système politique réside dans la « logique de sponsoring » qui guide la construction des principales infrastructures : ainsi, ce sont des négociations politiques en prise directe avec l'État, du mécénat direct pour faire montre de générosité, ou des appels à contributions auprès des organisations de la société civile (associations de ressortissants, etc.) qui financeraient la majorité des investissements. Combinée à une logique de captation locale de l'aide au développement (cf. *supra*), cette logique de sponsoring s'impose à la logique fiscale (celle portée par le RFU) dans le fonctionnement concret de l'action publique communale.

La pratique particulière du pouvoir s'incarne également par l'importance, voire la priorité, accordée aux postes de dépenses de prestige. Ces dépenses de prestige recouvrent d'abord les dépenses de réception, de voyages et d'habillement²⁹⁴ des élus. Plus largement, elles comprennent les dépenses permettant de mettre en scène le pouvoir²⁹⁵, par des cérémonies d'inauguration par exemple. Ces dépenses sont largement favorisées par rapport aux dépenses d'investissements. À ce titre, le RFU est désavantagé : non seulement il ne s'inaugure pas, mais de surcroît il véhicule le principe de taxation que les élus préfèrent cacher. Ainsi à Porto-Novo en 2012, le budget prévoyait des dépenses de « frais de représentations » plus élevées que les frais de fonctionnement du service RFU²⁹⁶. Selon le chef de service RFU de Porto-Novo [P1] :

Entre deux dépenses, je suppose, une dépense de je ne sais quoi, là, (...) les manifestations, les cérémonies, et les dépenses de mobilisation [des ressources fiscales], qu'est-ce que normalement on doit prioriser ? On préfère payer le prestige.

La gestion foncière communale à travers les lotissements-remembrements illustre elle aussi cette mise en acte de la politique du ventre. Les lotissements-remembrements consistent en une rationalisation de la trame parcellaire d'un espace déjà approprié par des propriétaires présumés, voire déjà bâtis (cf. Chap.3 et 5). À travers cette opération, la présomption de propriété est confirmée par l'autorité communale, à travers la délivrance d'une attestation de recasement en fin d'opération, papier conférant une certaine sécurité foncière. Dans le Sud Bénin et aux abords des villes, la valeur du

²⁹⁴ Catégories tirées des postes budgétaires des budgets consultés.

²⁹⁵ La politique du ventre englobe aussi un « imaginaire politique, qui renvoie notamment à un ethos de la munificence » (Banégas, 2003 : 18).

²⁹⁶ Selon le budget primitif 2012 de Porto-Novo, voici quelques dépenses de 2011 :

- Frais de représentation : 6 millions, dont 50% dépensés au 30 novembre 2011
- Prime d'habillement du chef de protocole : 240.000 dont 62,5% dépensés au 30 novembre 2011
- Frais pour « fêtes, cérémonies, activités artistiques, culturelles et sportives » : 30 millions, dont 80% dépensés au 30 novembre 2011
- Fonctionnement du service RFU : 5 millions dont 24% dépensés au 30 novembre 2011.

foncier et la pression sur la terre sont telles que la détention d'une parcelle en zone lotie constitue un très bon placement financier pour l'épargne et la spéculation. Les élus locaux sont réputés détenir une place centrale dans une « chaîne de la corruption foncière » impliquant de nombreux acteurs dans le cours de ces procédures (Kakai, 2012). Des cas d'auto-attributions de parcelles par des élus locaux, avec la complicité des géomètres, sont ainsi régulièrement dénoncés ces dernières années. L'attribution et/ou la vente de parcelles initialement prévues pour des infrastructures ou des équipements publics sont également très fréquentes, ainsi que l'attribution de parcelles à des proches des élus. Il en découle que l'application foncière du RFU, au-delà de ses obstacles techniques et organisationnels (cf. section 4.1), semble politiquement condamnée.

Ces exemples révèlent l'importance des intérêts personnels ou communautaires dans la pratique du pouvoir, typique de la « politique du ventre ». Ces phénomènes questionnent quant à la capacité d'un outil d'information foncière supposant transparence et circulation de l'information foncière à s'imposer dans le champ de la gouvernance municipale. Cet aspect sera exploré plus avant dans le chapitre suivant.

4.3.3.3 Le RFU comme outil d'aide à la décision politique ?

Par ailleurs, dans certains secteurs apparaissent les signaux d'un changement incrémental²⁹⁷ vers une gestion urbaine normalisée, où le RFU accompagnerait les élus dans leurs décisions de programmation budgétaire et spatiale.

En premier lieu, l'exercice des Plans de développement communaux (PDC) constitue un bon point d'entrée, en ce qu'il constitue le moment de programmation des actions communales. Ce qu'il semble intéressant à souligner n'est pas tant le contenu des PDC que l'évolution entre les PDC de première génération réalisés au lendemain des premières élections, et les PDC de seconde génération, réalisés aux secondes mandatures municipales. Selon de nombreux observateurs de la décentralisation, la première génération de PDC, loin d'incarner un projet politique et territorial, apparaissait comme des listes de projets « prêts à financer », clairement orientés vers la recherche de fonds internationaux. Sans lien avec des capacités financières des municipalités, ni avec des mécanismes concrets de mise en œuvre, suivi et évaluation, la plupart de ces PDC sont restés lettre morte (Langley et al., 2005 ; Renaud et al., 2009). Les PDC de seconde génération sont encouragés à représenter un véritable projet politique et une planification intégrée sur cinq ans (VNG International, 2012).

²⁹⁷ Le caractère incrémental du changement revient à une « évolution faite pas à pas, par modifications partielles ou successives, intégrant des opportunités singulières et les coups-partis, conduisant finalement à long terme à un changement global » (Scherrer, 2004 : 48).

Bohicon est la seule des trois communes étudiées à cumuler deux expériences de PDC²⁹⁸. Elle illustre une progressive intégration d'une culture de gestion urbaine, dans laquelle le RFU sert de base pour la programmation. Tout d'abord, un bilan de la mise en œuvre du premier PDC a été réalisé. Celui-ci témoigne d'une certaine diffusion d'une culture gestionnaire normalisant le processus des politiques publiques par l'intégration d'une étape d'évaluation. Ensuite, la différence entre les deux PDC est frappante sur le plan de la programmation financière : le coût cumulé des projets inscrits au premier PDC (2004-2008) s'élevait à plus de 14 milliards de francs CFA, pour un budget annuel d'environ 600 millions de francs CFA, soit environ 4% du montant de prévisions de dépenses. Aucune analyse des capacités de financements de ces investissements n'apparaît, en dehors d'une conclusion appelant finalement aux transferts de l'État (Mairie de Bohicon, 2005 : 169) :

La programmation pluriannuelle qui en a découlé se chiffre à 14.121.621.720 F CFA. Pour une commune dont le budget annuel s'élève à près de 600 millions, cela peut paraître irréaliste. Mais la commune attend des transferts de ressources de la part de l'Etat. Les budgets précédents n'ont pas été élaborés dans cet esprit. Donc le transfert effectif des ressources aux Conseils communaux constitue une condition sine qua non à la mise en œuvre des actions prévues.

Le second PDC (2012-2016) quant à lui annonce 6 milliards de francs CFA de dépenses prévues, dont 3,8 milliards déjà prévues par un budget d'investissement sur cinq ans. Les projections budgétaires prévoient des ressources propres en forte augmentation sur les cinq années de 2012 à 2016, dont un doublement des recettes fiscales. De plus, la commune a des ambitions en matière de mobilisation des ressources financières, liées au projet d'accéder au statut de communes à statut particulier : ces dernières doivent en effet remplir des critères démographiques (une population de cent mille habitants au moins), urbains (une urbanisation continue sur une distance de dix kilomètres au moins) et financiers (des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement). La commune de Bohicon remplit les deux premiers critères et l'ambition du PDC est d'apporter les preuves concernant le dernier critère. Le renforcement du RFU est considéré à cet égard comme un objectif spécifique important, ce qui témoigne de la prise de conscience du potentiel de l'outil et de l'idée que l'investissement dans le RFU est « à rentabilité certaine » [N2]. La somme de 50 millions de francs CFA est prévue pour un programme de mobilisation des ressources financières, dont l'élargissement de l'assiette fiscale à travers le RFU. Enfin, ce PDC annonce des projets tournés vers le « renforcement des capacités de gestion urbaine » et

²⁹⁸ Cotonou détient un PDC sur la période 2008-2012, réalisé à la toute fin de la première mandature du maire (le maire a été ré-élu), Porto-Novo détient un PDC couvrant la période 2005-2009.

« l'amélioration du management municipal », comprenant la généralisation des outils de type SIG et de suivi de l'information. On note donc un réalisme croissant entre les objectifs ambitieux et les moyens prévus.

En second lieu, le RFU semble être amené à se développer dans une fonction cartographique. C'est en effet l'avis de plusieurs techniciens et experts rencontrés constatant la banalisation de l'informatique. Selon un informaticien [E8] :

Ce qui se pointe à l'horizon, et qui sort du RFU, c'est quelle exploitation les agents, que ce soit au niveau de la mairie, que ce soit au niveau des impôts, peuvent faire des informations disponibles dans la base. Et ça, avec leur bagage informatique qu'ils ont maintenant, ils peuvent faire des choses avec les données qui sortent de la mise en place de la base de données. (...). Maintenant les gens savent mieux qu'ils ont des informations dans la base qu'ils peuvent exploiter. Or actuellement (...) il y en a peu qui s'intéressent à ça ! Et c'est dommage ! (...) Toutes les retombées, tout ce que les gens peuvent exploiter au niveau de la base ils ne le font pas... progressivement ça va venir.

Comme cela a déjà été évoqué (cf. section 4.1), la fonction cartographique séduit : elle véhicule une image de modernité qui semble plaire aux élus comme aux techniciens. Les exemples d'extension de l'usage du RFU donnés lors des entretiens se basent tous sur cette fonction cartographique. Un expert relate l'expérience du RFU dans une commune du sud du pays [E10] :

Le projet devait nous amener sur tous ces terrains-là. Parce qu'à un moment donné, on commençait déjà à voir...le maire m'invite au conseil, je projette [un diaporama] : « on veut construire une école, et on veut choisir un emplacement ». (...) « Vous-même vous voyez »... On peut même sortir les chiffres, le nombre d'enfants (...) « c'est à vous maintenant, vous devez choisir. Ça, ce n'est plus moi ». Bon, on a fait quelques expériences comme ça, c'est tout ça qui nous a amené un peu vers la voirie mais on n'est pas vraiment allé très loin, ça demandait du temps, il faut que les (...) relations avec les services se renforcent davantage, et surtout, comme partout ailleurs, les problèmes entre les personnes.

De plus, la fonction cartographique est prétexte à différents usages. À Cotonou, le maire vante même les mérites du RFU face à l'échec de la mise en place de la Liste électorale permanente informatisée²⁹⁹ (LÉPI) selon le chef du service RFU [C1] :

Dans le cadre des élections, dans le cadre de la LÉPI, il y avait la phase de la cartographie censitaire qui était bâclée, tout le monde en parlait. Le

²⁹⁹ La LÉPI, mise en place pour les élections présidentielles en 2011, est une liste électorale et une cartographie censitaire. Sa conception a fait l'objet de fortes contestations (des personnes auraient été « oubliées » de cette liste, des quartiers localisés dans des communes voisines, etc.). Le processus de correction de la LÉPI est ainsi en cours depuis 2012. En 2014, il n'avait toujours pas abouti, ralentissant d'autant la tenue des troisièmes élections communales.

maire a dit qu'il y avait un outil dans la ville qui aurait pu être utilisé, et avoir moins de problème. Donc le maire nous a demandé de venir présenter l'outil devant (...) des acteurs clés de la LÉPI. On est allés dans son bureau pour présenter le SIG et il leur a dit : « vous auriez pu l'utiliser ! Gratuitement ! »

Un nombre croissant de projets communaux prévoit l'utilisation d'un SIG, à l'instar du projet de gestion des déchets ménagers à Cotonou³⁰⁰, ou des projets de développement du tourisme et de protection du patrimoine à Porto-Novo³⁰¹. Sous réserve qu'une mutualisation des moyens se réalisent à terme³⁰², la multiplication des supports cartographiques pourrait renforcer la culture technico-administrative au sein de l'administration et faire progressivement évoluer les modes de prise de décision.

Enfin, c'est peut-être à partir d'une volonté d'autonomisation vis-à-vis de l'État que pourrait émerger une prise en main communale du RFU. Comme le souligne Charles-Dominé (2012 : 307), la maîtrise cartographique à Cotonou est un cas exemplaire du processus d'autonomisation vis-à-vis de l'État. Cette autonomisation est d'abord technique, mais elle s'engage également dans la voie de la prospective urbaine. Ainsi à Cotonou, la possibilité de mettre à jour la carte parcellaire en régie, sans passer par l'IGN, est une fierté des techniciens [C2] :

Nous voulons évoluer, nous voulons que ça marche, nous voulons sortir ça pour que tout le monde puisse voir ce que nous sommes en train de faire. (...). Il faut que ça sorte, il faut que les gens voient que effectivement, il y a quand même des choses qui ont été faites.

Cette fierté pourrait s'être transmise aux élus, comme le suggère la valorisation du RFU et de son SIG face à l'échec de la LÉPI auprès d'acteurs nationaux et internationaux.

Il semble peu probable que l'outil de gestion en lui-même bouleverse la prégnance de la politique dans la vie communale. L'exemple du lien fait avec la LÉPI laisse cependant penser que la fonction cartographique pourrait rapidement prendre de l'importance sous l'effet d'un élément déclencheur, peut-être accidentel, mais suscitant l'intérêt politique. À terme, on peut penser que la diversification des rôles du RFU pourrait renverser les mécanismes de marginalisation du RFU, en particulier si les élus

³⁰⁰ Projet de Gestion des Déchets Solides et Ménagers (PGDSM) mis en œuvre par l'ONG Oxfam Québec.

³⁰¹ Notamment dans le cadre de la coopération décentralisée entre Porto-Novo et la Communauté Urbaine du Grand Lyon.

³⁰² Ce qui est souvent souhaité par les techniciens [C2] : « Il ne faut pas que chacun garde le système avec lui pour dire « c'est pour moi » Non ! « La paternité du système... » Non ! On n'a pas besoin de ça. Ce dont on a besoin c'est la vulgarisation, que n'importe quel service puisse utiliser ce système qui est bon ».

« embarquent » sur l'un de ces rôles. Comme le suggère Roll (2014), la politisation de l'administration n'est pas un frein absolu à la délivrance des services publics, mais peut jouer en sa faveur, à condition que l'outil réponde à des enjeux politiques. Selon l'auteur, une telle évolution a même plus de chances d'advenir si la dynamique est endogène, comme dans le cas de la politisation d'un enjeu sectoriel, que si elle est exogène, au travers d'un projet de développement par exemple. Ces éléments prospectifs seront à nouveau discutés dans la conclusion de cette thèse (cf. Chap.6).

L'outil RFU s'insère de manière originale dans les municipalités : il incarne un référentiel gestionnaire qui cadre mal avec le fonctionnement aux faibles moyens, cloisonné et politisé de l'administration municipale actuelle. Cependant, il a fait émerger une classe de professionnels compétents, qui peut contribuer à la marge au développement de nouvelles compétences au sein de l'administration. Lorsque les conditions sont réunies comme à Cotonou, le service RFU devient un atout pour la municipalité, une force d'innovation et un facteur d'indépendance vis-à-vis de l'État central.

Les enjeux de pouvoir restent cependant très présents à l'échelle municipale au Bénin. Le service RFU, au même titre que les autres services municipaux, est soumis aux jeux des partis politiques et de la « politique du ventre ». La décentralisation a démultiplié les opportunités de prises de pouvoir et est loin d'avoir favorisé l'émergence d'une administration performante comme les tenants du *New Public Management* le souhaitaient (Bezes, 2007).

Conclusion du chapitre 4 : ancrage, marginalisation et signes d'un changement incrémental

Synthèse

En définitive, la simple introduction du RFU n'a pas suffi à réformer l'administration locale. Changer l'instrument ne permet pas de tout changer. En revanche, les pistes d'un changement progressif, selon une logique incrémentale, semblent se dessiner.

Ce chapitre a mis en évidence un RFU cantonné à l'application fiscale, et dont le fonctionnement systémique est si peu respecté que sa pérennité, voire son intérêt fiscal, peuvent être mis en doute. La mise en œuvre de la fiscalité locale est ainsi la fonction principale du RFU, mais cette fonction constitue une assise institutionnelle, pas un moteur puissant de collaboration (section 4.1).

Sur plusieurs points, ce chapitre démontre que la mise en œuvre du RFU reflète un fonctionnement administratif très conventionnel, n'échappant pas aux travers habituellement dénoncés de l'administration. Mettre en place un outil transversal et multi-acteurs dans un environnement en silos, où les postes sont instables, où les moyens de travailler se construisent (voire se gagnent au prix de rudes batailles) plutôt que sont donnés, où les espaces de liberté s'aménagent et où les chemins de la progression de carrière sont incertains n'a rien d'évident, voire est pratiquement impossible. En d'autres termes, la mise en œuvre du RFU et de la fiscalité locale constitue un champ politique où se confrontent des stratégies et des intérêts, non un champ de savoir et d'opérations objectif³⁰³. Le mode minimaliste de la mise en œuvre du RFU en est la manifestation. Sans ces aménagements vers un mode minimaliste, sans cette appropriation au sens fort du terme³⁰⁴, le RFU aurait probablement disparu. De plus, la décentralisation semble avoir renforcé la nécessité d'un mode minimaliste (section 4.2).

En fin de compte, à l'intérieur de ce contexte contraint, le RFU a réussi à s'ancrer solidement comme l'outil de la fiscalité locale. Il est devenu incontournable et de ce fait a passé avec succès deux caps critiques : celui de la fin des projets de développement de mise en place et d'appui au RFU et celui de la décentralisation. Au cœur des nouvelles collectivités locales, il joue donc ce rôle modeste de cadastre fiscal,

³⁰³ Comme la macroéconomie étudiée « par le bas » dans le dossier de Politique Africaine coordonné par Hibou et Samuel (2011).

³⁰⁴ Proche de la « prise de possession », de « l'exclusivité » (Veschambre, 2005 : 116) et liée à une déformation, voire à une souillure (Serres, 2008), à la mutilation ou la « cannibalisation du modèle » (Darbon, 2009a : 9).

sans grands effets sur la gouvernance municipale. Cependant, certaines conditions en place pourraient donner un second souffle au RFU dans cette configuration municipale : des professionnels béninois formés au référentiel gestionnaire qui commencent à former un corps professionnel encore lâche ; des technologies maîtrisées localement, dont les potentialités sont bien comprises par un certain nombre d'experts locaux ; des institutions municipales encore fragiles, mais dont certaines commencent à formuler un projet politique et de développement. Il semble qu'un prétexte relativement anecdotique (par exemple la LÉPI ? Un projet nécessitant un SIG ? La rénovation de l'adressage ?) pourrait mettre en avant le RFU, notamment auprès des élus, et poursuivre le travail de diffusion des techniques managériales au sein de l'administration municipale (section 4.3).

Selon une perspective diachronique, ces résultats peuvent être relus à l'aune des paris des concepteurs sur la gestion urbaine béninoise.

Paris précoces : les effets d'une dissociation des réformes politiques et techniques

Un élément important du contexte de mise en œuvre du RFU a été l'important décalage entre l'introduction de l'outil et la naissance des communes. En ce sens, le pari de la décentralisation et de la maîtrise d'ouvrage communale était bien trop précoce.

Ce décalage se manifeste à deux niveaux. Au niveau de l'administration, le fonctionnement du RFU durant sa première décennie bénéficiait d'une double protection : celle du projet de développement, apportant financement, puissance technique à la SERHAU, fluidité des relations avec les partenaires et gratification professionnelle selon le référentiel gestionnaire ; celle de l'administration déconcentrée (la circonscription urbaine), offrant un contexte de faible opposition entre administration urbaine et administration fiscale et de relative indépendance vis-à-vis d'enjeux partisans.

Lorsque la double protection du projet de développement et de l'administration déconcentrée est tombée, l'enclave dorée a laissé place à la réalité d'une administration municipale dépourvue de moyens, en relative concurrence avec l'administration d'État et fortement politisée. Aujourd'hui, le désenchantement joue sur les agents administratifs avec des effets sur l'administration communale et sa performance. En effet, les départs « politiques » de certains agents fragilisent des administrations faiblement dotées en cadres ; ceux qui restent se plient aux dures règles du jeu de la concurrence entre services, au détriment de la gestion urbaine intégrée.

Mais c'est au niveau politique que ce décalage produit les effets les plus visibles. À Cotonou et Porto-Novo, l'outil et ses acteurs se sont « rôdés » sans forte interaction avec le politique pendant dix ans. Les fortes frictions avec le politique que l'on constate aujourd'hui ne doivent pas étonner : elles n'ont pas pu se faire auparavant parce que les circonscriptions urbaines n'étaient que des institutions déconcentrées. Une seconde raison réside dans le fait que la conception du RFU n'a pas fait l'objet d'une validation politique : elle a été pensée comme un dispositif technique, y compris une technique institutionnelle (décentralisation, partenariat, etc.) et non comme politique.

Paris réussis

Ce chapitre a également démontré la robustesse du RFU visible à travers sa longévité, son ancrage dans l'administration fiscale, l'existence du Réseau RFU/SIF et plus largement d'un réseau d'acteurs connaissant le RFU et diffusant l'expertise qui y est liée. Parmi les paris faits par les concepteurs du RFU à la fin des années 1980, il semble que le pari de l'informatique était le bon. En effet, l'informatisation permet des automatisations qui allègent beaucoup le travail des administrateurs des impôts et qui contribuent à modeler l'image de leur travail de manière valorisante. La situation étudiée dans cette thèse en est une où les principales résistances des administrateurs des impôts ont été dépassées. Le temps fait son œuvre, à travers le renouvellement des générations notamment.

Le pari de l'informatique était également le bon en termes de compétences locales à la maintenance. Le Bénin semble aujourd'hui bien doté en sociétés d'informatique et en informaticiens. Certes, les acteurs du RFU se plaignent d'être dépendants aux sociétés informatiques historiques/conceptrices du RFU et d'autres³⁰⁵ dénoncent la complexité du système, mais tout porte à croire que cette dépendance pourrait bientôt être dépassée. Par exemple, le ministère chargé des finances auquel appartient l'administration fiscale affiche des ambitions de modernisation via l'informatisation intégrée de ses services et de la formation de ses agents³⁰⁶.

Enfin, le pari de l'informatique a également mené à l'alliance du RFU avec le système d'information géographique (SIG), ouvrant la possibilité de la cartographie numérique et d'une autonomisation des communes vis-à-vis de l'IGN, toutes deux sources d'intérêt à l'intérieur des institutions communales. Avec la cartographie numérique, c'est la voie vers un pilotage spatialisé des communes qui s'ouvre timidement.

³⁰⁵ Par exemple la coopération allemande, cf. Chap 3.

³⁰⁶ Un projet d'appui à l'accroissement des recettes intérieures du Bénin, soutenu par le ministère chargé des affaires étrangères du Canada, serait en cours de démarrage.

Dans ce tableau globalement « positif », la question foncière reste un point noir important : la simple concurrence entre services et les enjeux de carrière professionnelle n'expliquent pas à eux seuls les complexités de mise à jour de la carte parcellaire et du fichier des contribuables. L'expression de « mafia foncière » citée par nos interlocuteurs laisse deviner des enjeux beaucoup plus forts et dépassant la seule sphère de l'administration. Cette zone d'ombre ne semble pouvoir être comprise à l'intérieur du cadre administratif et appelle à un autre type d'analyse, à l'interface du RFU avec le territoire, portant sur les processus de production foncière et ses acteurs.

Chapitre 5 La territorialisation de la régulation foncière : le RFU à la marge

Ce cinquième chapitre analyse la mise en œuvre du RFU au contact du principal fait social qu'il est censé enregistrer : la présomption de propriété.

La recherche « sort » donc des bureaux de l'administration et s'éloigne des acteurs publics pour comprendre, sur le terrain, comment et auprès de qui les habitants et investisseurs achètent des terrains, posent des actes et obtiennent des documents destinés à fonder la présomption de propriété ; et comment, en retour, des acteurs de l'administration communale, *via* le RFU et ses procédures, tentent d'enregistrer cette information foncière relative à l'identité des propriétaires présumés d'une parcelle donnée dans une perspective de gestion urbaine.

La présomption de propriété et les actes qui la fondent sont considérés comme des faits sociaux et non seulement comme des procédures administratives et juridiques. Cette conception correspond à la définition du foncier comme un rapport social, et des règles régissant l'accès au foncier et sa sécurisation, comme les règles du vivre ensemble que se donne une société (Le Bris et al., 1982 ; Le Roy, 2011). Elle correspond également à une définition pragmatique dans le contexte étudié où les lois et procédures officielles n'ont que peu de poids par rapport aux régulations de fait. Dans ce chapitre je m'intéresse à la régulation de ce fait social : la régulation foncière³⁰⁷.

Le RFU est un instrument d'enregistrement de la propriété présumée à fin fiscale et de centralisation de cette information (cf. Chap.3) : **dans quelle mesure le RFU a-t-il aujourd'hui une incidence sur les dispositifs d'établissement de la propriété présumée ? Inversement, dans quelle mesure ces dispositifs et leur processus ont-ils un impact sur la mise en œuvre du RFU ?**

Les questions posées ici s'ancrent dans une perspective de recherche qui s'attelle à comprendre les effets de l'instrument d'action publique qu'est le RFU. C'est la mise en œuvre du RFU dans un contexte territorial particulier qui est observée dans ce chapitre.

³⁰⁷ La régulation sera comprise comme le processus de production et de mise en œuvre des règles relatives à l'accès à la terre et à la sécurisation de la possession (cf. section 5.2.1).

À travers cette observation, il s'agit de comprendre les interactions entre un fait social complexe (la présomption de propriété) et l'instrument RFU (ses acteurs, ses procédures, ses produits matériels) ; et de mettre en lumière les effets de ces interactions à la fois sur l'instrument lui-même, sur les territoires et sur la régulation de l'enjeu traité, à savoir l'établissement de la présomption de propriété.

Ce chapitre déroule cette analyse en trois temps, partant de la description du fait social concerné - l'établissement de la présomption de propriété, autrement dit le(s) processus de production de l'information foncière³⁰⁸ - et aboutissant à l'analyse de son interaction avec le RFU.

Dans un premier temps, le chapitre décrit et analyse la production de l'information foncière comme un marché de l'information foncière qui structure les pratiques de sécurisation. Le facteur économique apparaît alors important dans le choix parmi les options politico-juridiques fondant la propriété présumée (section 5.1).

Dans un second temps, une typologie des territoires de la régulation foncière est proposée, montrant les différents espaces où s'expriment des règles particulières d'établissement de la propriété présumée. À partir d'une triple entrée par les dispositifs juridiques, l'économie et les lieux, la typologie montre la différenciation des territoires de la régulation foncière (section 5.2).

Dans un troisième temps, le fonctionnement du RFU au contact de ces processus marchandisés et territorialisés est analysé. Comment cet instrument s'articule-t-il à l'ensemble pluriel de modes territorialisés de régulation foncière ? À travers son existence discrète mais longue, ne participe-t-il pas à construire, en creux ou en plein, de manière passive ou active, une stabilité des règles et des acteurs du jeu foncier ? Dans quelle mesure contribue-t-il à un certain mode de régulation foncière ? Partiellement enchâssé dans ces processus, partiellement à l'écart/incompatible, le RFU répond de manière insatisfaisante aux exigences de la décentralisation gestionnaire (section 5.3).

³⁰⁸ L'information foncière correspond donc ici à l'information relative au(x) propriétaire(s) présumé(s) d'une parcelle donnée. Elle prend principalement la forme de documents, les « petits papiers », mais la notion recouvre aussi des données numériques, les savoirs des acteurs, etc. à propos de l'identité du propriétaire présumé d'une parcelle.

5.1 Une information foncière objet de toutes les convoitises

Le recueil de l'information foncière réalisé par le RFU se réalise au début des années 2010 dans un contexte relativement différent de celui de la fin des années 1980. Ce qui n'avait pas été anticipé est l'extraordinaire pression foncière se renforçant progressivement dans le Bénin urbain. Cette pression foncière a engendré le développement d'un marché foncier peu encadré par les pouvoirs publics, mais plutôt pris en charge par un panel d'acteurs privés, engendrant dérives et arnaques en tout genre. Ces phénomènes se sont accompagnés d'une demande croissante de sécurisation foncière par recours à l'écrit à laquelle répond un marché de l'information foncière formaté par des intérêts marchands. Cette première section décrypte ces phénomènes et leur lien avec la production et la circulation de l'information foncière.

5.1.1 Un marché foncier sous haute pression

5.1.1.1 *La ruée vers la terre contemporaine*

Depuis le début des années 1990, le Sud-Bénin connaît une véritable ruée vers la terre, fortement liée à l'urbanisation. Historiquement, la terre a détenu dans la région une importance particulière sur les plans culturel et religieux tout d'abord, puis sur les plans social et économique (Mondjannagni, 1977). Cette importance est désormais également financière.

L'importance accordée au fait d'être propriétaire et de faire construire son logement³⁰⁹ est ancienne (cf. encadré 5, Chap.1). Ces actes conditionnent en effet le passage au statut d'adulte, la mobilité sociale et la reproduction sociale. Laisser à ses enfants des parcelles en héritage est perçu comme une obligation sociale. Les évolutions contemporaines d'une société béninoise de plus en plus individualisée renforcent l'aspiration à la propriété individuelle, et multiplient très fortement les besoins en terre : l'habitat collectif, qu'il soit traditionnel (en collectivité familiale) ou moderne (en location dans les concessions), est globalement rejeté. Les parcelles doivent désormais abriter les familles nucléaires et non plus élargies ; même les femmes (les commerçantes par exemple), qui traditionnellement ne sont pas propriétaires, constituent un groupe d'acquéreurs de plus en plus conséquent (Lassissi, 2006 ; Adjahouhoue, 2013).

L'achat de parcelles en périphérie urbaine relève également d'une tradition d'investissement foncier agricole ancienne au sein des populations urbaines. Cette tradition remonte au développement des plantations de palmiers à huile et s'est prolongée durant la période coloniale (Mondjannagni, 1977). Aujourd'hui, l'agro-

³⁰⁹ Le marché de l'immobilier (achat-vente de maisons) est pratiquement inexistant.

business pratiqué par les hommes d'affaires et les responsables politiques béninois perpétue cette pratique (Gbaguidi, 2010). Ces parcelles ont également acquis une fonction d'épargne, au fil de la marchandisation progressive de la terre et la monétarisation de l'économie³¹⁰ (Pescay, 1998). La très faible confiance dans les banques, en particulier depuis la faillite des banques nationales à la fin des années 1980³¹¹, renforce encore cette fonction d'épargne. De ce fait, la terre garde la fonction d'un patrimoine, plus seulement symbolique mais aussi financier.

Plus récemment, un investissement foncier d'un nouveau type émerge, sous la forme d'acquisitions massives de terres périurbaines par les urbains dans une perspective de rente de spéculation. Il n'existe pas de données systématiques sur ces pratiques, mais différentes enquêtes et travaux de recherche tendent à démontrer l'existence d'achats de vastes domaines par des hommes d'affaires ou des individus aisés. Ces domaines, ni cultivés, ni bâtis, sont destinés à la revente par lots, voire la vente multiple, à l'arrivée de l'urbanisation (Gbaguidi, 2010 ; Dossou, 2011 ; Adjahouhoue, 2013 ; Revelli, 2013).

En définitive, on retrouve au Sud Bénin des phénomènes documentés à travers la sous-région ouest-africaine : montée en importance de la terre comme support d'épargne (Moser, 1998 ; Payne, 2002b), marchandisation, voire financiarisation du foncier (Denis, 2011 ; Michel et al., 2011).

5.1.1.2 Un marché foncier en explosion

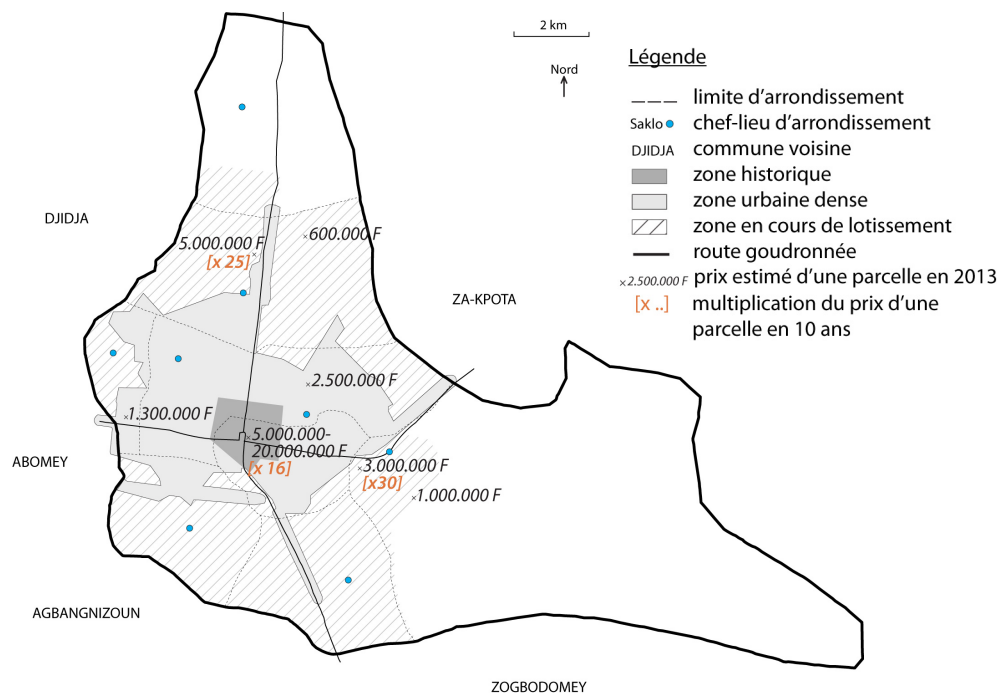
La conséquence de ces pressions culturelles, sociales et économiques à devenir propriétaire est l'explosion du marché foncier, tant en milieu urbain qu'en milieu péri-urbain. Différentes études attestent d'une forte pression sur les terres et mettent en lumière ses manifestations : multiplication des transactions, augmentation des prix fonciers et diminution de la taille des parcelles en centre urbain, marchandisation de la terre à la périphérie des villes et étalement urbain très rapide (Floquet et Mongbo, 1998 ; Grisoni-Niaki, 2000 ; Floquet et Mongbo, 2003 ; Dorier-Apprill et Domingo, 2004 ; Agossou, 2011 ; Dossou, 2011 ; Adjahouhoue, 2013). Ces dynamiques ne sont pas documentées systématiquement ni quantitativement, mais peuvent être illustrées par nos études de cas. Par exemple à Cotonou, on estime que dans certains quartiers résidentiels les prix fonciers ont été multipliés par vingt entre 1974 et 2000, atteignant jusqu'à 15 millions de francs CFA pour une parcelle (Grisoni-Niaki, 2000). Dans la

³¹⁰ Relevée dès la période coloniale (Mondjannagni, 1977).

³¹¹ En 1988, le Bénin connaît une faillite bancaire qui prolonge une crise économique sans précédent. Les trois banques du pays, la Banque Commerciale du Bénin (BCB), la Banque Béninoise de Développement (BBD) et la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) se retrouvent en situation d'illiquidité, liées à des prêts sans garantie et des détournements d'argent par des dignitaires du régime de Kérékou (Banégas, 2003 : 82).

perspective de produire de nouvelles parcelles à vendre, le morcellement de parcelles est fréquent. Adjahouhoue (2013) rapporte que, dans les localités en périphérie de Cotonou, la superficie des parcelles est passée de 900 m² ou 625 m², formats typiques des parcelles des lotissements coloniaux³¹², à moins de 400 m². Bohicon, pourtant à l'écart des dynamiques urbaines explosives du littoral, n'échappe pas à la tendance. Le carte 5 ci-dessous localise les prix fonciers et leur variation, selon les dires des acteurs du marché foncier et des histoires individuelles d'achat de parcelles³¹³ recueillies en entretiens.

Carte 5. Prix actuels des parcelles selon la localisation dans la commune de Bohicon et augmentation approximative des prix fonciers en dix ans



Réalisation : Claire Simonneau, 2014.

NB : Les limites administratives représentées ici n'ont aucune valeur officielle

Source : entretiens avec des démarcheurs, chefs de quartier, acquéreurs de parcelles

L'explosion du marché foncier et de ses enjeux économiques va de pair avec une évolution du profil des acteurs de ce marché, soit les acquéreurs de parcelles, les vendeurs et les intermédiaires (Ladurelle, 2002 ; Precht, 2003 ; Koumassou, 2010 ; Avohoueme, 2012 ; Adjahouhoue, 2013). Les acquéreurs de parcelles sont toujours le

³¹² Les lots coloniaux, d'une longueur de côté entre 50 et 60 mètres étaient composés de quatre parcelles, d'où l'appellation « carré » pour désigner des parcelles.

³¹³ La superficie moyenne des parcelles à Bohicon concernées par ce graphique peut être estimée à 500 m².

plus couramment les chefs de ménages, mais de nouveaux profils apparaissent, notamment les femmes. Ces dernières, traditionnellement écartées de l'héritage foncier, sont de plus en plus présentes sur ce marché foncier qui leur permet de devenir propriétaires. Une « nouvelle classe de propriétaires fonciers » (Koumassou, 2010 : 50) émerge également, composée d'hommes d'affaires, de notables, de commerçants riches, pour laquelle l'achat a une motivation purement financière : la revente.

S'agissant des vendeurs, les possesseurs coutumiers occupent le devant de la scène : c'est à travers le morcellement de leurs vastes domaines que la ville s'agrandit selon des processus néo-coutumiers (Durand-Lasserre et al., 2004). Cependant, les vendeurs ne sont plus les chefs de famille mais leurs héritiers, détenteurs de terres suite au morcellement des domaines et la répartition des parcelles entre les familles nucléaires. Mais ce sont surtout les « revendeurs » qui constituent une nouvelle catégorie : à l'arrivée de l'urbanisation, ces détenteurs de vastes domaines, sur lesquels un TF peut avoir été établi, morcellent les terrains et les vendent à des particuliers. La précision des opérations de morcellement parfois observée trahit une véritable stratégie commerciale : certains propriétaires font appel à un géomètre qui trace un plan de morcellement orthogonal, prévoyant de larges voies, de sorte que le lotissement-remembrement (ultérieur) soit facile à établir et sans grande perte à l'échelle de chaque parcelle³¹⁴, renforçant ainsi la valeur commerciale des parcelles.

Entre acquéreurs et vendeurs s'est développée une profession intermédiaire, celle de démarcheur. Ce dernier est une sorte d'agent immobilier informel, généralement issu de la localité où se déroule la transaction foncière, chargé de mettre en relation les deux parties. Le démarcheur exerce un contrôle sur les parcelles préalable à cette mise en relation. Il s'agit surtout de vérifier que le vendeur est bien le propriétaire légal ou légitime de la parcelle. 10% du montant de la transaction lui est reversé par le vendeur, ainsi, parfois, qu'une compensation par l'acquéreur (autour de 5% du montant de la transaction). Cette activité de courtage, généralement exercée occasionnellement en complément d'une autre activité économique, se professionnalise dans les zones urbaines denses. Sur le littoral, la prolifération des « agences immobilières » ayant pignon sur rue en est un signe (cf. illustration 3 ci-dessous).

³¹⁴ Le lotissement-remembrement donne lieu au prélèvement d'un « coefficient de réduction » sur chaque parcelle. Il s'agit de l'emprise foncière destinée aux équipements et au remembrement viaire, généralement de l'ordre de 40%. Le coefficient est calculé en fonction des besoins de la zone à lotir.

Illustration 3. Enseignes d'agences immobilières et de démarcheurs



© Claire Simonneau (Cotonou, Porto-Novo et route inter-État n° 2)

5.1.1.3 Un marché frauduleux, source d'insécurité et de conflits

Les intérêts privés priment largement dans ce marché et la hausse drastique des prix fonciers encourage les pratiques frauduleuses. Il ne semble pas exister de données systématiques sur ce sujet, mais il est possible de dresser un tableau des fraudes et conflits les plus courants, sans prétendre à l'exhaustivité, à partir d'un panel de sources (études, rapports d'enquêtes de terrain, articles de presse, cas de conflits rapportés en entretiens et Le Meur, 2006a ; MUHRFLEC, 2011a ; Kakai, 2012 ; Kakai, 2014).

Rappelons tout d'abord la particularité des transactions foncières en milieu urbain et péri-urbain : ni immédiatement enregistrées par une instance officielle, ni immédiatement matérialisées, elles se déroulent parfois sur plusieurs années lorsque le paiement se fait par acompte. Ce rythme particulier permet de nombreuses pratiques frauduleuses, dont les plus fréquemment rapportées sont les doubles ou triples ventes. Ainsi, une parcelle dont l'acheteur tarde à payer la totalité du montant convenu ou qui reste en friche longtemps peut être revendue sans trop de difficultés, si le nouvel acquéreur ne connaît pas l'existence de la précédente transaction et si la complicité du démarcheur ou son ignorance est acquise. Par ailleurs, de nombreux litiges autour des droits fonciers sont également repérés, impliquant très souvent les héritiers de terres coutumières. Par exemple, il semble fréquent qu'une donation de terre coutumière effectuée il y a plusieurs dizaines d'années soit remise en cause par les descendants du

donateur, sous prétexte qu'aucune preuve écrite n'établit cette donation. Ces contestations sont valables sur le plan légal mais témoignent d'une recherche de gains³¹⁵ allant à l'encontre du respect traditionnel des décisions des ascendants. Des ventes sont également contestées en raison d'un désaccord intra-familial, si par exemple le vendeur n'avait pas obtenu l'autorisation de l'ensemble de la famille pour vendre la parcelle. Enfin, les démarcheurs sont également accusés de faire des gains malhonnêtes sur ce marché foncier : étant les détenteurs principaux de l'information, ils sont dans une position aisée pour vendre plusieurs fois la même parcelle.

La multiplication des conflits fonciers est ainsi un fait marquant des deux dernières décennies au Bénin, en particulier au Sud (Lassissi, 2006 ; Mongbo, 2006 ; MUHRFLEC, 2011a). Ces logiques marchandes et frauduleuses s'articulent également aux procédures d'enregistrement des transactions et des possessions.

5.1.2 Un marché de l'information foncière

Selon la logique de la présomption de propriété qui encadre de fait la propriété foncière au Bénin (cf. Chap.1 et Chap.3), et dans ce marché foncier où les fraudes sont nombreuses, l'accumulation des preuves de présomption de propriété (autrement dit l'information foncière) est hautement « stratégique » (Le Meur, 2008) pour les propriétaires. Elle permet de sécuriser leurs droits fonciers. Mes enquêtes de terrain, combinées aux études de terrain (Floquet et Mongbo, 1998 ; Grisoni-Niaki, 2000 ; Ladurelle, 2002 ; Floquet et Mongbo, 2003 ; Gbaguidi, 2010 ; Kakai, 2010 ; Koumassou, 2010 ; Agossou, 2011 ; Dossou, 2011 ; Adjahouhoue, 2013), ont permis de clarifier les processus d'obtention et de production d'information foncière et de dégager les pratiques les plus courantes, au-delà de la distinction entre procédures formelles et informelles : il apparaît que ces processus relèvent, tout comme le marché foncier, de logiques financières à tendance frauduleuse. J'avance alors l'hypothèse d'un véritable marché de l'information foncière, animé par des acteurs divers aux intérêts financiers officiels, officieux, et mafieux.

J'ai ainsi tenté de relever l'ensemble des preuves de présomption de propriété existant dans les zones urbaines et périurbaines étudiées, d'en estimer les coûts et d'en identifier les producteurs. Trois opérations clés semblent concentrer les pratiques de sécurisation les plus courantes : la transaction, le lotissement et la demande de TF.

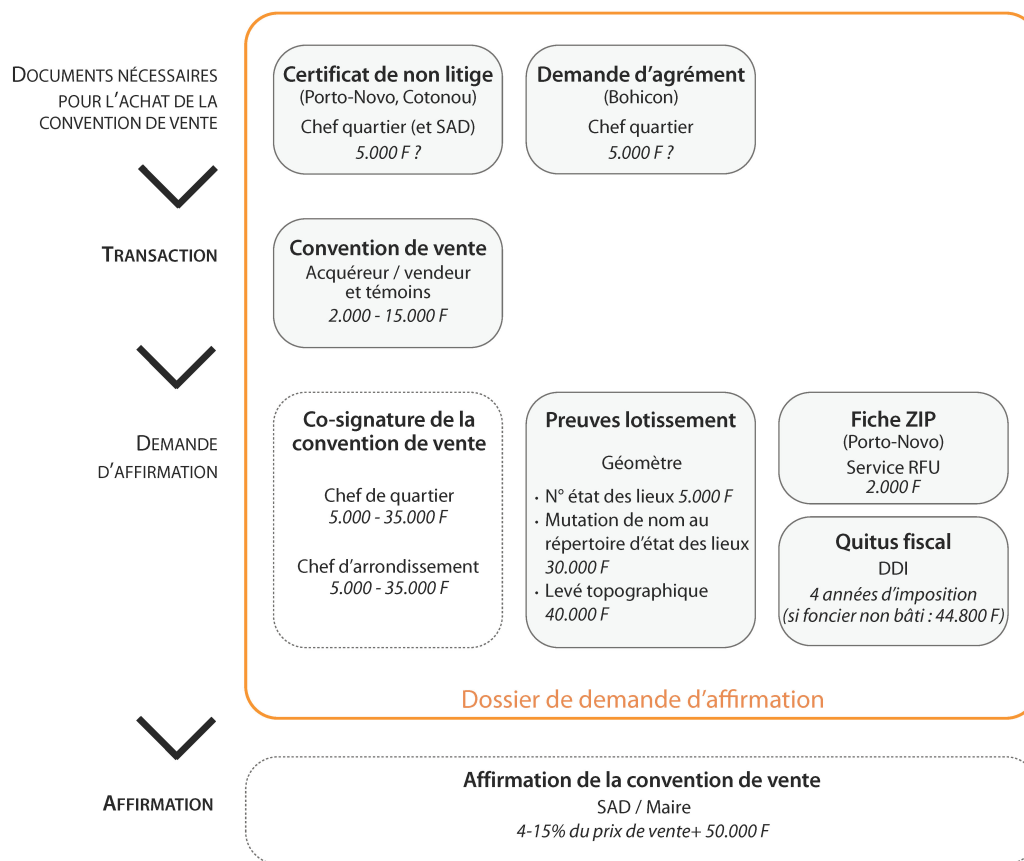
5.1.2.1 Trois moments clés et une large gamme de produits

La transaction foncière constitue le moment clé de sécurisation foncière dans les zones périurbaines. Plusieurs dispositions peuvent ainsi être prises et s'accumuler. Il

³¹⁵ Ces conflits peuvent se résoudre à l'amiable par le versement par l'occupant de la parcelle d'une compensation correspondant à la valeur actuelle de la parcelle à la famille.

est d'abord fait recours au démarcheur. Son rôle est essentiel et consiste en un premier sondage sur l'identité du vendeur et l'existence de la parcelle auprès des principaux producteurs/détenteurs d'information foncière³¹⁶. S'ensuit la conclusion de la transaction via le formulaire de convention de vente sous seing privé, puis éventuellement la procédure d'affirmation. Ces différentes dispositions illustrent bien la prolifération des acteurs et des documents de sécurisation... et de ses frais. Le schéma 9 ci-dessous présente les éléments recensés à partir des enquêtes de terrain :

Schéma 9. Processus de demande d'affirmation d'une convention de vente et documents



Réalisation : Claire Simonneau, 2014. DDI : Direction départementale des impôts ; SAD : Service des affaires domaniales ; RFU : Registre foncier urbain ; F = francs CFA.
Source : entretiens et Charles-Dominé (2012) ; Adjahouhoue (2013)

Chacune de ces étapes est payante. Les frais à payer comprennent des frais officiels (timbres fiscaux, etc.) et des frais non officiels « sans reçu » et négociables,

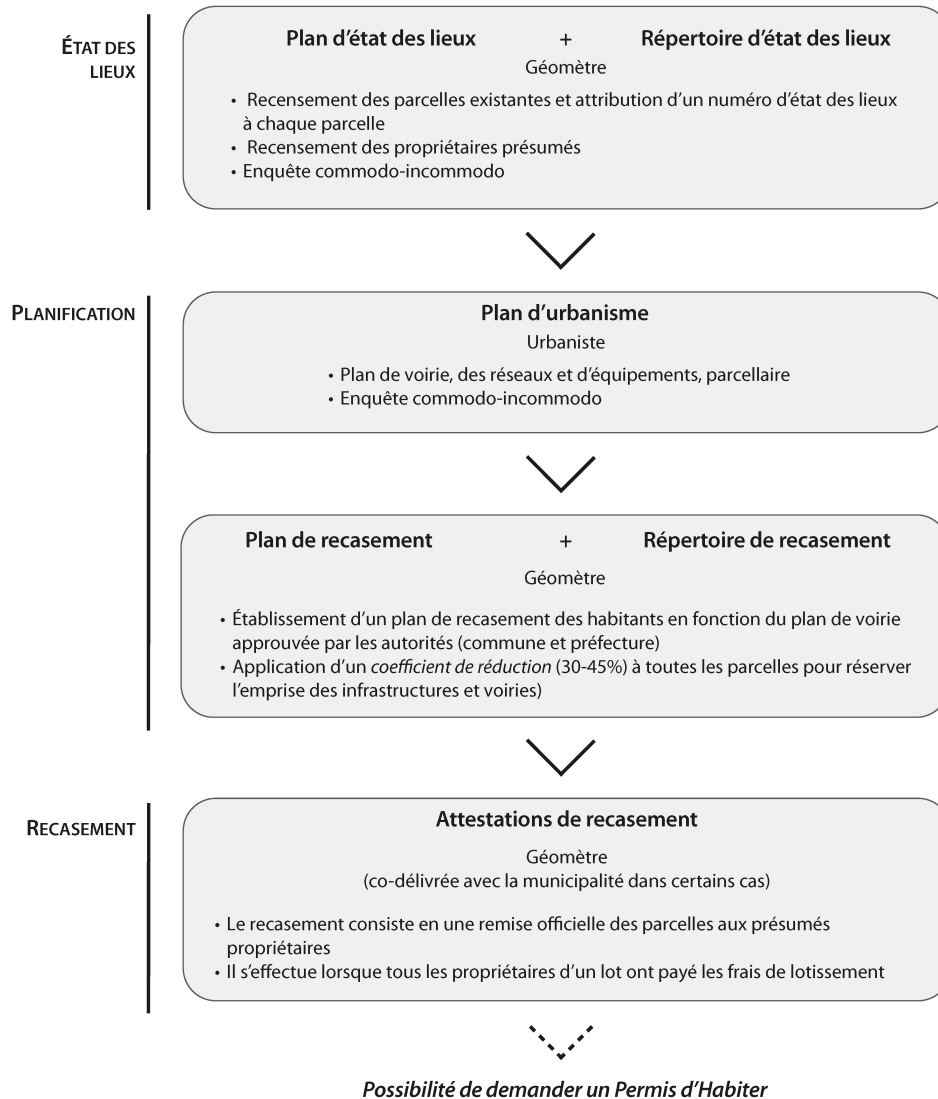
³¹⁶ Après des divers acteurs publics et privés, locaux ou nationaux : voisins, chef de quartier, notable, chef d'arrondissement, chef du service municipal des affaires domaniales, géomètre chargé de lotissement, voire services de l'État pour les transactions les plus formelles.

exigés par les acteurs délivrant ces documents et justifiés par eux comme des compensations pour le service rendu (par exemple pour le chef de quartier qui ne bénéficie pas d'une rémunération officielle conséquente) ou des frais de déplacements. Chaque étape est également volontaire et aucune disposition n'est prise par l'administration pour en réduire le nombre ou assurer la circulation du dossier en interne³¹⁷.

Le lotissement-remembrement constitue un autre moment important de sécurisation des droits fonciers. Au centre de l'opération se trouve le géomètre, sous contrat avec l'autorité communale mais dont la prestation est financée à partir des frais payés par les habitants. Le schéma 10 suivant reprend les principales étapes de la procédure et les documents produits à cette occasion :

³¹⁷ Quartiers et arrondissements sont des démembrements administratifs de la commune.

Schéma 10. Processus du lotissement-remembrement et documents produits



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Sources : entretiens et SERHAU-SA (1999) ; Sohounou (2001) ; Lassissi (2006)

La clôture de l'opération de lotissement se matérialise par la délivrance d'attestation de recasement, ce qui ouvre la possibilité de demander le permis d'habiter. Cependant, plusieurs auteurs notent que peu de ménages engagent la demande de permis d'habiter. Le surcoût de ce dernier document contre une faible augmentation du degré de sécurité foncière serait à l'origine de cette réticence (Sohounou, 2001 ; Durand-Lasserre et al., 2002 ; Precht, 2003).

Enfin, l'établissement d'un Titre Foncier (TF) est la dernière étape clé de sécurisation. Selon le dispositif légal en vigueur début 2014, le TF est le seul document

à conférer la propriété pleine et entière. La procédure d'obtention est réputée être particulièrement longue et coûteuse. Les cheminements diffèrent selon le statut du terrain concerné (Lassissi, 2006). S'il fait déjà l'objet d'un TF, il s'agit alors d'une vente authentifiée devant notaire. Si ce n'est pas le cas, toute la procédure d'immatriculation doit être menée avant l'obtention du TF. Les pièces à fournir pour le dossier de demande d'immatriculation doivent permettre d'identifier précisément le bien et d'apporter la preuve des droits fonciers du propriétaire présumé. Elles comprennent un levé topographique géoréférencé de la parcelle réalisé par un géomètre expert agréé par l'État, une convention de vente authentifiée et un permis d'habiter en zone lotie³¹⁸ ou un « certificat administratif de constatation des droits fonciers³¹⁹ » sur les zones non viabilisées.

En définitive, la délivrance d'information foncière³²⁰ semble constituer une activité lucrative, officielle, officieuse et/ou frauduleuse, pour un grand nombre d'acteurs³²¹. Il s'agit également d'un ensemble de démarches et de papiers complémentaires, pouvant être acquis au fil du temps et des moyens financiers, selon un principe d'accumulation de preuves de présomption de propriété.

Le schéma 11 ci-dessous reprend l'ensemble des documents fonciers recensés lors de ces différentes opérations et leur prix, ainsi que les acteurs chargés de leur délivrance. Il ne doit pas être lu de manière linéaire de gauche à droite, comme la trajectoire conventionnelle de sécurisation d'une parcelle. Il doit plutôt être considéré comme un panorama simplifié des options possibles pour les ménages, au sein duquel des ponts existent et des enchaînements chronologiques sont plus fréquents que d'autres. Il donne également une estimation approximative des coûts, commentée plus bas. Celle-ci est à considérer avec précaution car les prix ont été recueillis en entretien à propos de localités précises : ils sont donc biaisés par la situation d'entretien³²² et non systématiques. Ces données ont été complétées par différentes études et recherches récentes sur des terrains similaires (Observatoire du changement social, 2006 ; Charles-Dominé, 2012 ; Adjahouhoue, 2013) et les simulations réalisées via le portail

³¹⁸ Le permis d'habiter ne devrait en théorie être délivré que sur des zones préalablement immatriculées au nom de l'État. Ces terrains lotis ne devraient donc pas faire l'objet d'une demande de réquisition d'immatriculation.

³¹⁹ Ce document est défini par un décret colonial de 1906 théoriquement abrogé. Il est délivré par la commune d'après une enquête publique et des preuves de présomption de propriété (convention de vente affirmée, certificat de mutation, levé topographique).

³²⁰ C'est-à-dire principalement de documents de présomption de propriété (les « petits papiers »).

³²¹ Cette analyse prolonge celle de Dorier-Apprill (2005) sur l'information géographique.

³²² Adjahouhoue (2013) estime que les acquéreurs ont tendance à surestimer les prix d'achat en entretien.

gouvernemental d'information eRegulations Bénin³²³. Enfin, les prix peuvent varier d'une commune à l'autre, comme l'a également relevé Adjahouhoue (2013), voire d'un quartier à l'autre, notamment parce que la partie informelle du coût dépend du lieu et des relations entre les individus prenant part à la transaction.

³²³ Service d'information en ligne du gouvernement destiné à « faciliter les démarches des entrepreneurs qui souhaitent développer une activité économique au Bénin » (<http://benin.eregulations.org/>).

Schéma 11. Ensemble simplifié des opérations, acteurs et papiers de preuves de la propriété présumée et de leur prix

Acteurs		Transaction		Affirmation		Lotissement		Titre foncier	
ACTEURS PUBLICS	ÉTAT	DDET						Titre foncier	
		DDI		Quitus fiscal					
		IGN		Levé topographique		N°état des lieux			
	COMMUNE	Maire / SAD			Affirmation de la convention de vente	(attestation de recasement)	Permis d'habiter		Certificat administratif de constatation des droits fonciers
		RFU		Fiche ZIP (PN)					
		Chef d'arr.		Co-signature de la convention de vente					
		Chef de quartier	- Certificat de non litige - Demande d'agrément	Co-signature de la convention de vente					
ACTEURS PRIVÉS	Géomètre		Levé topographique		N°état des lieux	Attestation de recasement			
	Banque				Reçu de paiement des frais de lotissement				
	Démarcheur	Vérification des droits fonciers du vendeur							
	Acquéreur/ vendeur/ témoins	Signature de la convention de vente							
Prix estimé par parcelle		<i>Montant de la parcelle + 5% du prix de la parcelle (démarcheur) + frais de vérification et co-signatures</i>		<i>Frais d'affirmation 180.000 F - 260.000 F</i>		<i>Frais de lotissement 60.000 - 100.000 F CFA</i>		<i>Minimum 200.000 F - Peut égaler le prix de la parcelle</i>	

Réalisation : Claire Simonneau, 2014 / DDET : Direction des domaines, de l'enregistrement et des timbres ; DDI : Direction départementale des impôts ; IGN : Institut géographique national ; SAD : Service des affaires domaniales ; RFU : Registre foncier urbain

Ce schéma met en évidence la prolifération des documents d'information foncière, contribuant à faire de la sécurisation foncière un « parcours du combattant³²⁴ » rarement achevé. Ce schéma ainsi appelle un double commentaire relatif (i) au surcoût engendré pour l'acquéreur et (ii) à l'ampleur des intérêts financiers pour les producteurs d'information foncière, incluant acteurs publics et privés, individuels et collectifs, formant ensemble un véritable système.

5.1.2.2 La sécurisation ou le coût caché de l'acquisition foncière

La sécurisation foncière représente un coût non négligeable pour les propriétaires présumés. Il s'ajoute au prix de la parcelle et peut finalement atteindre des montants conséquents. Le schéma 11 ci-dessus donne des premières estimations de ces coûts par parcelle, selon les options de sécurisation. Ces estimations sont détaillées et discutées ci-après.

Dans le tableau 9 ci-dessous, une estimation de ces montants pour l'affirmation de la convention de vente d'une parcelle lotie en périphérie de Bohicon (arrondissement de Agongointo) est réalisée. Les frais afférents à ces démarches représenteraient près de la moitié du prix de la parcelle.

Tableau 9. Estimation du surcoût des démarches d'affirmation de la convention de vente pour une parcelle lotie en périphérie de Bohicon (arrondissement de Agongointo)

Poste	Montant (FCFA)
Prix de la parcelle	539.000
Indemnité au démarcheur (5%)	26.950
Demande d'agrément	5.000
Convention de vente	10.000
Co-signature du chef de quartier	10.000
Co-signature du chef d'arrondissement	10.000
Frais d'affirmation (5,6%)	30.184
Certificat de mutation (SAD)	80.000
Levé topographique (géomètre)	40.000
Impôts sur le foncier non bâti (4 dernières années)	44.800
Total	795.934
Total démarches	256.934
Surcoût dû aux démarches	48 %

Sources : entretien avec un acquéreur de parcelle à Bohicon [U3], eRégulations Bénin, Observatoire du changement social (2006)

La procédure de lotissement exige quant à elle de nombreuses dépenses des habitants : frais d'état des lieux, frais d'études, frais de recasement, frais d'ouverture de voirie, et enfin frais de contrôle et de suivi. Ces frais doivent être payés par les habitants au Trésor, lequel les reverse au cabinet de géomètre. Les montants varient

³²⁴ Souvent entendue au Bénin, au quotidien et lors des entretiens, l'expression est par exemple reprise dans le rapport du FIAS (2005 : 43) à propos de l'immatriculation.

d'un site à l'autre et d'un prestataire à l'autre, mais peuvent être évalués à entre 60.000 F CFA et 100.000 F CFA (entretiens et Sohounou, 2001). En plus de ces coûts monétaires, les habitants paient le lotissement en nature, puisque leur parcelle se voit amputée d'environ 40% de sa superficie pour dégager des emprises pour les équipements publics et la voirie (il s'agit du « coefficient de réduction »). Certains habitants peuvent également être déplacés dans ce cadre.

Enfin, on peut estimer que le coût des procédures d'obtention du TF est au minimum de 200.000 francs CFA et peut égaler le prix d'achat de la parcelle (Observatoire du changement social, 2006 ; Charles-Dominé, 2012 ; Adjahouhou, 2013). En 2006, le projet MCA les estimait à 402.449 francs CFA (MCA-Bénin, 2012). L'aboutissement de la procédure prend au minimum une année.

Ces frais dépendent cependant largement de la situation juridique initiale de la parcelle et de la possession de l'ensemble des documents nécessaires au dossier (ce qui est rarement le cas). En zone non lotie, il est nécessaire de présenter un certificat administratif avant d'engager la procédure d'immatriculation. Or, le certificat administratif est rarement demandé en soi. Adjahouhou (2013) estime que la demande de ce document, souvent engagée à l'occasion d'une demande de TF, engendre des frais d'environ 180.000 francs CFA. En zone lotie, tous les frais relatifs au lotissement auront été payés avant la demande de TF, ou bien des frais de duplicata des documents doivent être pris en compte.

Deux situations tendent à réduire considérablement ces frais : si la parcelle est située dans un périmètre concerné par une opération particulière ou si la parcelle fait déjà l'objet d'un TF. L'État béninois a en effet récemment mis sur pied une procédure simplifiée et à coût réduit consistant, sur des terrains préalablement immatriculés au nom de l'État, en la transformation de titres de présomption de propriété en TF. Une première version de cette procédure a été expérimentée entre 2001 et 2006, à travers le projet PARFU (Projet d'appui à la réforme du foncier urbain), permettant la transformation de PH en TF pour la somme de 100.000 francs CFA, et à travers une demande collective via une Association d'intérêt foncier (AIF)³²⁵. Ce dispositif a été repris et allégé en 2006, dans le cadre du projet MCA-Bénin. Le spectre des titres de propriété pouvant bénéficier du dispositif a été élargi, incluant alors attestation de recasement, convention de vente, jugement de tribunal, etc. Les frais à supporter par les présumés propriétaires ont été ramenés à 25.000 francs CFA (CNAO-TF, 2011).

³²⁵ L'association d'intérêt foncier (AIF) regroupe tous les présumés propriétaires de parcelles situées dans un périmètre donné qui souhaitent procéder collectivement à une régularisation juridique. Une commission locale d'immatriculation créée par la préfecture est chargée de veiller au déroulement d'une enquête publique et de vérifier l'identité des présumés propriétaires et la validité de leurs droits. Un titre foncier unique est émis pour la zone au nom de l'AIF, puis le TF est morcelé entre les propriétaires (Lassissi, 2006).

Ces deux opérations sont cependant restées à une phase pilote et ces procédures restent réservées à des périmètres prédéfinis. Enfin, s'il s'agit simplement du morcellement d'un TF existant, les frais s'élèveraient à 3‰ du prix d'achat selon l'Observatoire du changement social (2006 : 38). Cette dernière situation s'avère rare compte tenu du très faible nombre de TF existants.

5.1.2.3 Intérêts financiers officiels, officieux et mafieux

Dans ce marché, de nombreux acteurs ont un intérêt financier direct. Pour les acteurs du secteur privé, ces intérêts sont tout à fait officiels, correspondant à la logique de rentabilité d'une entreprise. C'est le cas des cabinets de géomètres privés. À travers la délivrance des différents documents (numéro d'état des lieux, croquis de parcelle, attestation de recasement), c'est leur prestation de services qu'ils valorisent. Tant que le lotissement n'est pas clôturé et que les documents finaux n'ont pas été reversés à la municipalité, les géomètres gardent ainsi le monopole, particulièrement lucratif, de l'information foncière relative au lotissement. Le nouveau Code foncier et domanial (cf. *infra* pour sa présentation) a autorisé les « ingénieurs-géomètres » à réaliser les levés topographiques, alors que dans le dispositif actuel c'est un domaine réservé aux « géomètres-experts » agréés par l'État. La forte contestation de ce code par l'Ordre des géomètres (Ahonahin et Dossou-Yovo, 2013) a mis en exergue les intérêts commerciaux des géomètres dans la délivrance de ces documents. Les démarcheurs savent également tirer profit de la maîtrise de l'information foncière et ont une double réputation de fin connaisseur du marché de l'information foncière (ils savent où aller chercher l'information), et de redoutables arnaqueurs (ils savent comment cacher l'information).

L'IGN n'est pas à proprement parler une entreprise privée, mais son autonomie financière lui impose de s'auto-financer³²⁶ (Dorier-Apprill, 2005). Elle détient ainsi des intérêts financiers directs dans la production d'information foncière et vend ses prestations et reproduction de documents au prix fort, comparativement aux cabinets de géomètres. Ses tarifs sont reproduits dans le tableau 10 ci-dessous.

³²⁶ Il s'agit d'un établissement public à caractère social, culturel et scientifique, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Tableau 10. Tarif des prestations de l'IGN au 1^{er} septembre 2013

Désignation de la prestation	Montant en francs CFA
Renseignement ordinaire	3.000
Renseignement sur requête écrite	10.000
Duplicata sur pièce copie	15.000
Duplicata sans pièce copie	20.000
Rectification de nom	10.000
Mutation de nom avec délivrance d'attestation	35.000
Opposition à mutation	25.000
Délivrance d'attestation	10.000
Identification de parcelle	25.000
Rectification de limites ou de superficie	35.000
Création de parcelle	40.000
Fusion de deux parcelles	30.000
Permutation entre deux parcelles	30.000
Division simple de parcelles loties	50.000/parcelle
Application d'une décision de justice relative aux mutations sur la base d'état rectificatif avec délivrance d'attestation	40.000/parcelle
État des lieux	10.000 à 25.000
Relevé de détail (bâtiment) après clôture des enquêtes commodo et incommodo relatives aux travaux « d'état des lieux »	35.000
Lotissement (lotissements en vue, anciens lotissements et lotissement d'Agla)	25.000
Levé topographique (4 bornes)	70.000
Fourniture de documents d'état rectificatif	20.000
Détermination de situation géographique avec rattachement	50.000
Tirage de plan topographique format A4	2.000
Tirage de plan topographique format A3	4.000

Source : reproduction du tableau affiché au bureau de l'IGN à Natitingou, 2013

Les chefs de quartier, bien que représentants de l'autorité communale, détiennent tout à fait ouvertement des intérêts financiers personnels dans la production d'information foncière. En effet, il est d'usage que chacune de leur prestation soit assortie d'une compensation financière³²⁷. De ces intérêts financiers semblent découler des abus : selon des démarcheurs [F3, F6] certains chefs de quartier délivrent de nombreux certificats de non litige sans réelle vérification, dans la seule perspective du gain financier. Pour cet expert [E14] :

Ce qui intéresse les gens dans la délivrance de cette pièce particulière, c'est tout simplement ce que le chef du village ou le chef de quartier va encaisser au titre de la transaction qui est portée à son niveau. Ce n'est pas autre chose, ce n'est même pas que ça a (...) une quelconque valeur juridique, en cas de contestation de la transaction. Eux ils s'en foutent pas mal.

³²⁷ Les élus justifient cette compensation par le fait que leur indemnité d'élu est particulièrement basse (10.000 F CFA par mois à Bohicon en 2013).

Enfin, les autorités publiques entretiennent des intérêts financiers dans la délivrance d'information foncière. Dans les villes secondaires, les revenus liés à l'affirmation des conventions et à la vente de parcelles appartenant au domaine communal pèsent lourds dans les budgets communaux. À Bohicon ils sont de l'ordre de 50% (Mairie de Bohicon et Impact Consultants, 2012). Une manière de maximiser ces revenus réside dans l'augmentation des frais d'affirmation de la convention de vente : ces derniers peuvent tripler entre la commune de Cotonou (environ 4% du prix du vente) et les villes secondaires (jusqu'à 15%) selon un employé d'une agence immobilière [F8]. Un géomètre [F7] nous rapporte également la pression qu'il subit pour dégager des emprises foncières communales lors du remembrement parcellaire : ces réserves, destinées aux équipements publics dans les plans d'urbanisme, sont morcelées et vendues par les municipalités avec l'accord des préfetures, avant que la population ne soit informée de la vocation initiale de ces terrains. De véritables fraudes sont également évoquées : avec la connivence des géomètres, grands propriétaires, notables et autorités communales impliqués dans les opérations de lotissements accumulent des numéros d'état des lieux de parcelles fictives lors de la phase d'état des lieux, dont l'emprise est dégagée sur les voiries initialement prévues (Kakai, 2012 ; Adjahouhoue, 2013 ; Kakai, 2014).

Il semble alors possible d'avancer que l'existence de tous ces documents et de toutes ces étapes de sécurisation foncière n'est pas seulement le fait du principe d'accumulation de preuves de présomption de propriété. Elle semble plutôt former un système construit et soigneusement défendu par des acteurs aux intérêts financiers bien compris. Cette dimension lucrative explique ainsi pourquoi des documents sans réelle assise juridique (comme le certificat de non litige) sont maintenus dans le système. En définitive, le double marché du foncier et de l'information foncière constitue une véritable « vache à lait » selon les mots de Adjahouhoue (2013 : 182) :

La terre en milieu périurbain est donc comparable à une « vache à lait ». En dehors des populations, des spéculateurs y tirent le maximum de profit, les chefs de village, d'arrondissement y trouvent leur part avec l'apposition de leurs signatures. Ensuite, viennent la mairie et les structures privées d'aménagement de l'espace urbain. La terre périurbaine donne à manger à un nombre d'acteurs ou groupes d'acteurs considérables.

5.1.3 Une structuration des pratiques de sécurisation par le marché

Ce mode particulier de production de l'information foncière a des conséquences importantes sur les pratiques de sécurisation. Il semble expliquer dans une large mesure des comportements de non recours aux dispositions légales et permet de nuancer certains jugements hâtifs relatant la « mauvaise volonté des populations » [P12] de formaliser leur propriété présumée.

5.1.3.1 Exclusion par le marché

Incontestablement, la sécurisation foncière n'est pas accessible financièrement à tous. Dans cette « offre » diversifiée en matière d'information foncière, le recours à l'un ou l'autre de ces dispositifs est largement contraint par les moyens financiers disponibles. Une enquête de l'Observatoire du changement social confirme cette distinction par « niveau de prospérité » : dans le sud du pays, 63% des enquêtés de niveau de prospérité élevé disposent de preuves écrites de la propriété présumée contre 36% pour les pauvres (Observatoire du changement social, 2006 : 96). Le recours à l'un des dispositifs peut constituer un choix par défaut³²⁸. Pour cet agent du service des affaires domaniales de Cotonou [C6] :

C'est beaucoup plus les populations qui n'ont pas les moyens du tout d'avoir recours à ces spécialistes du foncier [notaires] qui viennent vers nous.

S'il existe des « produits » adaptés à différentes bourses, de nombreux ménages sont tout simplement exclus de ce marché. Selon ce sage et chef de quartier à Bohicon [N9] :

Le système est fait de telle manière que le système est beaucoup plus pour les riches. (...). Tu peux avoir l'argent pour acheter la parcelle, mais après ne pas avoir l'argent pour finir [les formalités].

Dans ce contexte, la perspective de payer un impôt annuel pour la parcelle est crainte, et l'évitement des impôts est un facteur important dans les choix d'options de sécurisation (cf. *infra*).

5.1.3.2 Le temps de l'épargne

Dans une économie informelle comme celle des milieux urbains et périurbains étudiés, le coût caché de la sécurisation foncière est difficile à assumer, d'autant qu'il ne semble pas toujours anticipé au moment de l'acquisition (certains acquéreurs ignorent les procédures à suivre – cf. *infra*). Selon ce démarcheur, le prix de la sécurisation foncière dépasse aujourd'hui les capacités à payer de ses clients, au point de ne pas obtenir sa rémunération de 10% du prix de vente [F6] :

Aujourd'hui, les gens n'aiment plus donner les 10%. Ils disent que, déjà, le prix pour les papiers, c'est trop cher.

En conséquence, nombreux sont les acquéreurs qui, faute de moyens financiers, reportent tout ou partie des formalités. Ce report peut être plus ou moins long, allant de quelques semaines à plusieurs années, suivant le rythme lent de l'épargne informelle

³²⁸ Cette idée est également suggérée dans le document de travail du GRET et al. (non daté).

(tontine, etc.) et/ou le rythme irrégulier des rentrées d'argent et des liquidités disponibles, typique de l'économie urbaine populaire (Haeringer, 1999). Par exemple, les conventions peuvent simplement être signées entre l'acquéreur et le vendeur, sans la signature des témoins, ou plus fréquemment, signées simplement par le chef de quartier sans poursuivre la chaîne des co-signatures. Les opérations de lotissement, payées par les habitants, suivent également le rythme de cette épargne informelle et sont de fait toujours très longues. Elles peuvent durer jusqu'à dix ans³²⁹. Le report dans l'exécution des formalités semble particulièrement fréquent dans les zones périphériques : le foncier y étant moins cher, ces zones sont convoitées par les acquéreurs aux moyens modestes qui peuvent épuiser leurs capacités d'épargne avec la seule acquisition foncière.

En conséquence, le processus de sécurisation est très progressif dans le temps et souvent extrêmement fragmenté. Il peut se passer plusieurs années entre l'acquisition d'une parcelle et l'affirmation de la convention de vente à la mairie, démultipliant alors les occasions de fraudes. Selon ce sage et chef de quartier à Bohicon [N9] :

La majorité des problèmes fonciers c'est qu'il y a tellement à payer, que, à un moment donné, les gens ne pouvant plus, ils laissent tomber d'abord, en se disant je vais revenir finir, et comme [la parcelle] n'est pas encore en leur nom, les autres peuvent se permettre de revendre encore. Et ça se complique, ça amène beaucoup de problèmes fonciers. Dans les dispositions prises par l'administration, par l'État, c'est celui qui a l'argent qui peut aller au bout, qui devient propriétaire. (...) Donc si les pauvres s'y mettent et qu'ils n'arrivent pas à finir, après ça engendre d'autres problèmes.

5.1.3.3 Non confiance dans les institutions publiques et paranoïa

La seconde analyse qu'il est possible de faire de cette situation s'exprime en termes de confiance dans les institutions publiques. Les entretiens font ressortir une représentation désabusée des autorités publiques. Certains évoquent même une concurrence ouverte, motivée par le gain financier, entre les différents producteurs publics d'information foncière, à l'instar de cet acquéreur [U2] :

Beaucoup ne vont plus à la mairie. Et comme eux même [les services de la mairie] ne trouvent plus de conventions à légaliser (...) ils ont interdit les certificats de non litige, pour qu'au moins on vienne les voir. Parce que le certificat de non litige c'est 20.000 F. Maintenant, si tu as déjà payé le certificat de non litige 20.000 F, tu ne vas rien leur payer là-bas [à la mairie]!

³²⁹ D'autres facteurs expliquent ces délais : importance des contestations par les propriétaires présumés lors de l'état des lieux, conflits relatifs à l'exécution des contrats entre municipalité et cabinet de géomètre.

Des « chasseurs de parcelle » traquant les parcelles inoccupées sont régulièrement dénoncés par la presse (Ségla, 2011) : ils organiseraient la contestation de la vente de ces parcelles par de potentiels héritiers, afin de récupérer ces biens fonciers à l'issue d'une procédure judiciaire dont ils maîtrisent les rouages. La « mafia foncière » est une expression de plus en plus banalisée, désignant l'ensemble des acteurs détenant des intérêts financiers forts dans ces marchés et qui établissent des arrangements changeants pour maximiser leurs profits. Un expert juridique, employé d'une agence immobilière [F8] l'évoque en ces termes :

Il y a la mafia foncière (...) certaines personnes veulent gruger la population puisque le seul investissement un peu sécurisant au Bénin c'est le foncier, c'est l'immobilier. C'est ce qui est le plus rentable. (...) La machine est tellement colossale... pratiquement tous les acteurs du secteur immobilier parfois sont impliqués. (...) c'est un peu comme un gâteau où (...) tout le monde vient pour prendre sa part.

Pour Lassissi (2006 : 196) :

La gestion de la terre souffre au Bénin d'un mal inacceptable, source de désastre socio-économique. Il s'agit simplement du non-respect de la loi c'est à dire la négation du droit. Il en découle donc que la gangrène qui mine notre système foncier, est beaucoup moins l'absence ou l'insuffisance des normes régissant la matière mais beaucoup plus le mauvais comportement des principaux acteurs impliqués dans la gestion domaniale.

C'est pratiquement un climat de paranoïa qui semble régner au Bénin à propos du foncier, portant l'idée que les perspectives de gains liés au marché foncier sont telles, que les plus puissants mettent tout en œuvre pour contrôler l'information foncière. Cette dernière est une marchandise qui s'achète au prix fort, fait l'objet de rétention lucrative par certains acteurs et est manipulée de manière frauduleuse par d'autres. Cette situation fait des institutions publiques productrices d'information une source d'incertitude au même titre que les acteurs privés³³⁰. En même temps, ces institutions publiques demeurent un recours obligé dans certaines situations pour la sécurisation foncière.

La terre détient une très grande valeur économique et financière dans le Bénin urbain contemporain, ce qui encourage les pratiques d'exploitation de cette manne. Dans ce contexte, la production d'information foncière, y compris frauduleuse, constitue une activité rémunératrice privilégiée et se démultiplie. En définitive, une double économie marchande et mafieuse semble s'être développée autour du

³³⁰ Cette conclusion rejoint celle de Le Meur (2006a : 36) concernant l'État comme source d'incertitude dans les relations foncières.

« commerce de parcelles » [N8] et de l'information foncière qui y est liée. Elle forme un vaste système englobant de nombreux acteurs, dépassant les frontières entre public et privé, voire structurant l'action publique d'aménagement (Kakai, 2014). Dans ce contexte, le recours aux dispositifs de sécurisation suit des logiques particulières, liés à la connaissance et l'accessibilité financière, géographique et cognitive de ces dispositifs. Ces recours différenciés sont analysés dans la section suivante, avant d'examiner, dans la dernière section, l'interaction de ces phénomènes avec la mise en œuvre du RFU.

5.2 Des régulations foncières territorialisées

Le constat général est donc celui de la pluralité. La diversité des dispositifs politico-juridiques existant au Bénin (cf. Chap.1) se combine à une large gamme de producteurs de l'information foncière et de prix de production et d'accès à cette information. Cette pluralité n'est pas spécifique au champ foncier ; elle constitue un trait structurel des sociétés africaines, et reflète une histoire politique particulière qui a abouti à un empilement historique d'institutions et de cadres normatifs (Chauveau et al., 2001).

Le résultat de ces multiples strates de diversité n'est cependant pas l'anarchie³³¹. Les acteurs interrogés font part de leurs logiques à recourir à tels ou tels dispositifs ou acteurs. Mon analyse des facteurs guidant ces pratiques d'accès au foncier et de sécurisation suggère que celles-ci forment un ensemble complexe s'inscrivant dans l'espace. Ainsi, je défends l'idée que cette pluralité s'organise par territoires, lesquels sont des espaces de déploiement d'un mode de régulation foncière particulier. En conséquence, cette pluralité est solidement consolidée.

Cette section s'attachera à expliciter l'hypothèse de l'existence de plusieurs types de territoires de régulation foncière (5.2.1) ; elle présentera la typologie élaborée et les quatre territoires identifiées (5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.5).

5.2.1 Hypothèse et méthode de la typologie

5.2.1.1 *La double hypothèse de l'émergence de configurations stables et de leur territorialisation*

L'enjeu de l'analyse ici est de dépasser le constat de pluralité et de saisir les régularités émergentes, afin, dans un dernier temps, de comprendre leur articulation à l'instrument RFU. Nos interlocuteurs des services RFU expriment en effet de manière marquée une différenciation entre certains espaces et certains types de populations pour la conduite de leurs tâches courantes. Cette différenciation a été prise au sérieux et passée au filtre du concept de territorialisation.

Dans cette section, je propose une typologie des territoires de la régulation foncière, rendant compte de l'existence de plusieurs dispositifs stables de régulation³³² d'une part et de leur inscription territoriale³³³ d'autre part. Cette typologie repose sur deux concepts, celui de régulation foncière et celui de territoire/territorialisation.

³³¹ Comme fréquemment entendu dans les conversations courantes.

³³² Dont certains peuvent être proches des arrangements institutionnels de gouvernance des biens communs (dont la terre fait partie) étudiés par Ostrom (2010).

³³³ Autrement dit de leur inscription dans une dynamique d'affirmation de systèmes différenciés et localisés d'action collective.

La régulation foncière est considérée comme le processus de production et de mise en œuvre de règles d'origine légale, sociale, culturelle ou économique relatives à l'accès à la terre et à la sécurisation de la possession foncière. Ces règles sont issues des pratiques d'acteurs divers (publics, privés, officiels, non officiels) ; elles donnent une régularité et donc une certaine prévisibilité au marché foncier et elles orientent les stratégies de sécurisation (Lavigne-Delville, 2011 : 28). À travers cette définition empirique de la régulation, je cherche à rendre compte de quelle manière et selon quelles justifications les acteurs rencontrés considèrent « faire 'comme il faut' les gestes fonciers 'qu'il faut' » (Tribillon, 2013 : 111), alors que ces gestes fonciers peuvent être très différents les uns des autres. Il s'agit en d'autres termes de relever les normes comportementales acceptées par le plus grand nombre -je rajouterais dans des espaces définis (cf. *infra* la notion de territoire). Cette posture suggère que tout n'est pas que chaos en matière d'accès au foncier et de sécurisation, en particulier si la focale est ajustée à une échelle pertinente du point de vue des acteurs et si les pratiques et représentations sont prises au sérieux, en dehors de toute mesure quantitative d'un degré de sécurité³³⁴.

Plusieurs modes de régulation foncière sont identifiés sur les terrains urbains étudiés. Ces différents modes ne sont pas observables *n'importe où* et semblent pouvoir être classés « par les lieux » (Jaglin, 2005 : 160). En ce sens, l'analyse doit faire appel à la notion de territoire. La notion de territoire est entendue ici dans le sens que Jaglin et Dubresson lui donnent dans leurs travaux de géographie urbaine africanistes (Dubresson et Jaglin, 2002, 2005 ; Jaglin, 2005). Il s'agit du « produit d'un processus de délimitation et d'encadrement d'une portion d'espace par une autorité organisée à des fins de contrôle sur les personnes, les ressources, les relations » (Jaglin, 2005 : 12). Le territoire dans ce sens est le résultat d'un processus ; il n'est pas figé et correspond à une notion dynamique. De plus, la définition retenue ici met l'accent sur la dimension politique du territoire, comme espace d'affirmation d'un pouvoir et de normes. Elle met également l'accent sur sa dimension pragmatique³³⁵ : le territoire n'est pas un espace délimité a priori par des limites administratives et par l'existence d'institutions formelles, mais constitue le résultat de dynamiques sociales, économiques et politiques portées sur un enjeu donné ; ici l'accès au foncier et la

³³⁴ Pour les débats sur la mesure de la sécurité foncière, voir Durand-Lasserve et Selod (2007) ; Kiddle (2010).

³³⁵ La dimension pragmatique soulignée ici rejoint l'idée d'une « logique fonctionnelle » dans la construction des organisations sociales dont les systèmes juridiques en Afrique (c'est le résultat à atteindre qui détermine la forme de l'organisation), s'opposant à une « logique institutionnelle » en Occident, découlant d'une institution pré-existante à ses fonctions (Le Roy, 1997).

sécurisation foncière. Dans cette perspective, le territoire est un construit sociopolitique et non une donnée³³⁶.

Cette section part du constat que la régulation foncière urbaine semble être territorialisée dans les cas étudiés et tente de l'explicitier au travers d'une typologie des territoires de régulation foncière. Les territoires de régulation foncière correspondent ici à des unités socio-politico-spatiales, dans lesquels des modes de régulations foncières (incluant règles et autorité régulatrice) récurrents ont été empiriquement identifiés. Les modes de régulation foncière se différencient au point d'être porteurs d'autonomisation de certaines portions d'espaces. Ainsi, je défends l'idée que sur les espaces communaux étudiés, on retrouve une diversité ordonnée des « systèmes locaux de régulation » de la sécurisation foncière, des « micro-systèmes autonomes » (Jaglin, 2005 : 166) dont la coordination ne semble pas assurée. Leur diversité est un facteur explicatif de la faible ou difficile emprise territoriale du RFU (cf. section 5.3).

Cette typologie des territoires de régulation foncière s'inscrit dans une perspective de recherche doublement inspirée par la géographie urbaine et l'anthropologie du foncier, qui postule l'hétérogénéité urbaine et la vision en continuum des dispositifs de sécurisation. Ce parti pris a l'inconvénient de laisser dans l'ombre des conflits mais détient l'avantage de montrer ce qui « fonctionne » à propos d'un sujet largement traité par ailleurs sous l'angle des problèmes et des conflits (Le Meur, 2006a ; Jenkins, 2009). Cette posture correspond à un ancrage dans l'épistémologie postcoloniale, qui propose d'être observateur du « verre à moitié plein » plutôt que du « verre à moitié vide » (Criqui, 2014 : 33), de montrer comment la ville fonctionne « malgré tout » dans cette pluralité.

5.2.1.2 Méthode d'élaboration de la typologie

La typologie a été construite à partir de données de terrain : c'est bien les dires des acteurs du foncier et mes constats de terrain qui ont principalement guidé la définition des variables. Des données empiriques de seconde main ont également été utilisées³³⁷. Plusieurs modes de régulation sont identifiés en croisant trois variables, qui sont trois sources de pluralité, à savoir :

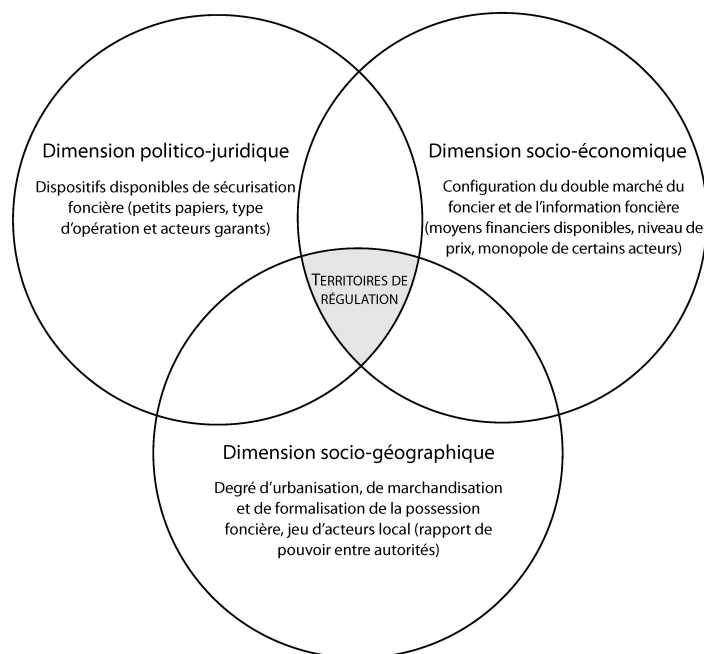
³³⁶ Il y a une certaine banalité à affirmer que les règles d'accès au foncier et à l'utilisation des ressources naturelles fondent les territoires, si l'on considère ces derniers au sens de territoires politico-administratifs. C'est le cas pour les États nationaux. L'État colonial a largement utilisé les instruments fonciers dans l'établissement de son autorité. Cependant, la définition choisie ici s'ancre dans une approche plus socio-politique et moins institutionnelle. Elle est plus proche des territoires réels pratiquement construits, non seulement théoriquement définis. Cette définition s'éloigne aussi de l'idée d'espace « vécu » porteurs des émotions individuelles (Di Méo, 2000).

³³⁷ Mémoires et thèses universitaires portant sur le Bénin, littérature grise et scientifique portant sur les terrains étudiés et dans une moindre mesure articles de presse, cités au fil du texte.

- une variable socio-géographique, relative au degré d'urbanisation (constructions et équipements, morphologie urbaine), de marchandisation du foncier et de formalisation de la possession, ainsi qu'aux rapports de pouvoir locaux, notamment l'influence des pouvoirs coutumiers ou de la chefferie locale.
- une variable socio-économique, renvoyant à une configuration particulière du double marché du foncier et de l'information foncière : quelle est le mode d'accès privilégié au foncier ? Quel est le prix de la terre ? Quels sont les intérêts et enjeux financiers qui en découlent ?
- une variable politico-juridique, relative à l'accessibilité privilégiée d'un dispositif de sécurisation parmi le panel de dispositifs établissant la propriété présumée. Un dispositif de sécurisation inclut le type de document, l'opération de sécurisation, ainsi que les acteurs garants de cette sécurité.

La combinaison de ces trois variables implique un mode de régulation foncière privilégié sur un espace défini. Il s'agit bien d'une combinaison et non de rapports de causes à effets : par exemple l'accès aux dispositifs de sécurisation (dimension politico-juridique) est fortement conditionné par la distance physique à l'autorité garante de la sécurisation (dimension socio-géographique), mais aussi au prix des parcelles (dimension socio-économique). Dans certains espaces périurbains, le degré d'urbanisation est encore faible (dimension socio-géographique) mais des processus de lotissement sont déjà enclenchés (dimension politico-juridique), ce qui induit une forte augmentation des prix du foncier et de la sécurisation foncière (dimension socio-économique). Chaque « territoire de régulation foncière » se caractérise donc par les trois dimensions suivantes :

Schéma 12. Trois dimensions définissant les territoires de la régulation



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

5.2.1.3 *Quatre territoires distincts*

Cela nous permet de dresser une typologie des territoires de la régulation foncière présentée dans le tableau 11 ci-dessous.

Il est important de noter que chacun des types n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie, et comme on l'a souligné à plusieurs reprises, il n'existe pas, à propos des phénomènes étudiés, de données systématiques ni à une échelle fine. Le format de la typologie constitue ainsi une manière de contourner ces limites en présentant les grandes tendances suggérées par différentes sources. Le recours à ces données particulières implique qu'il faut (i) considérer cette typologie comme exploratoire : elle ne vise pas à contenir l'ensemble des situations réelles mais à organiser les données recueillies dans une perspective d'analyse ; et (ii) la considérer pour son tout plutôt que ses parties : ce qui est important pour la démonstration est qu'il existe un panel de types, plutôt que chacun des types pris isolément. Le tableau 11 ci-après présente les quatre types identifiés, détaillés ensuite dans les quatre sous-sections suivantes.

Tableau 11. Typologie des territoires de régulation foncière

Dimension	Critères	Territoire de la régulation coutumière	Territoire de la régulation micro-locale	Territoire de la régulation communale	Territoire de la régulation étatique
SOCIO-GEOGRAPHIQUE	Type d'espace urbain	« Poches » coutumières en centre-ville	Zones d'extension urbaine	Zones loties denses	Parcelles avec Titre Foncier
	Ville type	« Vieux centre » de Porto-Novo	Bohicon (hors hyper-centre)	Cotonou, Porto-Novo (périphérie)	Cotonou
	Profils de propriétaires	Collectivités familiales, héritiers	Urbains acquéreurs, revendeurs	Urbains acquéreurs	Entreprises, hommes d'affaire, riches
SOCIO-ECONOMIQUE	Mode d'acquisition de la terre	Héritage	Achat	Achat	Achat
	Prix de la terre	Invendable	-	+	++
	Intérêt /usage de la propriété foncière	Habitat, culte	Habitat, épargne, spéculation, revente	Habitat	Habitat, activité économique formelle
POLITICO-JURIDIQUE	Acteur garant de la sécurité foncière	Collectivité, chef de collectivité	Témoins, démarcheurs, chef de quartier	Administration communale, géomètre chargé du lotissement	Administration nationale, notaires
	Objet et papiers de sécurisation	Sécurisation de la <u>possession</u> Pas de papier ou certificat administratif de constatation des droits fonciers coutumiers	Sécurisation de la <u>transaction</u> décharge convention de vente sous seing privé, plus ou moins entièrement complétée (signatures témoins, CQ, CA, maire)	Sécurisation de l' <u>occupation</u> Convention affirmée N° d'état des lieux du lotissement attestation de recasement si lotissement terminé - PH si demandé et payé	Sécurisation de la <u>propriété privée</u> Titre Foncier

Réalisation : Claire Simonneau, 2014

CA : chef d'arrondissement ; CQ : chef de quartier ; PH : permis d'habiter

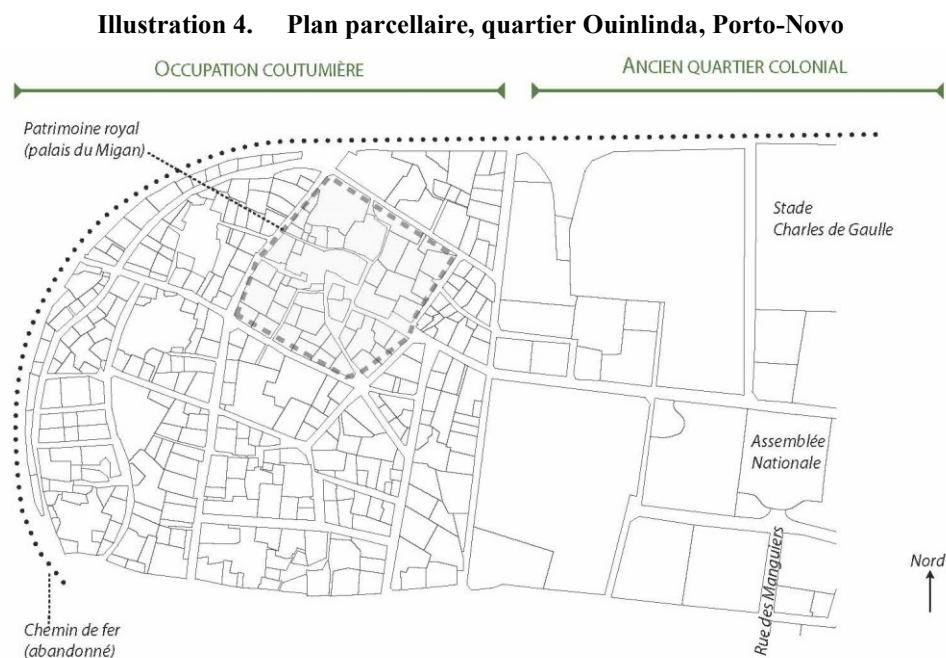
NB : « propriété » et « propriétaire » sont entendus dans le tableau comme « propriété présumée » et « propriétaire présumé »

5.2.2 Le territoire de la régulation foncière coutumière

5.2.2.1 Dimension socio-géographique : des enclaves en centre-ville

Parmi les situations étudiées dans cette thèse, la « vieille ville » de Porto-Novo représente le mieux au territoire de la régulation coutumière. Les centres des villes historiques du pays comme Abomey ou Ouidah pourraient également y être inclus (Sinou, 1995). Ce type de territoire comprend les zones urbaines les plus anciennement occupées, où les populations habitantes sont considérées comme les descendants des premiers occupants, c'est-à-dire des premiers individus à avoir passé l'alliance terre-homme et à avoir défriché ces espaces pour y permettre l'installation des hommes. Les différentes expressions utilisées pour les nommer (les « autochtones », les « natifs ») rappellent cette filiation.

La morphologie de ces zones est irrégulière : succession de ruelles en terre ne permettant pas la circulation automobile, juxtaposition de grandes parcelles familiales aux formes irrégulières. Ce sont en effet des zones qui n'ont jamais été loties, et de ce fait ont gardé la forme non orthogonale des occupations premières. La carte parcellaire dans l'illustration 4 ci-dessous illustre la différence entre la trame parcellaire des occupations coutumières (à l'Ouest sur le plan ci-dessous) et celle des quartiers coloniaux (à l'Est), et la juxtaposition de celles-ci que l'on peut trouver dans le centre-ville de Porto-Novo.



Source : direction des services techniques de Porto-Novo, École du patrimoine africain et Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine

À l'échelle du bâti, ces zones sont composées essentiellement de grandes parcelles à usage d'habitation de la famille élargie, appelées « concessions familiales » ou « collectivités familiales » (cf. illustrations 5 et 6 *infra*). Nettement délimitées par des murs d'enceintes généralement en terre, ces parcelles renferment l'ensemble des éléments de la vie quotidienne : plusieurs maisons d'habitation pour les différentes cellules familiales, une cour commune, mais également fétiches, lieu d'adoration, puits et tombes des ancêtres (Sinou, 2012).

Illustration 5. Intérieur d'une concession familiale, Porto-Novo



© Claire Simonneau, 2012

Illustration 6. Intérieur d'une concession familiale, Bohicon



© Claire Simonneau, 2013

Il peut également s'agir d'un regroupement de collectivités, ou quartier-lignager, comme le quartier de Zébou à Porto-Novo, où tous les habitants sont les descendants d'un ancêtre commun (Pineau-Jamous, 1986). Cette catégorie comprend aussi le patrimoine bâti lignager ou familiaux plus récents, à l'instar des maisons de style afro-brésilien³³⁸ à Porto-Novo (Houenoude, 2013).

Enfin, j'inclus dans ce type les lieux de culte *vodun* (cf. illustration 7 *infra*) : les temples ou couvents et places *vodun*, matérialisées ou non par des inscriptions, un autel, un fétiche, un arbre sacré, de simples objets usuels ou des tas de terre plus ou moins sculptés représentant une divinité protectrice (*legba*³³⁹).

Illustration 7. Placette coutumière (iroko sacré) à Porto-Novo



© Claire Simonneau, 2011

Ces territoires ont une situation singulière puisqu'ils sont en plein centre-ville, mais en même temps à l'écart de certains canons de l'urbanité, tels les voies goudronnées, la trame orthogonale et parfois le branchement aux réseaux d'eau et d'électricité. Beaucoup de ces zones connaissent un processus de dégradation du bâti et du cadre de vie, à l'échelle des concessions comme à l'échelle des quartiers.

³³⁸ Les Afro-brésiliens ou *Aguda* sont des esclaves affranchis ou serviteurs des navigateurs revenus au Bénin au début du XIXe siècle après l'abolition de l'esclavage au Brésil (en 1807). Devenus à leur tour commerçants, ils se sont rapidement installés à Porto-Novo *via* des conventions avec les autochtones. Ils sont à l'origine d'un style architectural particulier inspiré des maisons de leurs anciens maîtres. Il s'agit de maisons à étages, construites en brique de terre cuite (en terre de barre), et pourvues d'un toit en tôle et des décorations des portes et des fenêtres soignées. Ces maisons sont souvent organisées en une enfilade de pièces qui peuvent s'ouvrir sur des galeries filantes (Sinou et Oludé, 1988 ; Sinou, 2012). Voir également le chapitre 3 sur l'histoire de Porto-Novo.

³³⁹ Messager des hommes et des *voduns*, mais également génie protecteur, d'une famille, d'un village, gardien d'un quartier ou d'un marché par exemple.

5.2.2.2 Dimension socio-économique : des terres littéralement « hors de prix »

La terre s'acquiert par héritage dans ce territoire. Le marché foncier est inexistant, puisque selon les règles coutumières (cf. *infra*), la terre est inaliénable. Les plus anciennes concessions (les « maisons mères ») abritent souvent les caveaux familiaux, ce qui rend leur aliénation d'autant plus impensable.

La fonction culturelle tend à prendre le pas sur la fonction d'habitation dans les concessions familiales. Ces dernières n'abritent souvent que les membres les plus âgés de la famille et les bâtiments servent surtout de lieu de rassemblement pour les cérémonies familiales annuelles. L'effort de rénovation porte alors plutôt sur les objets de culte (autels, etc.) et les bâtiments peuvent littéralement tomber en décrépitude (Dorier, Tafuri, et al., 2013 ; Houenoude, 2013 ; Juhé-Beaulaton, 2013). Ces territoires ont une valeur symbolique très forte pour les membres des familles concernées mais sont sans valeur monétaire sur le marché foncier.

5.2.2.3 Dimension politico-juridique : des règles et des acteurs coutumiers

Les occupations foncières sont régies par la coutume³⁴⁰ (cf. Chap.1 et 3). Pris au sens large, cela signifie que le droit d'occuper la terre est hérité des ancêtres, les premiers occupants des lieux. La terre s'acquiert par héritage de père en fils. L'histoire orale des lieux, qui se confond avec l'histoire des familles, constitue ainsi la principale attestation de cette possession.

Ces coutumes sont également reconnues comme source de droit positif, étant répertoriées dans le Coutumier du Dahomey instauré en 1931. Aussi ces parcelles peuvent faire l'objet d'un « certificat administratif de constatation des droits coutumiers ». Elles sont considérées en droit comme des biens indivis et incessibles,

³⁴⁰ Une rapide mise en perspective historique de la place de la coutume dans le Bénin contemporain peut être utile : les acteurs coutumiers et les croyances *vodun* ont subi plusieurs vagues de marginalisation dans l'histoire moderne du pays, allant de pair avec des destructions autoritaires d'éléments physiques et des agencements spatiaux coutumiers. La période coloniale (1894-1960) correspond à une période d'évangélisation de la région combattant les croyances locales au premier rang desquels le *vodun*. La gestion urbaine coloniale se souciait peu des espaces sacrés et par exemple à Porto-Novo le boulevard circulaire a détruit ou coupé plusieurs places coutumières. La période marxiste-léniniste (1972-1990) a également été très répressive à l'égard des traditions, au moins dans la première période du régime jusqu'aux années 1980. Kérékou avait ainsi ordonné la destruction des arbres sacrés. À partir de 1990, la démocratisation a permis et encouragé la résurgence des institutions coutumières. En particulier, sous la présidence de Soglo (1990-1996) le *vodun* a été propulsé comme fer de lance de la culture béninoise, avec le grand festival Ouidah 92, et l'instauration d'une fête nationale du *vodun* le 10 janvier. L'intronisation des rois a repris dès la fin des années 1980, et le Bénin est doté d'un Conseil des rois consultatif. Ces éléments concourent pour affirmer une certaine reviviscence de la coutume et des acteurs coutumiers. La retraditionalisation de la société béninoise est une hypothèse largement discutée (Bako-Arifari et Le Meur, 2003), cependant il est certain que les collectivités locales ne sont pas seules dans le paysage des institutions légitimes à organiser l'espace urbain.

gérées par un chef de collectivité (éventuellement assisté), et ont un statut de « collectivité familiale ».

Au-delà des règles de succession du sol, l'organisation de ces espaces urbains est largement dictée par le *vodun* et sa définition du sacré et des interdits, selon la métaphore du *legba*-urbaniste (Cousin, 2013 : 449). Relativement discrets dans le paysage urbain, les lieux sacrés n'en sont pas moins structurants pour la morphologie du quartier, formant un réseau d'espaces interdits qui dessinent en creux une trame viaire et un réseau d'espaces publics ou semi-publics (Sinou, 2012 ; Bassalé, 2013 ; Cousin, 2013).

Le fait que ces zones n'aient jamais fait l'objet d'un lotissement suggère que la sécurité foncière repose de manière solide sur la légitimité bien vivace de la possession coutumière. Le recensement de propriétaires présumés, par exemple dans le cadre des enquêtes du RFU, semble ne poser aucun problème d'identification dans ces zones : la notoriété des collectivités familiales suffit. Parallèlement, les espaces sacrés ou entourés d'un interdit sont respectés de tous, quelle que soient les origines et religions, y compris des agents techniciens de la municipalité et des professionnels de l'urbanisme moderne (Cousin, 2013).

5.2.3 Le territoire de la régulation micro-locale

5.2.3.1 Dimension socio-géographique : le front urbain

A l'opposé des vieux centres urbains, le territoire de la régulation micro-locale correspond aux espaces de front urbain, non lotis, dans lesquels s'opèrent des acquisitions foncières marchandes dans une perspective d'habitat ou de revente, sur des terres initialement agricoles et objets de tenure coutumière ou typiquement paysanne (fermage, métayage, etc.). Il s'agit des espaces de frontière où s'opère une marchandisation du foncier, dans des zones où la terre est plutôt héritée.

Ces zones de front urbain ne sont pas immédiatement repérables dans le paysage : comme déjà évoqué plus haut, les transactions ne sont pas immédiatement suivies de travaux de construction, faute de moyens financiers immédiats des acquéreurs, ou parce que l'achat de la parcelle est motivé par l'épargne ou la spéculation. Cependant, plusieurs signes avant-coureurs de l'urbanisation permettent de repérer ces zones. Les acquéreurs peuvent y poser une plaque avec leur nom et contact, commencer par matérialiser les limites de leur parcelle par des plantes ou des clôtures en durs, y entreposer des réserves de matériaux de construction, annonçant une construction prochaine (cf. illustration 8 et 9 *infra*). Dans tous les cas, des activités agricoles peuvent être maintenues sur la parcelle louée à un paysan ou utilisée par l'acquéreur.

Illustration 8. Matérialisation de la propriété foncière présumée (Bohicon)

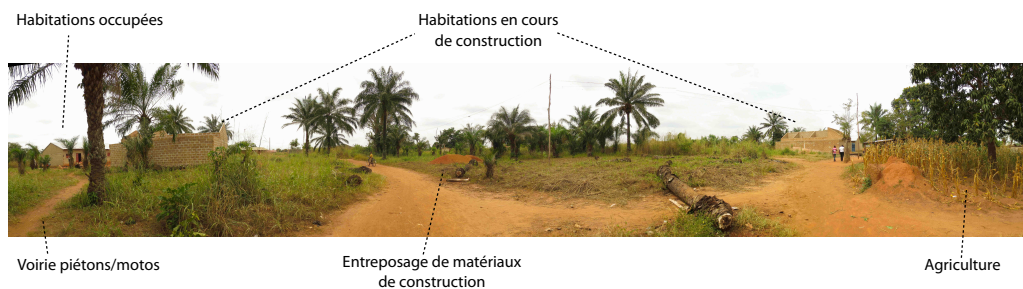


© Claire Simonneau, 2013

Photos 1, 3 : entreposage de matériaux de constructions ; photo 2 : agriculture ; photo 3, 4 : clôtures ; photos 2, 3, 4, 5 : plaque d'identification du propriétaire avec nom, numéro de téléphone et éventuellement profession.

Typiquement, les zones périphériques de Bohicon illustrent le mieux ces territoires, puisque c'est la commune qui présente le plus important territoire non loti, où l'espace bâti est en train de s'étendre. L'illustration 9 ci-dessous montre des caractéristiques typiques du front urbain : usages mixtes du sol, entre vocation d'habitat et agricole ; voirie étroite, adaptée aux piétons, vélos, motos ; signes précurseurs d'une densification du bâti.

Illustration 9. Zone d'extension urbaine : arrondissement de Sodohomey, Bohicon



© Claire Simonneau, 2013

5.2.3.2 *Dimension socio-économique : un marché foncier en explosion, source de profits*

Ce territoire fait l'objet d'un marché foncier très actif : ce sont les périphéries urbaines qui absorbent aujourd'hui à la fois la croissance urbaine, les aspirations des Béninois à détenir un chez soi et les investissements d'épargne ou de spéculation (cf. section 5.1), puisqu'elles représentent les espaces où le foncier est le moins cher, compte tenu de son éloignement du centre et des équipements urbains et de sa faible formalisation.

C'est également l'espace des possibles en matière de profits plus ou moins frauduleux : profit sur la vente de terre réalisée, profit sur les arnaques comme les doubles ou triples ventes, profit sur les documents de transactions foncières.

5.2.3.3 *Dimension politico-juridique : règles et acteurs clés des transactions foncières périurbaines*

Dans ces zones, les droits fonciers se fondent sur les transactions foncières marchandes. Les règles –non officielles– qui encadrent ces transactions sont constituées par des vérifications de l'identité du vendeur et de ses droits à vendre la parcelle, puis de l'établissement d'une forme de contrat de vente écrit (simple décharge ou convention de vente). Dans ces territoires, les transactions peuvent représenter la première marchandisation du foncier ; elles sont matérialisées par une simple décharge si l'achat s'effectue à travers un paiement par acompte, ou une convention de vente, mais remplie a minima. Dans ce cas il s'agit bien des formulaires édités par la mairie, mais la procédure d'affirmation des conventions de vente n'est pas menée jusqu'à son terme. Il s'agit d'une régulation que je qualifie de micro-locale dans le sens où les producteurs de l'information foncière et auprès desquels les acquéreurs cherchent à établir la sécurité de leur transaction sont des acteurs de proximité géographique et (souvent) sociale.

Deux acteurs-clés de proximité interviennent de manière pratiquement systématique dans ces processus : les démarcheurs et les chefs de quartier. Premièrement, le démarcheur se positionne comme un intermédiaire incontournable sur ce marché foncier périurbain, relai de l'information en même temps que son vérificateur principal (cf. *supra*). Il semble extrêmement rare que des transactions se réalisent sans l'intervention d'un démarcheur selon Adjahouhou (2013) ; il représente un gage de confiance pour les acquéreurs et est souvent choisi dans un réseau d'interconnaissance, comme pour cet acquéreur dans la périphérie de Cotonou [U1] :

J'ai vu cette parcelle. Par chance on avait trouvé un frère du village qui est un démarcheur dans la zone. (...) Il m'a dit d'acheter la parcelle chez telle personne, qu'il n'y aura aucun problème. D'abord on est tous du même village, on a fait les premiers pas ensemble. Je connais tout sur lui, lui

aussi connaît tout sur moi. Donc c'est la confiance que j'ai confiée en lui. Et j'ai acheté la parcelle dans le domaine.

Un démarcheur exerçant dans la périphérie de Cotonou se définit comme « l'éclaireur de l'acheteur » [F3]. Les scandales fonciers des dernières années ont largement mis en cause les démarcheurs qui sont désormais les premiers pointés du doigt en cas de litiges. Selon les entretiens, les poursuites en justice et les règlements de compte se sont banalisés à l'encontre des démarcheurs, encourageant ces derniers à cadrer leur travail de règles de conduite. Pour ce démarcheur de la périphérie de Cotonou [F3] :

C'est un travail à risque... vraiment à risque. (...) Si tu fais bien les vérifications approfondies, tu n'auras pas de problème. Mais par rapport aux vérifications, s'il y a problème, s'il y a litige, tu le sauras. S'il y a litige il vaut mieux laisser, (...) stopper ce dossier. Parce que plus tard, jusqu'aux dernières générations, il y aura des problèmes. Il faut faire marche arrière.

Ce démarcheur de longue date opère le même changement dans ses méthodes de travail [F6] :

[Auparavant], c'était [des ventes] de gré à gré, comme la tradition l'exige. (...) Mais aujourd'hui ce n'est plus possible de démarcher comme ça. Si quelqu'un veut vendre une parcelle, tu dois avoir des informations pour voir que le monsieur est vraiment le propriétaire, avant de te lancer là-dedans. Donc on ne vend plus aujourd'hui comme on vendait il y a 20 ans. (...) si je ne suis pas sûr d'avoir l'information, je ne joue pas le rôle de démarcheur.

Deuxièmement, le chef de quartier joue un rôle central dans ces territoires, à travers la délivrance du certificat de non litige et la co-signature de la convention de vente. La position de chef de quartier est ancienne, antérieure à la décentralisation (cf. encadré 12). Dans certains entretiens, le chef de quartier est présenté comme un sage, un ancien du quartier garant de l'histoire du lieu. La confiance dans le chef de quartier y est palpable. Selon un démarcheur [F4] :

Pour prendre le délégué, on ne prend pas un étranger. (...) Le délégué doit être le fils du quartier. Ça doit lui permettre de connaître au moins la majorité des propriétaires de parcelles. Donc c'est pourquoi on prend comme délégué un fils du quartier.

La délivrance du certificat de non litige qui est sous sa responsabilité constitue ainsi un témoignage de l'occupation paisible et continue, en tant que dépositaire de la mémoire du quartier.

Cette régulation micro-locale repose largement sur l'oralité dans la mesure où les vérifications opérées par le démarcheur ne prennent aucune forme écrite et que les garanties apportées par le chef de quartier reposent sur des traces écrites dont on peut douter de la fiabilité. En effet, une partie des chefs de quartier est illettrée, de sorte que les attestations délivrées reposent uniquement sur leur mémoire et ne semblent pas consignées.

Encadré 12. Chef de quartier, une fonction administrative dans la décentralisation, d'origine coloniale et aux références coutumières

Selon les lois de décentralisation en vigueur, les chefs de quartier sont des élus locaux, représentants et administrateurs de l'unité administrative de base (quartier en milieu urbain, village en milieu rural). Les quartiers de ville n'ont ni personnalité juridique ni autonomie financière. Le chef de quartier est désigné par un conseil de quartier élu pour cinq ans.

Cette fonction se situe en réalité dans le prolongement de l'histoire relativement longue de l'État local au Bénin, bien antérieure à la décentralisation. Pour Bako-Arifari et Le Meur (2003) la chefferie a une origine coloniale, même si l'État colonial a utilisé des références pré-coloniales dans son dispositif de quadrillage administratif du pays. Ce dernier se stabilise dans les années 1930, autour d'une chefferie de canton et de chefferies de villages « indigènes ». Les postes sont principalement occupés par des notables coutumiers, désignés par l'administration coloniale, et même élus en 1956 (Sotindjo, 2006). À l'indépendance en 1960, le niveau cantonal est supprimé, mais le niveau villageois/de quartier est maintenu ainsi que son mode de désignation électif.

La période révolutionnaire (1972-1990) contribue beaucoup à l'organisation du pouvoir et de l'administration de niveau local. Les réformes de 1974 vont marquer le paysage, à travers la désignation par consultations populaires de « maires » (échelle de l'arrondissement aujourd'hui) et de « délégués » (échelle du quartier/village). Les chefs traditionnels (« féodaux » dans le vocabulaire marxiste) sont exclus officiellement du système électoral. C'est de cette période que date la distinction entre les chefs coutumiers ou chefs traditionnels aux attributions coutumières, et les « délégués » aux fonctions administratives ; distinction qui n'existait pas dans les périodes précédentes (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Bako-Arifari et Le Meur, 2003).

La démocratisation reconduit le dispositif révolutionnaire en changeant les dénominations : les maires deviennent des chefs d'arrondissements, et les délégués deviennent des chefs de quartier (zone urbaine) ou des chefs de village (zone rurale), mais les limites administratives restent identiques. Des élections locales sont organisées en 1990, pour élire des représentants locaux durant la « période de transition », que l'on annonce alors de quelques mois avant la mise en place de la décentralisation. La plupart des anciens élus locaux sont reconduits (Langley et al., 2005). Ils resteront au pouvoir pendant 18 ans en raison des reports incessants des élections à cet échelon. En 2008, de nouvelles élections des chefs locaux (arrondissements et quartiers/villages) sont organisées en même temps que les élections municipales.

Ce mode de régulation se situe dans un entre-deux : il utilise les moyens de l'administration communale en s'en tenant à l'échelon local des procédures (co-signature de la convention de vente) et des acteurs (chef de quartier). Plusieurs raisons au non recours à l'affirmation de la convention de vente ont pu être relevées à partir des enquêtes de terrain. Une partie des acquéreurs semble ne pas connaître les

différentes étapes à effectuer. Dans les zones les plus rurales présentant peu d'interfaces avec l'administration, et où la population en majorité ne sait pas lire et écrire le français, cette ignorance semble répandue. Par ailleurs, la disponibilité des moyens financiers est un facteur déterminant dans la poursuite des procédures : comme on l'a montré dans la section précédente (5.1), la chaîne des procédures pour l'affirmation de la convention de vente est coûteuse. Dans ces territoires, les acquéreurs recherchent avant tout un foncier moins cher et peuvent épuiser avec l'achat leurs capacités d'investissement. Enfin, une question de confiance dans les autres acteurs et institutions semble posée. En plein, apparaît la confiance dans les acteurs de proximité, démarcheur mais surtout chef de quartier. En creux, apparaît une profonde méfiance envers la municipalité (administration et élus), considérée comme lointaine et sans autre intérêts que financiers dans les procédures d'affirmation de la convention. Ainsi, il est fréquent d'entendre dire que la mairie veut seulement « bouffer l'argent » à travers ces procédures administratives, sans que ces dernières n'apportent une réelle plus-value pour les acquéreurs. Selon ce démarcheur [F4] :

C'est la signature du délégué qui est nécessaire, qui est très importante. Mais pour le chef d'arrondissement, c'est zéro... Arrondissement et même mairie c'est zéro. Parce que je connais des gens, ils ont fait tout : ils ont signé chez le délégué, arrondissement, mairie, affaires domaniales et pourtant, il y a litiges. (...) ils ont les papiers, mais on leur arrache le terrain.

Cet acquéreur exprime sa plus grande confiance dans les élus de proximité que dans le service des affaires domaniales [U2] :

[Au service des] affaires domaniales, ils ne contrôlent rien! Parce qu'il y a le chef de quartier qui doit donner le certificat de non litige. Le chef de quartier, c'est lui qui vit dans le quartier non ? C'est lui qui connaît les domaines. Bon après tu vas aller signer au niveau du chef d'arrondissement, qui est du domaine aussi. Le chef de quartier et le chef d'arrondissement, ils sont tous du même arrondissement. (...) le papier important c'est le certificat de non litige du chef quartier. Parce que c'est lui qui est plus proche du domaine ! C'est sur son territoire ! Le chef d'arrondissement, c'est également sur son territoire non ? (...) Donc c'est pour ça que beaucoup ne vont plus à la mairie.

Pour autant, cette régulation micro-locale ne suscite pas une confiance stable. Dans les territoires les plus soumis à la pression foncière, les litiges sont nombreux et sont attribués au fonctionnement de ce mode de régulation. Deux types d'accusations ressortent des entretiens : des comportements irresponsables liés à l'inadéquation entre le profil des acteurs et leur fonction ; des comportements frauduleux visant l'enrichissement personnel.

La capacité des chefs de quartier à garantir la fiabilité des transactions est ainsi parfois remise en cause. Leur statut de « sage » ne suffit plus, compte tenu de l'ampleur des juridictions de leur ressort et du nombre croissant de transactions. Le fait que certains ne savent pas lire et écrire le français est un obstacle important puisqu'ils doivent signer des actes administratifs en français.

En outre, les opportunités d'enrichissement personnel sont nombreuses et faciles dans ce territoire. Les chefs de quartier, faiblement rémunérés pour les tâches administratives qui leur incombent, vivent en partie des cadeaux et indemnités versés par les habitants à l'occasion de leur intervention. Cela encourage à délivrer des actes sans vérifications préalables. Selon un acquéreur de parcelle dans la périphérie de Cotonou [U1] :

[Les chefs de quartier] qui aiment l'argent, ils sont prêts à tout pour avoir l'argent. Eux ils ne vont même pas arriver à cibler si c'est le vrai ou le faux. Mais si la zone n'est pas lotie ça devient compliqué parce que c'est le seul délégué qui te dit que la parcelle appartient à telle personne.

Un démarcheur dans la périphérie de Cotonou [F4] suggère la même idée :

Même les délégués aussi sont impliqués. (...) Ils savent très bien que c'est le faux et pourtant ils vont mettre leur signature (...) Pour le peu d'argent qu'on leur a proposé, ils vont signer ça...

Les démarcheurs, chargés de la circulation des informations sur les opportunités d'achat/vente, sont également en bonne position pour s'enrichir rapidement par des ventes frauduleuses. Leur honnêteté est difficilement contrôlable : les acquéreurs urbains qui sont étrangers à une zone et ne savent pas reconnaître une parcelle litigieuse ou un vendeur escroc. Différents types de fraudes sont rapportés en entretien : gonflement abusif du prix, vente de parcelle litigieuse, usurpation de l'identité du vendeur. Un acquéreur de parcelle [U2] exprime sa méfiance envers les démarcheurs :

Mais il y a des gens, eux autres leur dogme, c'est le litige. (...) Il ne faut pas avoir la malchance de tomber sur ceux-là. Sinon c'est toi qui fais les frais. Si tu trouves des démarcheurs comme ça, eux savent les terrains où les gens ne viennent pas. Ils peuvent aller mettre leur plaque. Ils t'amènent et tu trouves la plaque au même endroit. Dès que tu t'en vas, on a déjà enlevé ça.

En définitive, le territoire de la régulation micro-locale est le plus proche d'un fonctionnement communautaire, où règles et normes sont organisées par une autorité locale légitime à l'échelle locale. Cependant la pression urbaine rend ce mode de régulation fragile et la confiance dans ces acteurs et ces règles peut rapidement

vaciller. De fait les conflits et litiges apparaissent récurrents dans ces territoires (Le Meur, 2006a ; Mongbo, 2006).

5.2.4 Le territoire de la régulation communale

5.2.4.1 Dimension socio-géographique : là où la ville prend forme

Le type d'espace urbain auquel le territoire de la régulation communale fait référence est un espace bâti de manière relativement dense, contrairement au type précédent, et où la trame viaire et parcellaire est lisible. Il s'agit de zones loties à la trame orthogonale ou de zones en cours de lotissement.

Ce territoire englobe des vastes espaces péri-centraux, entre l'hyper-centre et les franges urbaines. Ce sont typiquement les espaces de résidence de la majorité des urbains, qu'ils soient propriétaires ou locataires dans des concessions. À Cotonou et Porto-Novo, la majorité de l'espace urbain est comprise dans cette catégorie. À Porto-Novo, on peut très clairement identifier ces espaces aux « arrondissements périphériques », correspondant aux espaces urbanisés après l'indépendance au-delà du boulevard périphérique. Ces zones sont équipées ou en cours d'équipement en matière d'infrastructures de base et de voirie et le bâti est consolidé (cf. illustration 10 ci-dessous).

Illustration 10. Zone en cours de lotissement, quartier Zounkpa, Porto-Novo



© Claire Simonneau, 2013

Les modèles architecturaux sont assez variés ; il s'agit surtout d'un bâti à un seul niveau en matériau durable. On trouve beaucoup des maisons individuelles et des concessions pour des locations (cf. illustration 11 ci-dessous).

Illustration 11. Habitat en concession, quartier Houéyiho, Cotonou



© Claire Simonneau, 2013

Dans les zones les plus stabilisées (loties), on peut voir apparaître des maisons à étages, répondant aussi au prix du terrain et au marché de la location (cf. illustrations 12, 13 et 14 ci-dessous).

Illustration 12. Zone lotie : quartier Tokpota, Porto-Novo



Constructions en dur et à étage

Voirie large et orthogonale

© Claire Simonneau, 2013

Illustration 13. Zone dense lotie : quartier St-Michel, Cotonou



© Claire Simonneau, 2011

Illustration 14. Zone dense lotie : quartier Fidjrossè, Cotonou



© Claire Simonneau, 2011

5.2.4.2 Dimension socio-économique : le coût de la régularisation

Dans ces espaces lotis ou en cours de lotissement, le foncier coûte relativement cher. Selon Grisoni-Niaki (2000), le lotissement entraîne le renchérissement de cinq à sept fois la valeur du terrain. L'annonce d'un lotissement active le marché foncier selon plusieurs dynamiques : beaucoup d'urbains qui en ont les moyens cherchent à être inclus dans la liste d'état des lieux ; d'autres propriétaires présumés revendent leur terrain devant l'impossibilité de faire face aux frais de lotissement (Grisoni-Niaki, 2000). Selon les géomètres interrogés, les transactions foncières restent particulièrement nombreuses durant toute la durée du lotissement.

Dans ce territoire, la sécurisation foncière passe par deux processus particulièrement coûteux, l'affirmation de la convention de vente et le lotissement-remembrement. En plus d'un coût monétaire, le lotissement détient un coût en nature : les propriétaires présumés voient la surface initiale de leur parcelle amputée par l'application du coefficient de réduction d'environ 40% à 50%³⁴¹. L'application du coefficient de réduction peut également entraîner la destruction de tout ou partie d'une construction, sans dédommagement dans la mesure où les propriétaires présumés ne détiennent pas de titre foncier.

³⁴¹ Pour mémoire, ce coefficient est destiné à libérer des emprises pour les équipements collectifs et voirie.

5.2.4.3 Dimension politico-juridique : là où la ville est prise en charge par la municipalité

Ces territoires sont ceux d'une première forme de reconnaissance administrative de la propriété présumée en lien avec l'administration municipale. Ce mode de régulation se traduit par l'affirmation des conventions de vente d'une part, le lotissement-remembrement d'autre part, et met en jeu deux acteurs clés : les géomètres et les services des affaires domaniales.

Ces deux actes fondent pour les propriétaires présumés une certaine sécurité foncière. Plusieurs signes en témoignent. Les entretiens suggèrent que les acquéreurs de parcelles dans ces territoires sont bien informés de la nécessité de mener à terme la procédure d'affirmation de la convention de vente. Cette procédure apparaît comme normale à leurs yeux selon cet expert des questions foncières à Porto-Novo [E1] :

Les arrondissements périphériques c'est des quartiers neufs. (...) ce sont des zones qui deviennent de plus en plus urbanisées. Ce sont des gens (...) qui viennent de zones diverses, qui ne se connaissent pas donc qui se sont installés là, qui achètent des parcelles là, qui construisent là, qui s'installent là (...). Ils achètent (...) auprès des gens qui possédaient la terre. Ça peut être les populations locales, même des chefs coutumiers, mais dès qu'ils achètent, ils savent que, souvent, pour éviter d'avoir des problèmes par exemple qui sont liés, des litiges... Dès qu'ils achètent, en même temps ils entament des procédures judiciaires pour pouvoir régulariser leur achat. Donc ce qui fait qu'ils sont propriétaires de droit de ce qu'ils achètent.

Des motivations plus concrètes à faire enregistrer les transactions sont ressorties en entretien. L'accès à un micro-crédit en fait partie, puisque plusieurs institutions de micro-finance exigent une convention de vente affirmée comme gage pour un prêt de faible montant. L'annonce d'une opération de lotissement peut aussi jouer ce rôle. Les habitants ont effectivement plus de chances d'être comptabilisés comme propriétaires présumés lors de l'état des lieux si la convention de vente est affirmée par la mairie. À Bohicon, le projet de transformation des titres de propriété présumée en titres fonciers, lancé dans le cadre du MCA-Bénin, a provoqué un afflux (bien que relativement modeste) de demandes d'affirmation selon le service des affaires domaniales. Dans ces territoires, l'idée que l'affirmation de la convention de vente est un gage de sécurisation de la transaction semble bien implantée, comme chez ce démarcheur [F3] (je souligne) :

Maintenant toutes ces signatures [des acheteurs, vendeurs, témoins] faites, la convention n'a pas de poids. Il faut commencer par le chef quartier. (...) après le chef d'arrondissement (...) après si possible tu peux aller chez le maire pour l'affirmation. (...) Le chargé affaires domaniales peut signer, ou le maire même, ou le 1er adjoint, ou le 2e adjoint... seulement une signature

de la mairie. Là, c'est fini : ça a son poids la convention. La parcelle là est vraiment achetée. Il n'y a pas de problème.

Le lotissement apparaît comme l'opération clé de sécurisation, considéré comme l'aboutissement d'un long parcours de sécurisation pour un certain nombre d'acquéreurs. Selon Sohounou (2001 : 456), le lotissement constitue une reconnaissance administrative « satisfaisante pour les populations » ; les personnes dites recasées, à qui une attestation de recasement a été délivrée, peuvent « entreprendre d'édifier des constructions en matériaux définitifs sans craindre que celles-ci soient un jour démolies ». Cette confiance dans le lotissement semble confirmée par le fait que les populations acceptent de payer les importants frais monétaires et en nature, considérée comme le prix à payer pour la sécurité foncière d'après (Durand-Lasserve et al., 2002). Cette représentation du lotissement est bien un trait typique des populations urbaines selon un géomètre [F7] :

Bohicon c'est déjà une grande ville. (...) Dans les communes un peu reculées, il y a toujours des réticences. (...) Sinon aucune population ne peut refuser de faire le lotissement ! C'est un vecteur de développement.

Dans ce schéma, les géomètres représentent un acteur clé de la sécurité foncière grâce à leur monopole de l'information foncière relative au lotissement (cf. *supra*). Dans les zones en cours de lotissement, les répertoires disponibles auprès du cabinet de géomètre représentent une source d'information réputée fiable chez les démarcheurs [F3] :

Il faut toujours faire recours au cabinet de géomètre si tu veux acheter une parcelle. C'est le cabinet de géomètre qui doit te faire les vérifications et te donner les renseignements plus sûrs.

Inversement les zones où le lotissement n'a pas démarré apparaissent trop risquées aux yeux de ce démarcheur [F3] :

C'est difficile, (...) il y a trop de risques. Parce que c'est seulement le délégué qui peut te donner des renseignements sur cette zone, parce qu'il y a pas encore un cabinet qui peut te dire que telle chose (...) à tout moment les fraudeurs et faussaires peuvent t'avoir. Il y a trop de risques.

Dans les zones où le lotissement est achevé, le répertoire est transmis au service des affaires domaniales de la municipalité. Le répertoire devient alors un cadastre municipal à l'échelle de la zone lotie, et le rôle de garant de la sécurité foncière revient à la municipalité. Ce démarcheur à Bohicon suggère que dans ces zones loties, le chef de quartier (ou « délégué ») est remplacé par l'administration municipale comme source d'information sur le propriétaire présumé [F6] :

Si la zone est déjà lotie, il n'y a pas besoin d'aller voir le délégué. Tu vas au service domanial et tout de suite on sait. Mais si la zone n'est pas lotie, là on va voir le délégué.

Pour ce démarcheur de la périphérie de Cotonou [F3] :

[si la parcelle] est recasée, tu auras la date là-bas [au service des affaires domaniales], et tous les renseignements nécessaires. Là, ça veut dire qu'elle est lotie. Mais si elle n'est pas lotie, tu ne peux pas avoir ces renseignements aux affaires domaniales, non. Ça s'arrête au cabinet [de géomètre].

Ces citations suggèrent l'idée d'une gradation des acteurs garants de la sécurité foncière au fur et à mesure de la progression du lotissement ; chef de quartier avant le lotissement, cabinet de géomètre pendant le lotissement, service des affaires domaniales après l'achèvement du lotissement.

Enfin, concernant les zones loties avant la décentralisation, l'information foncière peut encore être détenue par des services déconcentrés de l'État. Des répertoires d'état des lieux et de recasement peuvent se trouver à l'IGN s'il s'agit de lotissement dont l'Institut était maître d'œuvre. En effet, ces documents n'ont pas été systématiquement transmis à la commune à la décentralisation, ou bien ils l'ont été sous forme de photocopies de mauvaise qualité (Mairie de Cotonou, 2008). Certains répertoires de permis d'habiter seraient également toujours détenus par les préfetures, alors que les communes ont également compétence en la matière. Charles-Dominé (2012 : 280) rapporte ainsi qu'en 2010, de nombreux habitants souhaitant des informations sur leur parcelle de terrain avaient encore l'habitude de se rendre en préfeture. C'est ce que rapportent également certains démarcheurs interrogés.

5.2.5 Le territoire de la régulation par la loi (TF)

5.2.5.1 Dimension socio-géographique : un territoire sous forme de points

Ce territoire régi par le TF n'est pas une zone, mais plutôt un ensemble de points tant leur nombre est faible et leur distribution inégale dans l'espace urbain (cf. illustration 15 *infra*). Selon Comby (1998), à l'échelle nationale les détenteurs de TF représenteraient moins de 1% des ménages. En 2006 selon les chiffres nationaux de la Direction des domaines, de l'enregistrement et des timbres (DDET) cités par Lassissi (2006 : 194), 21.713 TF ont été émis, soit un TF pour 360 habitants³⁴². Ce sont les principales villes du littoral qui concentrent les TF : Cotonou (7.570 TF), Abomey-Calavi (6.349 TF), Porto-Novo (2.279 TF), Ouidah (1.100 TF).

³⁴² Selon les estimations l'INSAE en 2006, estimant la population totale du pays à 7.840.906 habitants (INSAE, 2006).

Illustration 15. Signalement d'un TF (Bohicon)



© Claire Simonneau, 2013

Il n'existe aucun recensement cartographique des parcelles objet d'un TF (Charles-Dominé, 2012). Sur ces parcelles s'érigent habituellement les constructions en matériaux et aux fonctions durables : villas, sièges sociaux, etc. Certains domaines situés en périphérie des villes, cultivés en attendant l'arrivée de l'urbanisation, sont également inclus dans ce territoire.

5.2.5.2 Dimension socio-économique : un marché foncier contraint

Il est difficile de trouver des données sur le marché foncier relatif aux terrains couverts par un TF. On peut cependant affirmer sans craindre de se tromper que ces terrains sont rares et particulièrement chers.

Une revue des annonces de vente de terrains sur deux sites internet³⁴³ montre que le prix de parcelles ne descend pas en dessous de 35 millions de francs CFA, parfois pour des parcelles de petite superficie (370 m²) à Cotonou ou Parakou.

De plus, comme déjà démontré dans la section précédente et par d'autres auteurs (par exemple Comby, 1998), l'obtention du TF est une procédure particulièrement longue, coûteuse et faisant intervenir des acteurs dont la rémunération officielle est élevée – sans compter la rémunération non officielle. L'accès aux parcelles immatriculées est donc de fait réservée à une minorité favorisée, une élite qui a les moyens financiers et les connaissances et relations nécessaires pour faire aboutir le dossier.

³⁴³ Les deux sites sont : la société Global Immo Service (www.globalserviceimmo.com) et Bénin-Immo (www.benin-immo.org).

5.2.5.3 *Dimension politico-juridique : le Titre foncier ou la propriété privée absolue*

Le TF est le seul document qui confère des droits de propriété privée sur le plan légal au Bénin. Il est définitif et inattaquable. Cette dimension inattaquable du TF est renforcée par l'absence de la notion de prescription dans le droit béninois actuel (Comby, 1998). Autrement dit, un TF établi sur un terrain non occupé par son propriétaire légal peut être récupéré à tout moment par ce dernier. C'est également le cas pour les enfants du propriétaire des dizaines d'années après l'obtention du TF, et ce, même si le terrain est occupé par une autre personne possédant des documents de présomption de propriété délivrés par l'administration (convention de vente affirmée, etc.).

La fiabilité de la conservation foncière est cependant mise en doute par de nombreux experts (Comby, 1998 ; FIAS, 2005 ; Charles-Dominé, 2012). Le système de conservation n'est pas informatisé et sous un climat tropical humide, le papier se dégrade extrêmement rapidement. La rigueur de la mise à jour des registres est également questionnée. Il semble en définitive que, en cas d'absence prolongée du propriétaire et de non mise en valeur, rien n'empêche qu'un autre TF soit délivré sur la même parcelle. Cela signifie que la sécurité juridique conférée par le TF, pourtant réputée entière et infaillible, est discutable.

Les TF sont gérés par l'administration d'État : la DDET du ministère chargé de l'économie et des finances. Avant 2006, la procédure était entièrement centralisée à Cotonou. Aucune liaison administrative n'est réalisée entre les services de l'État et ceux de la commune : l'administration municipale n'est pas informée des demandes de TF sur son territoire communal, et ne semble pas disposer du livre foncier sur lequel sont inscrits les TF ou bien d'une simple copie sur feuille volante dont on peut douter qu'elle soit tenue à jour (FIAS, 2005 ; Charles-Dominé, 2012). À travers le projet « Accès au foncier » du MCA-Bénin, un centre déconcentré de la DDET a été installé dans chaque département (MCA-Bénin, 2012).

L'obtention du TF est donc une opération longue, coûteuse et qui nécessite l'intervention de professionnels de haut niveau comme les notaires et l'administration centrale. En conséquence, elle est inaccessible à une grande partie de la population, celle dont les moyens financiers et dont les capacités de recourir à l'administration de haut niveau sont limités (connaissance du français, etc.). Par ailleurs, l'opération est réputée être ponctuée de nombreuses étapes où le déboursement de frais officieux pour « retrouver le dossier », ou le « mettre sur le dessus de la pile » est nécessaire (Bako-Arifari, 2006 ; Kakai, 2012).

La perception du TF par les populations est ambiguë. D'un côté, le TF semble valorisé comme horizon ultime de sécurité foncière. Dans un contexte marqué par une insécurité foncière qui se concrétise par la destruction d'habitations, le titre foncier incarne une « sérénité » comme l'évoque cet agent immobilier [F8] :

Le caractère inattaquable du titre foncier confère à son détenteur une sérénité foncière, et ça évite (...) à l'avenir des démolitions n'importe comment.

Cet agent du service des affaires domaniales l'évoque en ces termes [C6] :

Le document permet à celui qui le détient d'arriver à la fin à devenir le seul et unique propriétaire de la parcelle. (...) Le TF est définitif et inattaquable (...). Donc celui qui détient ce document, seul celui-là est à l'abri de tout problème sauf les questions d'expropriation pour cause d'utilité publique.

De l'autre, les dernières opérations de facilitation d'obtention des TF n'ont pas prouvé une demande pressante de la part des populations. La première opération fait partie du Projet d'appui à la réforme du foncier urbain (PARFU) initié par l'État en 2001 et permettant la transformation des permis d'habiter en titre foncier selon une procédure simplifiée et à un coût moindre. Les résultats de ce projet sont particulièrement faibles : au 31 juillet 2006, après trois années d'exercice, la commission nationale chargée de la transformation des PH en TF avait délivré 110 titres, soit 7,42% des dossiers engagés (Lassissi, 2006 : 170). La seconde opération a été réalisée dans le cadre du projet « Accès au foncier » du programme MCA-Bénin. Elle prévoyait l'extension de l'opération du PARFU, ainsi qu'une accessibilité accrue au TF (prix encore réduit, extension du panel de documents de présomption de propriété à transformer). Son objectif consistait en la délivrance de 30.000 TF. À la clôture du projet, environ 13.900 dossiers de demandes de transformation étaient comptabilisés par la Commission nationale d'appui à l'obtention de titres fonciers (CNAO-TF), dont 10% environ étaient des transferts du projet PARFU. Seulement une centaine de titres fonciers avaient été retirés³⁴⁴ (MCA-Bénin, 2012). Le rapport d'achèvement du MCA-Bénin (MCA-Bénin, 2012) évoque un déficit de communication et de sensibilisation, dont une faible implication des élus communaux, une crainte des propriétaires présumés de déposer leur documents de présomption de propriété, ou de se voir démasquer en cas de fraudes. Ces échecs, évoqués en entretien avec des experts fonciers [E9, E14] et agents de l'administration communale [B11], laissent vraisemblablement transparaître une méfiance ancrée vis-à-vis de la procédure d'immatriculation, de ses coûts et de sa complexité, même avec l'annonce d'un bas

³⁴⁴ Plus exactement : « à la fin octobre 2011, 10.568 dossiers ont été contrôlés et authentifiés par les notaires et 112 Titres Fonciers ont été établis » (MCA-Bénin, 2012).

prix et d'une simplification. La peur de voir ses impôts augmenter avec la formalisation légale est également évoquée. Il s'agit peut-être aussi d'une faible confiance dans l'État pour garantir la sécurité, dans un contexte de paranoïa envers la « mafia foncière » dont il se dit qu'elle est en partie organisée par l'État.

En définitive, il existe bien un processus de territorialisation de la régulation foncière dans les espaces urbains étudiés, autrement dit une autonomisation relative de certains espaces, régis par un système de régulation foncière spécifique. Ces territoires sont plus ou moins autonomes les uns des autres. En d'autres termes, le processus de territorialisation est plus ou moins avancé.

Ainsi, les territoires de la régulation micro-locale et de la régulation communale entretiennent des liens évidents : les conventions de vente servant de support aux transactions dans le territoire de la régulation micro-locale sont achetées à la mairie ; les chefs de quartier sont des élus locaux représentant la mairie dans les plus petites unités administratives de la commune. On peut aussi penser ces deux territoires comme un continuum, des franges urbaines aux zones loties, des populations néo-urbaines aux populations urbaines, et ainsi poser l'hypothèse d'une progressive prise en charge du territoire de la régulation micro-locale par la commune, dans le cas d'une affirmation de la commune comme institution de régulation foncière à moyen terme (cf. section suivante).

Parallèlement, la cohabitation de ces territoires peut également être plus ou moins conflictuelle, ou plus ou moins hiérarchisée. Par exemple les terrains régis par le TF sont traités comme des parcelles « intouchables » dans la pratique des opérations d'aménagement urbain comme le lotissement. La prégnance de l'État et de la Loi en la matière reste respectée. Les terrains coutumiers en plein centre-ville suscitent également des conflits fréquents, notamment à Porto-Novo où le discours de autorités communales à propos de ces quartiers oscillent entre registre de l'intouchable et du sacré et registre du passéisme, voire du mépris.

Cette territorialisation n'est pas étonnante, si l'on considère l'importante pluralité des normes et des institutions, en particulier en matière d'accès au sol et de sécurisation de la possession. Les réformes de la gestion urbaine, combinant mise en place des collectivités locales et dotation en instrument de gestion, présupposaient l'existence (ou du moins la création rapide) de territoires communaux, autrement dit d'institutions communales légitimes à l'intérieur de leurs limites administratives, aptes à imposer leur autorité et à contrôler les espaces et les populations. Dans les faits, les communes semblent plutôt s'être superposées à d'autres acteurs, d'autres autorités organisatrices et d'autres cadres normatifs. De plus c'est en ville, et en particulier dans

les villes historiques comme Porto-Novo, que l'empilement des formes de pouvoir, d'institutions et de normes semble le plus complexe et historiquement enraciné (Georg, 2006 ; Fourchard, 2007b). Logiquement, cet empilement se matérialise en retour par une pluralité de modes de régulation. L'échelle urbaine et communale apparaît ainsi comme un poste d'observation privilégié de cette diversité.

Cette territorialisation nous semble également solidement ancrée : la triple dimension de la typologie (politico-juridique, socio-économique et socio-géographique) suggère une consolidation durable de la pluralité des modes de régulation.

Cette territorialisation logique et durable n'est pourtant pas considérée dans la formulation de l'action publique en matière foncière : au Bénin comme d'autres pays d'Afrique francophone, cette dernière est souvent vue par l'angle juridique et valorise l'unification du droit foncier (Payne, 2001 ; Bromley, 2009 ; Le Roy, 2011). Elle laisse de côté les pratiques formatées par les dimensions sociales, politiques, économiques, géographiques et cognitives des modes de régulation foncière, mises en évidence dans cette section. Le RFU constitue un exemple frappant d'une volonté de simplifier les situations : il se voulait un outil unique, enregistrant « simplement » les droits fonciers sur l'ensemble du territoire communal quel que soit le mode de régulation.

Comment fonctionne-t-il au sein de cette diversité ?

5.3 Contours et détours de la gestion foncière urbaine municipale : les effets réciproques de la question foncière et du RFU

Cette territorialisation de la régulation foncière, ou dit autrement, l'émergence de ces territoires aux règles et acteurs différenciés en matière d'accès au foncier et de sécurisation, renvoie aux ambitions du RFU. Ce dernier constitue un dispositif d'enregistrement administratif de la propriété présumée d'un genre particulier dans ce paysage : il n'est pas destiné à la reconnaissance légale de la propriété présumée et à sa sécurisation, mais est censé centraliser toute cette information foncière en une base de données unique. Or, comme on vient de le prouver, cette information est dispersée, inégalement distribuée et objet de marchandisation. Elle suit les frontières mouvantes des territoires de la régulation foncière. Dans cette dernière section, j'analyse les effets réciproques de l'instrument RFU, considéré comme un dispositif de centralisation de l'information foncière, et des territoires de la régulation foncière.

Dans un premier temps, cette section met en lumière les effets perturbateurs du marché de l'information foncière sur le fonctionnement du RFU. Elle explore en quoi le RFU s'insère assez mal dans ce fonctionnement marchand, en explorant tour à tour les circuits marchands de l'information foncière, la place du RFU dans ceux-ci, et enfin la conséquence du système marchand de l'information sur les représentations de l'impôt.

Dans un second temps, la mise en œuvre effective du RFU dans le contexte des différents territoires de la régulation foncière est analysée, à travers un double regard : sociologique, portant sur les discours, pratiques et représentations réciproques des deux parties prenantes (acteurs du RFU *versus* acteurs de la régulation territoriale) ; puis plus opérationnel, en termes d'analyse de l'action publique, portant sur les adaptations observées et l'éventuel formatage et consolidation des modes de régulation par le RFU. Le rôle du RFU comme outil de gestion urbaine est ainsi ré-interrogé, y compris dans sa dimension de régulation foncière, dans le contexte béninois contemporain pluriel.

5.3.1 L'information foncière comme marchandise

Le RFU repose sur un principe pragmatique et innovant à l'époque de sa conception : celui de prendre en compte la possession de fait (la propriété présumée) plutôt que la seule propriété légale. Le fonctionnement du RFU n'est donc pas incompatible avec la pluralité des dispositifs juridiques fondant la propriété. Cependant, le RFU reste considéré comme l'instrument de centralisation de l'information foncière relative aux propriétaires présumés, *via* diverses procédures (transferts d'information entre administrations, mises en réseau, enquêtes

annuelles) supposant une circulation de l'information fluide et vers une destination unique (cf. Chap. 3 et 4).

Or, ce chapitre a démontré non seulement la pluralité des situations juridiques, mais aussi celle des acteurs producteurs et utilisateurs de l'information foncière, ainsi que la marchandisation et la dispersion de cette information. Cette situation perturbe la mécanique prévue de mise en œuvre du RFU : la circulation de l'information foncière n'est ni gratuite ni automatique ; elle se marchande et se négocie. Dans ce jeu, le RFU et ses acteurs sont globalement perdants mais ne sont pas totalement dénués de ressources. En restant « hors marché », le RFU perpétue le fonctionnement d'un projet de développement et reste dans un rapport de dépendance à l'aide extérieure.

5.3.1.1 Circuits marchands de l'information foncière

Les RFU étudiés connaissent des difficultés en matière de mise à jour de l'information foncière. À Cotonou et Porto-Novo il s'agit essentiellement de suivre le rythme de mutations foncières sur des parcelles déjà enregistrées. À Bohicon, une difficulté supplémentaire réside dans l'extension de la ville qui devrait être accompagnée de l'extension de la couverture du RFU (cf. Chap. 3 et 4). Plutôt qu'une circulation généralisée de l'information, la mise à jour du RFU nécessite l'utilisation du circuit marchand.

De réelles transactions financières sont ainsi répertoriées. Charles-Dominé (2012 : 240) rapporte l'achat explicite de documentation foncière pour la mise à jour des plans RFU, dans des communes du littoral et dans le cadre d'un financement international. Ces transactions, d'ailleurs surfacturées, interviennent avec des cabinets de géomètre, des organismes nationaux, ou encore des entrepreneurs des projets immobiliers. Selon les enquêteurs et agents de terrain interrogés [P4, P14], toute information demandée aux chefs de quartier est soumise à rémunération. Ainsi, cela aboutit à une situation singulière où des transactions financières ont lieu entre deux personnes affiliées à la même municipalité : un agent du service RFU d'un côté, un chef de quartier (responsable de la plus petite unité administrative de la commune) de l'autre. Cependant les agents doivent souvent payer sur leur fonds propres ces transactions, aussi ils les évitent dans la mesure du possible.

Des arrangements semblent être trouvés grâce à des connivences personnelles. Par exemple à Porto-Novo, les agents du service RFU expliquent qu'ils peuvent obtenir des informations partielles en se déplaçant chez certains géomètres avec qui il existe une relation de confiance [P14] :

La confiance est établie entre ces géomètres et nous. (...) quand nous nous déplaçons là lui [le géomètre] comprend que c'est entre deux entités. (...) et

là, soit ils nous laissent consulter, soit ils nous font une copie [des documents de lotissement].

Cette récolte de l'information reste coûteuse en temps et en carburant³⁴⁵, et permet d'obtenir des informations seulement au compte-goutte. Le partage d'information avec le service des affaires domaniales des mairies est également fastidieux et non systématique (cf. Chap. 4).

Les services RFU semblent s'adapter à cette donne et innovent dans les limites du politiquement acceptable et dans la mesure où ces pratiques ne remettent pas en cause le système et les intérêts du marché de l'information foncière. De nouvelles procédures, innovantes par rapport au prototype du RFU, peuvent ainsi être aussi interprétées comme une tentative de s'intégrer pleinement à ce marché de l'information foncière. Ainsi, à Porto-Novo, l'obligation pour les acquéreurs de parcelle d'obtenir la fiche ZIP dans la procédure de demande d'affirmation est une manière de se rendre incontournable dans ce marché. Il s'agit de « capter » les acquéreurs de parcelles dans le parcours de sécurisation de la transaction. Selon cet agent du service RFU de Porto-Novo [P14] (je souligne) :

Ceux qui veulent reconstituer les dossiers sur leur parcelle (...). Quand ils viennent ici pour prendre la fiche ZIP, (...) souvent on les attend à ce carrefour-là. Dès qu'ils ont besoin de nous, nous on tombe sur eux.

À Porto-Novo avant l'instauration de la fiche ZIP, une autre technique avait été tentée : celle d'instaurer la présence d'un agent du RFU au secrétariat général de la mairie pour enregistrer toutes les demandes d'affirmation approuvées par la mairie et ainsi mettre à jour la base de données. Des pressions semblent avoir été exercées pour que ce « regard » du service RFU sur les procédures d'affirmation disparaisse.

En outre, dans ce vaste marché, le RFU détient une ressource dont elle a le monopole : le terrain, via les enquêtes annuelles et les vérifications quotidiennes. Les recours aux enquêtes est donc une manière non seulement de contourner le cloisonnement de l'administration communale (cf. Chap. 4), mais aussi de compenser la position de faiblesse du RFU sur le marché de l'information foncière. Réalisée dans une perspective fiscale, la collecte des noms des propriétaires n'a pas le caractère public qu'ont les enquêtes *commodo-incommodo* réalisées dans le cadre des lotissements-remembrements. Ses résultats ne peuvent être considérés comme des informations validées socialement ou juridiquement³⁴⁶. Cependant dans le système global de production de l'information foncière, les enquêtes ont une certaine plus-

³⁴⁵ et peut-être en échange de services connexes ?

³⁴⁶ Il est plutôt considéré que les erreurs de noms de propriétaires seront signalées lors de la distribution des avis d'imposition.

value : elles permettent de produire des informations sur les zones marginales, invisibles, ou objet de phénomènes exceptionnels qui ne sont pas répertoriés par les autres producteurs d'information foncière. Plusieurs exemples viennent l'illustrer, présentés dans sa thèse par Julie Charles-Dominé (2012). À Cotonou, les enquêtes de terrain ont ainsi permis de répertorier des espaces urbanisés gagnés sur les bas-fonds ou la berge de la lagune. L'occupation urbaine de ces zones qui font partie des plus vulnérables de la ville, n'est souvent pas enregistrée auprès de l'administration communale. Il s'agit d'espaces gagnés sur les zones humides par remblaiement. Leur inscription au répertoire du RFU constitue une première reconnaissance de leur existence. Ces enquêtes ont également permis de mesurer l'ampleur de l'érosion côtière sur le littoral et de faire disparaître des plans RFU les parcelles emportées par l'océan.

Enfin, la méthode détient le double avantage de la rapidité et du contact direct (visuel ou humain). Dans les zones non loties, cette méthode permet d'enrôler des parcelles et des propriétaires avant la fin des procédures d'établissement des documents communaux de propriété présumée. C'est ce qui se passe notamment avec les parcelles « fiscalement rentables » dans la périphérie non lotie de Bohicon. Les chantiers de construction de bâtiments à étages sont repérés de visu, et constituent la cible prioritaire des enquêtes annuelles selon les agents RFU interrogés [B1, B5]. Il n'est ainsi pas nécessaire d'attendre que le propriétaire présumé entame les démarches auprès de l'administration ; c'est l'administration qui vient vers les propriétaires présumés. L'avantage tient aussi pour les zones soumises à de nombreuses transactions foncières, sous réserve de l'honnêteté des personnes rencontrées lors des enquêtes annuelles. Cet agent du service des affaires domaniales de Bohicon considère que les enquêtes de terrain ont un avantage sur les procédures administratives d'enregistrement [B11] :

Sur le terrain, ce qui est récupéré (...) est beaucoup plus fiable selon moi (...). [les agents enquêteurs du RFU] vont demander au moins le nom du propriétaire. (...) Ça nous permet à nous de voir que sur les répertoires, (...) les noms sont peut-être caduques, et que les intéressés n'ont pas fait la mutation. Parce que quand vous achetez et que vous ne faites pas la mutation, c'est le nom de [l'ancien] propriétaire qui figure toujours ici [sur les répertoires du service des affaires domaniales].

Cet avantage s'arrête aux zones non sensibles politiquement. À Porto-Novo par exemple, il existe des zones officiellement référencées comme des réserves foncières communales, mais morcelées illégalement et bâties. Ces zones sont connues et visibles de tous. Néanmoins, au service RFU on assure ne pas vouloir y enquêter [P1] : « on ne veut pas rentrer dans leurs histoires domaniales ». En 2008, à l'occasion du sommet de

la CEN-SAD (Communauté des États sahélo-sahariens) présidée par l'ancien dirigeant libyen Kadhafi, plusieurs ensembles de villas présidentielles sont construites sur des terrains vierges d'habitations, notamment dans les zones humides à Cotonou près de l'aéroport. De nombreux scandales politico-financiers émaillent cette opération immobilière³⁴⁷. En 2012, selon cet informaticien du RFU [E5] le service RFU subissait de nombreuses réticences à intégrer ces parcelles, pourtant très intéressantes sur le plan fiscal, dans la base de données du RFU.

5.3.1.2 *Une position marginale et un statut d'exclusivité dans le marché de l'information foncière*

Les plus-values du RFU en matière d'information foncière semblent donc mineures, et le RFU a échoué à se positionner comme un dispositif incontournable dans le panel de producteurs d'information foncière.

Plusieurs signes le montrent : les nombreux entretiens menés en dehors de l'administration municipale, révèlent qu'aucun acteur du foncier interrogé ne connaît le RFU. Cela inclut les chefs de quartier, pourtant dépendant de la municipalité, les démarcheurs et les agents immobiliers les plus formels. Certaines personnes interrogées, agents ou experts du RFU [C1, E6, B1] doutent même que les maires connaissent réellement la fonction de recensement des propriétaires présumés. Un agent du RFU de Bohicon [B1] explique avec dérision que l'acronyme RFU est régulièrement confondu avec RFI (Radio France Internationale).

Plus concrètement, le RFU n'a jamais été mentionné par les démarcheurs, y compris les plus « formels », comme une étape dans leur circuit de vérification de l'identité d'un propriétaire présumé. Dans les différentes formalités foncières, le système d'adressage du RFU est supplanté par le système d'adressage des géomètres. Rappelons que à travers le RFU a été mis en place un système d'adressage détaillant quartier, îlot, et parcelles (QIP) où la numérotation progresse dans le sens contraire des aiguilles d'une montre³⁴⁸. Les géomètres identifient une parcelle par le nom du lotissement, puis le numéro du lot et enfin celui de la parcelle, en progressant dans le sens des aiguilles d'une montre. Le service des affaires domaniales, qui est pourtant un service municipal comme le RFU, utilise le système d'adressage des géomètres. Les échanges d'informations internes à l'administration municipale peuvent même

³⁴⁷ Les coûts des travaux auraient été surestimés, les règles de passation des marchés publics non respectées, en attribuant ces terrains à des entreprises immobilières par gré à gré. Des fonctionnaires de haut niveau ainsi que des ministres ont été impliqués dans des accusations de détournement de fonds très élevé. Le Chef de l'État est intervenu à la télévision le 1^{er} août 2009 à ce propos (Kakai, 2012).

³⁴⁸ Plus exactement, les numéros des parcelles sont alphabétiques et en lettres minuscules. Leur numérotation progresse dans le sens contraire des aiguilles d'une montre en commençant par la parcelle la plus au sud-ouest de l'îlot.

achopper sur cette technicité : à Cotonou il arrive que les agents du RFU ne soient pas capables d'identifier la parcelle sur laquelle une mutation a été faite à partir de la fiche d'information foncière fournie par le service des affaires domaniales en raison du système d'adressage. Ils sont alors obligés de se déplacer pour vérifier sur place [C1].

À une autre échelle, l'opération de transformation des titres de présomption de propriété en titres fonciers dans le cadre le projet « Accès au foncier » du MCA-Bénin, témoignent aussi de l'invisibilité du RFU. Parmi les exigences de l'opération se trouve le fait que les terrains retenus disposent des « documents graphiques et littéraires requis » pour procéder aux transformations de titre. Dans cette perspective, le critère retenu est celui de la clôture du lotissement. La couverture par un RFU et les documents disponibles à travers lui ne sont pas retenus comme critères. Ainsi, à toutes les échelles des acteurs du foncier, le RFU est loin de faire autorité en matière d'information foncière.

En outre, ce qui fait la plus-value du RFU, soit le recours aux enquêtes de terrain, est particulièrement onéreux. Les acteurs du RFU, contrairement aux autres producteurs d'information foncière, ne peuvent assurer ce coût de fonctionnement. En effet ce coût ne semble pas pouvoir être supporté par les communes, compte tenu de leurs capacités économiques et des logiques politiques actuelles (cf. Chap. 4). De plus, on peut interpréter cette réticence des élus communaux au regard du marché de l'information foncière : dans ce dernier, la production d'information foncière est de fait une activité lucrative (*via* l'affirmation des conventions et les produits des domaines), et non pas un investissement. En conséquence, le RFU tel qu'il fonctionne, reste tributaire des financements extérieurs : la réfection des bases de données de plusieurs RFU (dont Cotonou et Porto-Novo) au milieu des années 2000 a effectivement été réalisée grâce à des financements internationaux, renforçant la perception du RFU comme un projet de développement au sein des municipalités (cf. Chap. 4) et dans le système général de production de l'information foncière au Bénin. A cet égard, le RFU est resté un dispositif à part.

5.3.1.3 *L'impôt comme amende, moteur d'une marginalisation du RFU*

Enfin, ce système marchand vient renforcer la représentation de l'impôt comme une punition qui devient une amende. Cette représentation conduit à une fuite devant l'impôt qui oriente les choix de sécurisation foncière.

C'est tout d'abord l'histoire de la fiscalité au Bénin, comme dans le reste de l'Afrique de l'Ouest francophone anciennement sous domination française, qui a contribué à forger une représentation de l'impôt comme une « contrainte » (Fotsing, 1995 : 19) forte, voire « oppression politique » (Fotsing, 1995 : 262). Le principe des

contributions, bien opérant dans la période pré-coloniale³⁴⁹, est supplanté à la colonisation par un système d'impôts réguliers et monétaires, issu d'un pouvoir exogène et aux volontés civilisatrices. Ces impôts restent le symbole d'une domination coloniale violente et n'ont jamais fait l'objet d'une validation sociale³⁵⁰ (Bigou, 1993 ; Fotsing, 1995). Le pouvoir fiscal de l'État postcolonial, hérité de l'État colonial, est ainsi resté illégitime, « imposé par la violence et la ruse » (Fotsing, 1995 : 97). La pratique du recouvrement des impôts qui a prévalu après l'indépendance au Bénin, émaillée d'épisodes violents, n'a pas modifié cette représentation³⁵¹.

Cette dimension culturelle est rappelée par de nombreux interlocuteurs. Selon ces agents du RFU, « le Béninois en général n'a pas cette culture fiscale » [P1], « les gens sont réticents au paiement des impôts » [P14]. Le terme « incivisme fiscal » a été invoqué de très nombreuses fois en entretien.

Les résultats de recherche présentés dans ce chapitre suggèrent l'existence d'un second facteur relevant du raisonnement économique. En effet, dans la longue chaîne de sécurisation des transactions et de la possession, l'enrôlement au RFU vient en dernier lieu ; or, contrairement aux autres dépenses liées à cette chaîne, l'impôt ne semble pas apporter une plus-value en termes de sécurisation foncière. En conséquence, l'impôt est solidement représenté comme une punition et devient une amende sans fondements ni contrepartie : « c'est de l'argent gratuit donné aux gens » [B5].

Cette représentation est encore renforcée avec la méfiance envers les autorités locales en matière de foncier et les rumeurs de « mafia foncière » qui courent dans le pays cette dernière décennie, et plus largement la corruption à tous les niveaux de l'administration publique. L'idée est répandue selon laquelle [P1] :

³⁴⁹ Sous la forme de tribut des sociétés asservies, mais aussi parfois en échange d'une protection. À l'intérieur des familles ou autres groupes sociaux, certains prélèvements étaient organisés en vue de cérémonies (Bigou, 1993).

³⁵⁰ « Les dominateurs n'avaient de compte à rendre aux colonisés qui, à leur tour, étaient maintenus dans une attitude telle de ne pouvoir chercher à comprendre les raisons de ce système.(...) Les gouvernements ayant pris la place des gouverneurs, les populations ont continué à garder cette image colonialiste du pouvoir public auquel l'individu ne peut demander des comptes » (Bigou, 1993 : 203).

³⁵¹ Plusieurs interlocuteurs ont par exemple fait mention du recouvrement de l'impôt de capitation sous la présidence de Zinsou (1968-1969), accompagné de violences physiques et d'emprisonnements. Ces histoires semblent avoir marqué la mémoire collective puisque l'expression « Zinsou-Takouè » serait restée dans le langage courant comme l'expression d'une obligation [U1]. Une seconde anecdote contemporaine à mes enquêtes de terrain va dans le même sens : en 2012-2013, de forts conflits éclatent entre le monde des affaires et le président Yayi Boni. Sébastien Adjavon, l'un des hommes d'affaires influent du pays ferme ses unités de commercialisation (société CAJAF-COMON / Comptoir Adjavon et fils-Comptoir mondial du négoce), dont une se trouve à Bohicon, pour cause de « harcèlement fiscal » de la part de l'État comme l'affirme la banderole apposée sur le fronton.

[Payer les impôts] ne va pas servir à grand-chose, peut-être pour alimenter la caisse du patron, ou bien de l'autorité qui va faire n'importe quoi avec...

Il ajoute que « le comportement des autorités (...) n'incite pas la population à aller payer » [P1] ; ce que confirme ce contribuable [U1] :

Sans les impôts la mairie ne peut pas se développer ! (...) Et on sait que sans ces montants elle ne peut pas le faire. Mais le politique ayant pris le dessus de tout, ils ne respectent pas leurs clauses. Ce sont des gens qui sont seulement à la bouche. Mais au fond, ils ne font rien. Ils ne pensent qu'à leur progéniture et à leur ventre. C'est pourquoi beaucoup de Béninois sont souvent sceptiques sur certaines décisions, ils ont des difficultés à payer, ils préfèrent contourner la loi pour avoir gain de cause.

L'évitement de l'impôt devient un critère de choix important et le RFU s'en trouve d'autant plus marginalisé. Premièrement, pratiquement tous les acteurs porteurs du RFU (agents municipaux, consultants, élus) ont conscience que l'image du RFU est fondamentale dans la réussite de ce dernier. Le contrôle de l'image du RFU mobilise ainsi des énergies non négligeables, sous la forme d'importantes campagnes de communication parfois, mais le plus souvent par un camouflage de la fonction fiscale, voire une marginalisation du service RFU au sein de l'administration. À Porto-Novo, la stratégie semble claire [P1] :

C'est même mieux que [le RFU] ne soit pas populaire. Si c'est populaire les gens ne vont plus nous accepter dans leur maison lors des enquêtes. (...) Au début les gens accueillait bien les gens du RFU, puisque derrière, les gens ne savaient pas qu'il y avait une fiscalité. On avait mis en avant le volet urbain, le volet foncier... C'est ça que l'on disait aux gens ! Pour améliorer leur état de vie... On trompait les gens pratiquement ! Et ils nous accueillait. Mais depuis que les gens ont su que, derrière « RFU », c'est la fiscalité, on est rejetés.

Deuxièmement, la population l'évite, dans la mesure où elle le peut et où l'information selon laquelle le RFU est porteur de fiscalité lui parvient. Un profond rejet de la fiscalité s'exprime dans le rejet des enquêteurs, le mauvais accueil aux distributeurs, voire, de manière relativement anecdotique, des violences physiques³⁵². Privé des fonctionnalités qui pourraient lui donner une image plus positive auprès des

³⁵² Une certaine crainte des violences est exprimée par cet agent à Porto-Novo [P1] : « Il y a une opération qu'on appelle patente foraine, qu'on fait en fin d'année. On parcourt les grands axes de la ville pour collecter les taxes d'activités (...). Si l'intéressé ne paye pas, on fait la saisie de sa marchandise, qu'on amène à la recette pour l'obliger à venir payer. Pendant l'opération, quand on finit l'opération, je ne rentre pas dans ma pick-up pendant au moins un mois. Puisque c'est la pick-up qui fait l'opération avec l'agent des impôts. Je suis obligé de prendre mon véhicule privé pour circuler pendant au moins un mois après l'opération ». Un autre : « on est exposés, on nous expose à prendre des risques, on est en contact direct avec la population, quand elles sont fâchées, d'abord c'est sur nous qu'elles déversent leur colère. Donc il faut avoir le sang froid. »

populations (appui aux décisions d'aménagement urbain, sécurisation foncière), le RFU semble globalement fui par les populations. En conséquence, son emprise territoriale ne peut s'étendre au-delà des espaces où l'impôt est toléré (cf. *infra*).

En somme, la mise en œuvre du RFU est enchâssée dans un système marchand organisé autour du double marché du foncier et de l'information foncière et en subit les conséquences négatives.

5.3.2 Le RFU dans les territoires

Dans cette dernière section, j'analyse la mise en œuvre du RFU dans ces différents territoires de la régulation foncière, les représentations et les effets réciproques.

5.3.2.1 RFU et régulation coutumière : le choc des cultures ?

Dans ce territoire de la régulation coutumière, la mise en place du RFU a provoqué des conflits ouverts, mettant en lumière les contradictions existant entre deux « cultures », coutumière d'une part et gestionnaire de l'autre. Nombreux sont les acteurs historiques du RFU qui ont raconté les épisodes tendus des premières enquêtes et des premières distributions des avis d'imposition [E6, E13, E3].

Leclerc-Olive et Keita (2004) rapportent par exemple les conflits relatifs à la mise en place du RFU dans le quartier de Zebou à Porto-Novo. Cette installation a suscité de nombreuses contestations, en particulier de la part des descendants de lignées royales estimant ne pas être soumis à l'impôt, ce dernier étant traditionnellement le privilège du roi. Au-delà des descendants royaux, dans toutes les communes étudiées, ce sont les autochtones qui sont réputés faire preuve de la plus importante réticence à payer l'impôt, au point de refuser les avis d'imposition lors de la distribution en porte-à-porte [C1]. Alors que l'identification des propriétaires présumés (les familles) est aisée car de notoriété publique, la fiscalité y est de loin l'aspect le plus contesté du RFU. À Bohicon, un entretien avec un chef de collectivité familiale et chef de culte *vodun* renforce le sentiment d'exceptionnalité des territoires coutumiers en matière de taxation foncière [N9] :

Dans mon quartier ici, ce sont des maisons familiales. Donc ce n'est pas des parcelles achetées. Les gens sont nés dans cette maison, ont vécu dans cette maison. Leur papa, leurs parents n'ont jamais payé de l'argent pour la maison, et du jour au lendemain, on leur demande de payer 40.000, 50.000 F, alors que c'est purement traditionnel. (...) Il faut savoir quelle taxe donner à qui et comment. Donc il faut donner des taxes pour les maisons achetées et les parcelles achetées, mais pas donner des taxes pour les maisons familiales... (...) Celui qui a hérité on ne doit pas lui demander de payer, mais celui qui a acheté, on peut lui donner des taxes.

L'aspect conflictuel semble devoir être relativisé aujourd'hui. Au regard des cas étudiés, il semble plus juste d'évoquer une conflictualité latente, mêlée d'indifférence. Tout d'abord, des ajustements ont été faits aux procédures du RFU pour mieux correspondre aux réalités des collectivités familiales. Par exemple, il était initialement nécessaire d'identifier un propriétaire individuel dans les bases de données RFU, alors que les collectivités familiales constituent une possession collective dont les droits d'usage sont gérés par un administrateur des biens. Certaines communes adressent désormais l'avis d'imposition au chef de collectivité ; d'autres (Cotonou par exemple) proposent aux collectivités une taxation par unité d'habitation à l'intérieur de la parcelle collective, donc par ménage, à condition que les intéressés en fassent une demande écrite. En outre, les montants d'impôts en jeu sont souvent dérisoires³⁵³, de sorte que les acteurs du RFU ne semblent pas se battre pour intégrer ces populations à une logique gestionnaire.

Plus largement, cette indifférence renvoie à la faible compatibilité entre les règles régissant ces espaces et les principes d'action de la gestion urbaine. La mise en œuvre du RFU comme les interventions d'aménagement urbain en général peuvent l'illustrer : les processus d'aménagement semblent considérablement ralentis dans ces espaces en raison du processus collectif de décision et des règles complexes et subtiles délimitant les lieux sacrés ; l'installation de réseaux ou l'ouverture de voies dans ces territoires engendrent des conflits, d'ordre foncier bien souvent. D'après Sinou (1995), les conflits sont tels que les autorités renoncent fréquemment à des interventions lourdes. À Porto-Novo, les tentatives avortées de valorisation du patrimoine architectural menées par l'École du patrimoine africain (EPA) témoignent encore de ces difficultés d'intervention. Selon Houenoude (2013), plusieurs maisons à la valeur architecturale remarquable tombent en ruine faute d'un accord entre tous les ayant-droits du bien, alors que des financements extérieurs sont disponibles pour la réhabilitation des lieux.

La pression minimale pour faire « entrer » ces territoires dans la « ville gérée » paraît aussi relever du respect. Les règles coutumières générales (pas seulement foncières) imprègnent encore fortement la société béninoise, même urbaine. Elles restent respectées de tous, y compris les acteurs d'une approche gestionnaire comme cet agent des services techniques de Porto-Novo [P9] :

Au Bénin (...) on dit (...) que c'est l'État qui a la terre, mais en réalité ce n'est pas ça. (...) Ici nos réalités sont, comme on dit, « la terre appartient aux premiers occupants ». (...) nos parents ou grands-parents ou autres se sont appropriés du foncier et ils ont vendu.

³⁵³ Dans toutes les catégories de critères physiques relatifs aux bâtiments permettant de fixer l'impôt (matériaux des murs, du toit, état du bâtiment, etc.), les collectivités familiales correspondent pratiquement toujours au niveau le plus bas : mur en banco, toit végétal ou en tôle, état du bâtiment dégradé, etc. (cf. fiche d'enquête RFU en annexe E).

Les différents actes d'urbanisme témoignent d'un traitement spécial de ces espaces. Selon un agent du service des affaires domaniales de Porto-Novo [P12] :

En termes d'urbanisme, on ne doit pas perturber les collectivités. On a juste essayé d'ouvrir des voies pour leur permettre la circulation. C'est juste ce que nous avons pu faire.

Pour ce géomètre interrogé en entretien, le respect de certaines règles coutumières dans le déroulement de ses activités apparaît comme une évidence [F7] :

Il y a même des collectivités où (...) on enterre les gens dans la maison. Il faut que le géomètre soit subtil, qu'il arrive à mentionner tout ça là sur son plan [d'état des lieux]. Un bon géomètre, c'est ça : (...) lui-même étant un africain, sachant les règles de la chose, [il évite] de faire passer les voies sur les tombes.

Charles-Dominé (2012 : 261) rapporte également qu'à Adjarra, commune limitrophe de Porto-Novo, le géomètre chargé de l'état des lieux de deux lotissements (Aglobè et Odo-Hongla) a soigneusement répertorié les lieux de culte *vodun*, y compris les plus petits (moins de 17 m²). Les plans d'urbanisme et de recasement les ont gardé intacts, c'est-à-dire que le coefficient de réduction n'y a pas été appliqué. Finalement, dans ces territoires, le RFU apparaît comme opérant mais inutile sur le plan de l'identification des propriétaires, et inopérant sur le plan fiscal.

5.3.2.2 RFU et régulation micro-locale : une course-poursuite perdue d'avance

Dans ces territoires, comme on l'a déjà décrit plus haut, le RFU échoue à assurer l'enregistrement des propriétaires présumés tant les mutations foncières se font rapidement et confidentiellement.

L'évitement de l'impôt, et des frais administratifs de manière générale, semble constituer un critère important des circuits de sécurisation dans ces territoires. L'administration publique de manière générale est alors soigneusement fuie. Selon cet agent du service des affaires domaniales de Porto-Novo [P12] :

La population ne veut pas [enregistrer la convention de vente] parce qu'ils se disent que quand ils vont enregistrer leurs actes, on va leur envoyer des avis d'imposition. Et comme ils ne veulent pas payer des impôts, ils préfèrent garder leur titre de propriété dans leur coin. (...) Comme la population est informée que avoir la fiche ZIP³⁵⁴ c'est payer l'impôt, ils ne veulent pas formaliser leurs actes. (...) Ils se disent c'est du gaspillage ! Ça leur apporte quoi ? ... ils vont juste verser l'argent dans les comptes de la ville. [Ils se disent :] « Ce n'est pas intéressant, il vaut mieux s'en passer ».

³⁵⁴ Fiche d'identification du numéro cadastral du RFU (ZIP signifie Zone-Ilot-Parcelle), nécessaire pour la procédure d'affirmation de la convention de vente à Porto-Novo.

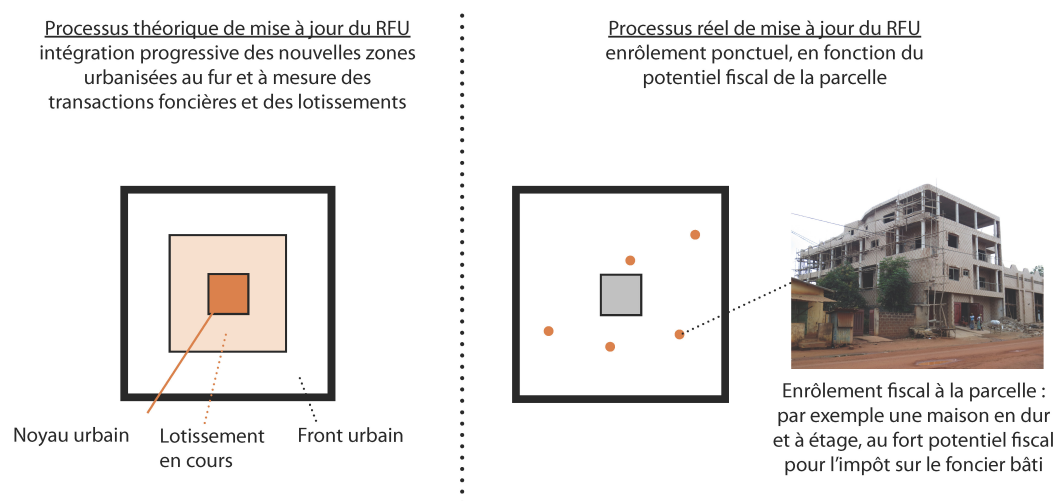
Selon cet expert [E3] :

Le Béninois considère toujours que c'est sa propriété ! Comment il peut payer pour sa propre maison ?! (...) Ils ne connaissent pas [l'impôt] ! Ils disent : « mais c'est moi-même qui ai pris mon argent pour construire, et je vais payer encore ? »

Face à cette fuite devant l'administration, il apparaît que les acteurs du RFU ont recours à un autre type d'enrôlement que celui prévu par les textes : ils opèrent un enrôlement à la parcelle selon une logique fiscale qui consiste à privilégier les parcelles à « haut rendement » fiscal. C'est cette logique, illustrée dans le schéma 13 ci-dessous, qui semble s'appliquer à Bohicon [B1] :

Comme je l'ai dit, c'est purement la fiscalité qui nous intéresse, qui a fait qu'il ne s'intéresse pas aux zones où il n'y a pas de matière. Le RFU s'intéresse là où il y a de la matière à imposer. Donc tous ces arrondissements qui n'ont pas de foncier bâti, d'activités, on ne s'intéresse pas. (...) Mais on va là où il y a de nouvelles constructions. On cible parfois (...) on évolue pratiquement. Il suffit qu'on ait une information pour dire : tel s'est installé ici... On va, on constate qu'il y a une nouvelle construction.

Schéma 13. Processus théorique et réel d'enrôlement de parcelle au RFU dans les zones de front urbain



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

En conséquence, les impôts fonciers apparaissent découler non pas d'une logique spatiale et d'aménagement (notamment de proximité aux équipements publics tels que la voirie principale, goudronnée ou pavée) avec un prorata lié à la valeur du bâtiment, mais d'une évaluation des signes extérieurs de rentabilité fiscale à travers le bâti. Cette distinction pose question en matière d'égalité de traitement des territoires (cf. Chap. 6).

La course-poursuite de l'information foncière semble perdue d'avance compte tenu des faibles moyens matériels et organisationnels au service de cette cause (cf. Chap.4). En ce sens, le RFU se présente bien comme un outil d'un « urbanisme de gestion » traitant de la ville existante, et non d'un « urbanisme de croissance » visant à encadrer la ville en train de se faire (Lacaze, 2007 ; Merlin, 2010).

5.3.2.3 *RFU et régulation communale : vers une gestion urbaine municipale normalisée et articulée ?*

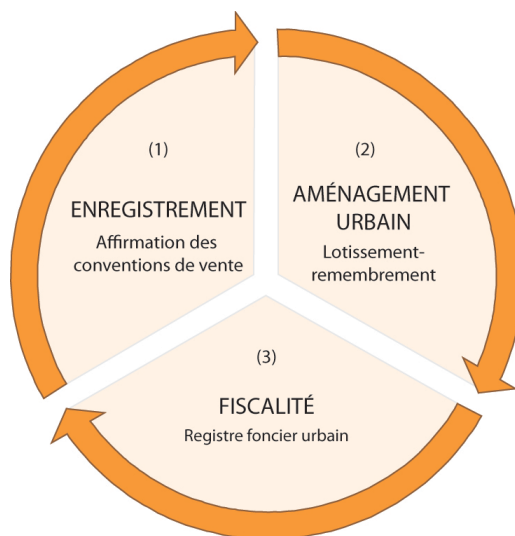
C'est dans le territoire de la régulation communale que la mise en œuvre du RFU semble la plus fluide, malgré les difficultés à obtenir et mettre à jour les informations foncières (cf. Chap. 4). En effet, le RFU fonctionne d'autant mieux que les espaces sont lotis ou en état avancé de lotissement et que les contribuables sont prêts à faire affirmer leurs transactions³⁵⁵ : les enquêtes sont facilitées ; la trame parcellaire est plutôt stabilisée et peu de mises à jour du plan parcellaire sont nécessaires ; les informations peuvent être échangées selon un circuit « horizontal », c'est-à-dire avec des acteurs de niveau hiérarchique équivalent (service municipal des affaires domaniales ou géomètres).

Cela signifie que, dans ces territoires, la mise en œuvre du RFU est étroitement articulée aux affaires domaniales, soit l'affirmation des conventions de vente et les lotissements-remembrements. En effet, ces deux compétences permettent de générer l'information foncière dont le RFU a besoin, ou au moins de créer les conditions pour que cette information ne soit pas trop difficile à enregistrer dans le RFU.

Cependant, le rôle des affaires domaniales ne s'arrête pas à cet aspect matériel. Premièrement, dans une perspective longitudinale, les activités des affaires domaniales et du RFU forment un processus de prise en charge progressive de l'espace urbanisé par l'autorité communale. En quelque sorte, le RFU semble venir consolider la régulation communale en aval de ce processus. Dans ce processus en trois temps, le RFU représente le point de basculement des parcelles dans la ville fiscalisée donc « utile » pour la commune. Ensemble, les trois instruments que sont l'enregistrement des ventes, le lotissement et l'enregistrement au RFU, semblent former un triptyque, piste prometteuse pour la gestion urbaine et foncière communale (cf. schéma 14 ci-dessous).

³⁵⁵ Ce sont les caractéristiques du territoire de la régulation communale (cf. *supra* section 5.2.4)

Schéma 14. Triptyque d'outils de la gestion urbaine et foncière communale



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

Une mise en synergie de ces trois instruments pourrait en effet entraîner un cercle vertueux de gestion foncière sur les territoires urbains denses et une partie du péri-urbain, autrement dit des terres aux usages plutôt urbains (investissement, habitat, location), nécessitant l'utilisation des infrastructures et services publics. Il faudrait pour cela que les informations soient minimalement synchronisées entre géomètres, service des affaires domaniales et service RFU (ce dernier devant aussi être synchronisé avec les services déconcentrés des impôts). Sans croire à l'hypothèse d'une informatisation des répertoires des propriétaires présumés de tous ces acteurs et à leur mise en réseau informatique, on peut conjecturer une progressive mise en circulation des informations³⁵⁶. Cela peut se mettre en place si chacun des acteurs y trouve son compte, y compris sur les plans politique et financier.

Deuxièmement, ce triptyque d'actes communaux permet une mise en relation importante, celle qui lie droits et devoirs de la gestion urbaine, bénéfices et contraintes de la vie en ville. Cette mise en relation permet de conférer à l'action communale les atouts d'une gestion urbaine « normalisée ». En effet, les affaires domaniales doivent offrir deux bénéfices à la population : la sécurité foncière et l'amélioration du cadre de

³⁵⁶ Ce mouvement d'optimisation par mise en cohérence des instruments d'action publique existant, à l'échelle communale, pourrait également s'étendre au-delà du seul espace urbain. En milieu péri-urbain, la question de l'articulation entre RFU et PFR se pose, si ce n'est sur le terrain, du moins théoriquement et pour de nombreux experts de la gestion foncière. Il s'agit en effet de deux systèmes d'information foncière, qui, même s'ils n'ont pas les mêmes objectifs de départ, tendent vers un même résultat opérationnel : la connaissance et la reconnaissance des propriétaires présumés de la terre au Bénin, et par là même, peut-on penser, un ralentissement des fraudes et des litiges fonciers à terme dans le pays.

vie (aménagement urbain). L'affirmation de la convention de vente relève de la sécurité foncière, tandis que les lotissements-remembrements offrent à la fois la sécurité foncière et l'aménagement urbain à travers le remembrement viaire, puis théoriquement l'ouverture et l'aménagement des voies principales, voire la construction d'équipements publics. Dans les discours des gestionnaires (agents administratifs et experts), cette mise en relation est réalisée. Selon eux, l'idée se diffuse également auprès de la population dans les territoires urbains, et les habitants de ces territoires acceptent de payer les impôts car ils saisissent ces relations. De l'avis de cet agent RFU [P14], c'est la perspective d'une meilleure sécurité foncière qui peut faire émerger une acceptation par les populations de l'impôt, et avec lui du RFU :

Il y a une prise de conscience. Les gens ont compris qu'il faut payer les impôts. Entre temps, ils n'aimaient pas donner les informations quand ils voient que c'est le RFU (...) mais maintenant ils voient, ils demandent à ce que l'on veille sur ce qu'ils ont donné, que ce soit ce qu'ils ont déclaré. (...) Ils disent qu'ils veulent contribuer au développement de la ville. Mais quand on les observe bien, quelque part ils se disent qu'ils sont protégés. Leur maison, leur installation est protégée, parce que l'État reconnaît qu'ils sont là. C'est ce qui est caché derrière le « je veux aussi payer mes impôts » qu'ils disent. C'est pour se sentir un peu à l'aise, tranquille et que ce qu'ils ont installé, l'État reconnaît qu'ils sont installés là, la mairie reconnaît aussi.

Si ces relations n'apparaissent pas clairement aux contribuables, alors le RFU devient le prétexte à une éducation à l'urbanité et aux nécessités de la gestion urbaine qui y sont liées [E3] :

[Lorsque le RFU a été mis en place dans ces zones] les gens ne connaissaient pas [les impôts]. Ils disaient : « Mais c'est moi même qui ai pris mon argent pour construire, et je vais payer encore ? » (...) C'est très fréquent. « Pourquoi je vais payer ? C'est mon argent, c'est avec mon argent que j'ai construit ma maison ! ». Donc, on est obligés de leur expliquer : « Non. Pour vivre en ville, on paye ». Tout le problème est là. On leur dit : « Mais, il y a une voie qui passe devant ta maison non ? » Bon, pour ceux qui par exemple ont des pavés, [on leur dit] « il faut de l'argent ! ». Alors quand vous expliquez jusqu'à ce niveau... et on dit toujours : « Non mais on paye pour vivre en ville. C'est le principe! Pour vivre en ville vous êtes obligés de payer ! ».

Dans ces territoires de la régulation communale, la population est typiquement urbaine, c'est-à-dire rompue aux relations financières et au statut d'« étrangers » ne bénéficiant pas de règles coutumières réservées aux autochtones. Ce profil particulier ouvre la possibilité que la régulation communale fasse autorité, y compris à travers la fiscalité, selon cet agent du service RFU de Porto-Novu [P14] :

Les étrangers³⁵⁷ qui ont acheté et construit (...) ils ont connaissance qu'ils sont étrangers et qu'ils doivent respecter tout ce qui a été posé comme loi, [comme] le paiement des impôts. [Ils se disent] « Personne ne me connaît ici. Le mieux pour moi est que je me comporte mieux vis à vis du foncier », pour que les autorités reconnaissent sa présence et son installation.

Toutefois, si cette mise en relation apparaît dans les discours, elle reste plus fragile dans les actes. La gestion urbaine « normalisée », entendue comme une mise en relation entre les droits et les devoirs de la vie en ville, se heurte aujourd'hui sur la faiblesse des services rendus par les communes, que ce soit en matière de sécurisation foncière ou en matière d'aménagement urbain. Le niveau d'investissements publics restent faibles et la majorité des investissements communaux est toujours financée par les appuis extérieurs³⁵⁸ (Renaud et al., 2009 : 42). À Cotonou, qui présente les meilleures capacités financières, la dépense annuelle d'investissement par habitant s'élevait en moyenne à environ 4.500 F CFA entre 2008 et 2010³⁵⁹.

Cependant, une dynamique est perceptible dans les trois communes en faveur d'une rationalisation des affaires domaniales (et dans une certaine mesure les affaires fiscales). À Bohicon par exemple, un objectif politique fort du maire est d'obtenir pour sa commune le statut de commune à statut particulier. Les critères pour cette « promotion » sont (i) une population de cent mille habitants au moins ; (ii) une urbanisation continue sur une distance de dix km au moins ; (iii) des ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. L'atteinte des deux derniers critères pousse l'équipe municipale à accélérer et à mieux contrôler la réalisation des lotissements d'une part et à améliorer les ressources financières de la commune d'autre part. Plusieurs dispositions ont donc été prises en ce sens (cf. encadré 13).

³⁵⁷ Ne désigne pas ici des personnes de nationalité étrangère, mais plutôt des personnes non autochtones, dont les ascendants ne sont pas originaires de la zone.

³⁵⁸ Notamment à travers le Programme d'investissement public du budget national géré par les préfectures, les interventions des départements sectoriels et celles de l'aide au développement.

³⁵⁹ À titre de comparaison, en 2010 la ville de Bordeaux (France) investissait l'équivalent de 188.837 F CFA par habitant (d'après Les Ateliers de maîtrise d'oeuvre urbaine, 2011). À Cotonou pour 2008, 2009, et 2010, les chiffres exacts sont 3.383F CFA, 4.874 F CFA, 5.281 F CFA d'après les données tirées de ACE International Consultants et Afrique Études (2012), et une estimation de la population de Cotonou par l'INSAE en 2006 à 719.912 habitants.

Encadré 13. Dispositions en faveur de l'achèvement des lotissements à Bohicon (2007-2013)

En 2007 à Bohicon, les fortes contestations liées aux lotissements conduisent au blocage des opérations. Pour faire face à ces blocages, un comité de réflexion a été mis en place, puis des États généraux du lotissement ont été organisés par la commune, donnant lieu à un ensemble de résolutions pour relancer et clôturer les lotissements.

En premier lieu, une Structure de Contrôle des Opérations de Lotissement (SCOL) a été mise sur pied afin d'éviter de nouveaux conflits. Elle est composée d'élus locaux, de cadres de l'administration et de représentants de la société civile.

En second lieu, les services municipaux ont été renforcés avec le recrutement de deux opérateurs géomètres dans le service des affaires domaniales et la création d'un service parajuridique principalement dédié au règlement à l'amiable des conflits et litiges fonciers.

En troisième lieu, des dispositions particulières ont été obtenues des autorités de tutelle pour une meilleure maîtrise des paiements faits aux cabinets de géomètre engagés dans ces opérations de lotissement. Un circuit financier spécial peut désormais être appliqué, soustrait du circuit classique *via* le Trésor Public (selon le principe d'unicité de caisse) : des comptes bancaires ont pu être ouverts au nom des différents cabinets de géomètres intervenant sur le territoire de la commune ; la part des frais de lotissement payés par les habitants qui doit revenir au géomètre est versée sur ce compte bancaire ; le maire a la compétence d'ordonner le paiement aux géomètres. Il détient ainsi un moyen de pression direct sur les géomètres pour obtenir les documents des lotissements. Ces derniers bénéficient en contre-partie d'un circuit de paiement beaucoup plus rapide que *via* la Trésor.

Enfin, une action a été menée envers les chefs de quartier et les chefs d'arrondissement, faite de formations et d'information, visant un contrôle plus ferme des actes délivrés à l'échelle infra-communale. Notamment, il aurait été recommandé que les certificats de non litige ne soient plus délivrés, compte tenu des conflits créés par ces papiers. Pratiquement toutes les opérations de lotissement ont repris leur cours depuis lors (cf. Chap.3).

Source : entretiens [B3, B11] et site internet de la commune de Bohicon

À Cotonou, la consolidation du service des affaires domaniales, devenu depuis 2011 un département, ainsi que les bonnes relations entretenues entre le service RFU et le service des affaires domaniales, matérialisées dans une Fiche d'information foncière (cf. Chap.4), témoignent d'une certaine mise en relation.

Enfin, on constate également un positionnement des municipalités dans le champ du règlement des litiges fonciers. À Porto-Novo, une commission municipale chargée du règlement des litiges a été mise sur pied. À Bohicon, un service juridique de l'audit et du contrôle interne a été créé, dont la priorité réside dans le règlement à l'amiable des contentieux domaniaux. Son responsable affirme [B10] (je souligne) :

Depuis que (...) ce service a été créé par MCA, je crois que les habitants de Bohicon (...) accordent une certaine confiance à ce service. (...) On se dit qu'il y a une plus-value au sein de l'administration communale aujourd'hui qui permet à la population de régler un problème non pas sur le plan

départemental, mais déjà sur le plan local, de trouver des approches de solutions à un problème qui se pose.

Le fonctionnement de ces instances n'a pas été étudié mais leur simple existence semble suggérer le positionnement des municipalités dans le champ de la production de règles quant aux litiges fonciers, une sorte de définition volontaire de ce que devrait être la régulation foncière communale.

En somme, la dynamique de normalisation semble rester jusqu'à présent de l'ordre du discours ou des bonnes intentions des autorités communales. Les entretiens en dehors de la sphère communale restent marqués par la méfiance envers les communes et les soupçons de détournement de fonds à des fins personnelles. Il reste intéressant qu'une telle dynamique existe, puisque c'est dans cette mise en relation entre droits et devoirs que se dessine la légitimité communale. Il semble donc important de s'interroger sur la portée de cette dynamique dans un futur proche (cf. Chap.6).

5.3.2.4 RFU et régulation étatique : de l'ignorance au retour en force de l'État

Tel qu'il est mis en œuvre, le RFU semble avoir peu d'interaction avec les territoires de la régulation étatique, ne serait-ce qu'en raison du faible nombre de TF dans le pays. De ce fait, peu de données ont été recueillies à propos de ces interactions. Sous deux aspects cependant, la question foncière confronte État et commune.

Tout d'abord, dans les opérations d'aménagement de compétence communale, le TF est traité comme un droit de propriété absolu, au point que ces pratiques peuvent même aller à l'encontre des intérêts collectifs d'aménagement. Lors des opérations de lotissement, les parcelles objets de titre foncier sont soigneusement contournées par le nouveau tracé viaire. De même elles ne font pas l'objet de l'application du coefficient de réduction, appliqué à toutes les autres parcelles. De ce fait, les propriétaires détenteurs d'un TF ne participent pas à l'effort d'aménagement, dont ils bénéficient pourtant (Sohouenou, 2001). L'application stricte de la loi observée au Bénin renvoie à son origine coloniale : la législation foncière était en effet au service de la conquête et de la domination de l'État (Comby, 1989, 1998)³⁶⁰. Elle s'accorde mal avec les nécessités de l'aménagement urbain, dont la compétence est aujourd'hui détenue par les municipalités.

Mais surtout, cette confrontation s'illustre au travers du nouveau Code Foncier et Domanial promulgué en août 2013. Ce dernier est le fruit de plusieurs années

³⁶⁰ En ce sens, telle qu'elle est mise en application, la propriété privée diffère de celle mise en œuvre dans les pays occidentaux. Dans ces derniers, la propriété privée est fortement restreinte (de plus en plus) par différentes obligations (servitudes de passage, etc.).

d'élaboration de la réforme foncière nationale³⁶¹, avec l'accompagnement d'un projet de développement financé par le gouvernement américain de 2006 à 2011, le Millenium Challenge Account Bénin, et de son volet « Accès au foncier³⁶² ». La loi apporte des innovations majeures, tournées vers des objectifs de modernisation du droit foncier et de lutte contre la spéculation foncière. En particulier, elle crée le Certificat de propriété foncière (CPF), désormais le titre de propriété unique, et permet la transformation des titres fonciers et des titres de propriété présumée (permis d'habiter, convention de vente légalisée, etc.) en CPF. Ses principales dispositions sont présentées dans l'encadré 14 ci-dessous.

Le rôle des communes dans ce nouveau dispositif doit être souligné. Le texte montre clairement une méfiance vis-à-vis des pratiques dans les communes concernant les lotissements et la délivrance des différents documents de présomption de propriété (Dossou-Yovo et Gandonou, 2013). Les communes sont exclues du Conseil Consultatif Foncier (CCF), organe de mise en œuvre du Code Foncier et Domanial. Ensuite, la loi n'accorde pratiquement aucun rôle aux communes dans la procédure de confirmation des droits fonciers que constitue la délivrance du Certificat de Propriété Foncière : les bureaux communaux de la nouvelle Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) qui assurent cette confirmation ne sont pas reliés aux communes, mais sont des entités déconcentrées de l'ANDF. En outre selon la loi, dans la procédure de confirmation de la propriété le maire est seulement chargé de l'affichage des annonces. Or, actuellement les communes jouent *de facto* un rôle dans l'établissement de la présomption de propriété en milieu urbain (attestation de recasement dans le cadre du lotissement, affirmation des conventions de vente et RFU). Elle le joue *de jure* dans la procédure du Plan Foncier Rural (PFR) en milieu rural³⁶³. Ces pratiques, aujourd'hui courantes, n'ont donc pas été considérées comme base dans le processus de confirmation des droits. Enfin, les lotissements ne peuvent être réalisés que sur des terrains faisant l'objet d'un CPF, donc objet d'une affirmation des droits par l'établissement d'un titre inattaquable ; en ceci, la loi réduit la marge de manœuvre des communes à constituer des réserves foncières par le biais de

³⁶¹ À la fin de l'année 2014 selon les informations obtenues, les décrets d'application n'avaient toujours pas été votés. Deux ateliers de travail sur les avant-projets de décrets s'étaient tenus en mars 2014 (à Grand Popo) et juin 2014 (à Porto-Novo).

³⁶² L'objectif du volet est de « faciliter l'investissement privé par la réduction de l'insécurité foncière et par la création d'actifs monnayables », à partir des actions suivantes : la réforme juridique foncière et l'élaboration d'une politique foncière, des activités de formalisation des droits de propriété foncière, l'amélioration des services des domaines, de l'immatriculation et de la gestion de l'information foncière, l'information et la communication autour de ces activités. L'élaboration de la réforme foncière dans ce cadre a combiné études thématiques (2007-2010), un livre blanc de politique foncière et une déclaration de politique foncière et domanial (2011), sous l'égide d'une unité de coordination rattachée directement à la présidence (MCA-Bénin, 2012).

³⁶³ Cf. Chap.3 pour une description du PFR.

l'application du coefficient de réduction. Cependant, l'expropriation pour cause d'utilité publique reste possible.

Encadré 14. Principales dispositions de la loi 2013-01 portant Code Foncier et Domanial

La loi 2013-01 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin a été promulguée en août 2013 par le chef de l'État Yayi Boni. Elle apporte plusieurs innovations.

Tout d'abord, elle unifie le régime foncier en organisant la transition des titres fonciers et des titres de propriété présumée (permis d'habiter, convention de vente légalisée, etc.) vers un Certificat de propriété foncière (CPF), désormais le titre de propriété unique. La délivrance du CPF est prévue par une procédure contradictoire de confirmation des droits fonciers. Elle adopte donc une approche « par le bas » de création du droit de propriété (Comby, 1997). Cette confirmation se fait par une transition des documents de présomption de propriété (en milieu urbain : attestation de recasement, certificat de détention coutumière, décision de justice ; en milieu rural : certificat foncier rural issu du PFR), vers le certificat de propriété foncière. Cette transition doit se faire à l'occasion des transactions foncières. Le CPF est obligatoire contrairement à la procédure d'immatriculation.

Si le CPF a tous les attributs juridiques du titre foncier colonial, il ne fait pas l'objet d'une procédure aussi longue et coûteuse. Un certain nombre d'arrangements ont été pris pour alléger la procédure : création d'une Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF) conçue comme un guichet unique du foncier, déconcentration de l'administration foncière, appel à des ingénieurs-géomètres et non à des géomètres-experts pour le bornage contradictoire, etc...

La loi crée également la copropriété et le principe de la propriété extinctive. De plus, il est prévu que l'Agence tienne à jour un cadastre des propriétés foncières. La loi veut lutter contre l'accaparement des terres par les étrangers et contre les très grandes acquisitions en instaurant des contrôles au-delà d'une certaine superficie. Enfin, elle met l'accent sur la lutte contre les fraudes dans l'établissement des titres de propriété, en prévoyant de lourdes sanctions pour ses auteurs et un délai de cinq ans pour contester un CPF.

La mise en application de la loi continuait de susciter des débats au début de l'année 2014, notamment autour de la formalisation de l'ANDF.

Dans ces nouvelles dispositions, le RFU est absent. La loi prévoit pourtant la mise en place d'un cadastre élaboré au fur et à mesure des transactions déclarées et de la transformation des titres de propriété présumée en CPF ; c'est exactement ce qui a été tenté avec le RFU et l'acteur communal. Tentative de cadastre simplifié et partiel, la mise en œuvre du RFU durant deux décennies constitue une sorte d'expérience pilote sur laquelle l'élaboration de la loi aurait pu s'appuyer. C'est d'ailleurs dans cette optique que les promoteurs du RFU concevaient le lien entre RFU et réforme foncière³⁶⁴. Ce nouveau cadastre national vient se superposer au RFU et renforce l'empilement de dispositifs de régulation foncière étanches entre eux.

À travers ce Code, ce qui est désavoué est également une logique de sécurisation foncière « par le bas ». Cette dernière, promue par une partie de plus en plus

³⁶⁴ « Préparer la réforme de la législation foncière et domaniale » est annoncée comme un objectif du RFU en 1993 (Périer, 1993a : 75).

importante de l'expertise internationale en matière de foncier, favorise l'enregistrement des arrangements à la base et contractuels (Comité Technique "Foncier et Développement", 2009 ; Le Roy, 2011). Elle s'oppose à une logique de création des droits fonciers « par le haut » et selon un dispositif légal unique, le titre foncier (Comby, 1997). Dans la situation béninoise observée dans cette recherche, la seconde logique tend à être portée par le Code, tandis que la première logique apparaît à travers la gestion foncière communale en gestation : le triptyque enregistrement des ventes/aménagement urbain/fiscalisation (cf. schéma 14 ci-dessus) détient bien cette logique incrémentale, par le bas et par le contrat de sécurisation foncière. Or cette logique, en plus d'être plus accessible aux populations, semble surtout plus réaliste, compte tenu des difficultés que l'on peut anticiper de mettre en place et de maintenir à jour un cadastre étatique³⁶⁵.

Telle que la réforme foncière se présente, elle semble aller à l'encontre des premières bases de l'autorité communale en matière de régulation foncière. Elle pourrait étouffer dans l'œuf le pari de la gestion foncière communale.

³⁶⁵ Cf. Lavigne-Delville et Simonneau (2012).

Conclusion du chapitre 5 : Le RFU à l'épreuve des territoires de la régulation foncière ou les chemins de la construction municipale

Synthèse

Ce chapitre a d'abord établi que l'accès à la terre et la sécurisation de la possession sont largement formatés par des intérêts financiers. Si la marchandisation de la terre est un fait anciennement établi au Sud-Bénin, la marchandisation de l'information foncière est plus récente. Elle constitue la conséquence (ou l'illustration) directe de deux phénomènes concomitants : l'incapacité du cadre foncier légal à encadrer les dynamiques urbaines, accompagnée des réformes de privatisation des secteurs fonciers et immobiliers³⁶⁶. La sécurité foncière semble être devenue un bien marchand. Le coût de la sécurisation constitue un coût caché très important dans l'acquisition foncière qui semble expliquer dans une large mesure le non recours des populations aux dispositifs légaux et la fragmentation des pratiques de sécurisation (section 5.1).

Dans ce contexte, la régulation foncière, soit le processus de production des règles régissant l'accès au foncier et la sécurisation de la possession, n'est ni uniforme ni pilotée par un acteur unique. La régulation foncière est plutôt territorialisée : sur certains espaces, des règles particulières s'appliquent et des acteurs particuliers dominant le jeu (section 5.2).

Le RFU a vocation à s'appliquer sans discrimination sur tous ces territoires. La couverture par le RFU n'est en effet pas dictée par une logique juridique (type de règles d'accès au foncier et statut juridique de la possession) mais par une logique spatiale (couvrir la zone urbaine dans une perspective cartographique) et surtout par une logique fiscale. Néanmoins, le type de régulation foncière pèse sur le fonctionnement du RFU et son emprise territoriale. Le RFU est donc plus ou moins opérant selon le type de territoire : sans surprise, puisque le RFU est un outil communal, il semble avoir une meilleure emprise (plus facile, plus fluide) dans les territoires de la régulation communale. Le RFU se positionne alors comme le dernier maillon, le maillon fiscal, d'un processus en plusieurs temps de prise en charge de la ville par la commune. Les prémices de cette prise en charge semblent se trouver dans les territoires de la régulation micro-locale, avec l'initiative des conventions de vente et le premier contact entre les acquéreurs de parcelle et l'administration.

En revanche, dans les deux autres territoires, celui de la régulation coutumière et celui de la régulation étatique, l'emprise du RFU semble faible. En étudiant la mise en

³⁶⁶ Menant au fait que les lotissements-remembrements sont majoritairement réalisés par les géomètres privés et non par l'IGN et qui a encouragé la marchandisation du foncier.

œuvre du RFU dans ces territoires, il semble possible de lire une concurrence entre plusieurs acteurs se positionnant dans le champ de la régulation foncière : commune, État et autorités coutumières. Ce chapitre met également en lumière tous les intermédiaires qui occupent et exploitent les vides entre ces autorités³⁶⁷ : géomètres, chefs de quartier, démarcheurs (section 5.3).

Les chemins de la construction municipale

La concurrence entre les acteurs concerne l'exercice de l'autorité et finalement l'institutionnalisation d'un pouvoir. Cette compétition semble se stabiliser dans des territoires relativement clos pour le moment : concession familiale et lieux pour culte sous le joug des autorités coutumières ; parcelles objet d'un TF pour l'État ; zone lotie pour les communes. Un espace concentre les enjeux de concurrence entre acteurs de la régulation foncière : les zones de front urbain, à la jointure entre espaces urbains et espaces ruraux. Régulées par les forces d'un marché spéculatif et frauduleux, elles sont le lieu des arnaques et des gains. Elles sont donc objets de convoitises pour assoir son autorité. La dimension économique de la question foncière (marché foncier et de l'information foncière) conduit ainsi à une dimension politique.

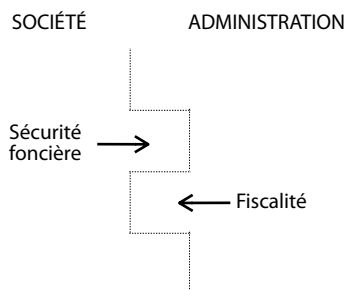
En définitive, la question posée par la mise en œuvre du RFU au contact de la régulation foncière est celle de la construction municipale, comprise comme la « gestation d'un nouvel espace public » (Le Bris, 1999), un espace politique, une *Polis* pilotée par la municipalité. Les situations décrites au-dessus mettent en lumière deux relations fondamentales à gérer pour créer les chemins de cette construction municipale : avec les populations d'une part, avec l'État d'autre part.

Dans la relation avec les populations, contribuables et habitants, l'enjeu qui ressort de cette recherche réside dans la mise en relation entre droits et obligations foncières, dans les discours comme dans les actes. Pour le moment, une relative dissociation entre ces deux termes est constatée. La demande de sécurisation foncière émergeant des citoyens semble une opportunité pour les rapprocher et forger la légitimité communale à cette interface³⁶⁸ (cf. schéma 15 ci-dessous).

³⁶⁷ « Cause and effect in the relationship between authority and land tenure may work both ways. Authority is not only a prerequisite for the granting of rights, successful granting of rights is equally an avenue to authority. (...) One does not merely observe a two-sided institutional landscape with on the one hand, various actors competing for land rights and, on the other hand, politico-legal institutions competing for authority over land rights control and enforcement. Other instances acts as intermediaries – as institutional and political brokers – between both sides, bridging and controlling gaps between them by manipulating strategic information and translating cultural codes » (Le Meur et Lund, 2001).

³⁶⁸ Il s'agit ici de la dimension instrumentale de la légitimité, celle afférente au contenu des actions (Leclerc-Olive, 2003).

Schéma 15. Construire la légitimité communale à l'interface des droits et des obligations



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

L'enjeu relève également des représentations : il s'agit de construire auprès des populations une image de l'autorité communale qui soit différente de l'autorité d'État. Ce dernier garde l'image d'un « État-commando » tirée de la période marxiste (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998), autorité brutale dont le prélèvement des impôts constitue d'ailleurs le symbole.

Le second enjeu est opérationnel et vis-à-vis de l'État : à travers la régulation foncière étatique et le nouveau Code Foncier et Domanial, l'État s'impose aux communes en matière de contrôle du territoire. Ce retour en force de l'État, sous l'argumentaire de la mauvaise gestion communale, constitue une menace pour la consolidation de la commune comme instance politique.

Finalement, ce chapitre met à jour le double défi de la territorialisation et de la construction de la légitimité municipale, dont les évolutions possibles sont discutées dans le prochain et dernier chapitre.

Chapitre 6 La gestion urbaine municipale dans un contexte pluriel : processus, résultats et perspectives

Au terme de la thèse, ce chapitre conclusif veut à la fois clôturer le propos et ouvrir la réflexion. Une courte synthèse du document est d'abord effectuée. Ensuite, la thèse principale est formulée définissant les contours d'une gestion urbaine « à la béninoise ». Cette dernière suscite, au terme de la recherche, plusieurs réflexions qui peuvent constituer des pistes de recherches futures. Enfin, un exercice prospectif est tenté, imaginant des futurs possibles du territoire béninois et de sa gestion. Il vise à susciter un débat opérationnel concernant les formes les plus désirables de politiques publiques en la matière.

6.1 Synthèse

L'objectif de cette recherche était de comprendre, à travers la mise en œuvre d'un instrument d'action publique qu'est le RFU, les modalités de la gestion urbaine municipale au Bénin. Plus largement, il s'agissait d'analyser l'acte de gérer la ville dans un contexte typique de l'Afrique de l'Ouest francophone, c'est-à-dire dans un contexte de croissance urbaine informelle, où l'action publique ne l'emporte pas sur l'action collective urbaine.

Les réformes de la gestion urbaine portées par l'aide internationale à partir de la fin des années 1980 se sont imposées dans le protocole de cette recherche, compte tenu de la puissance des principes managériaux qu'elles ont portés en matière de gestion urbaine et de l'ampleur des programmes appliqués concrètement sur les terrains de l'Afrique de l'Ouest francophone. Au Bénin en particulier, le RFU reflète le paradoxe, que l'on a tenté de comprendre dans cette recherche, de la mise en œuvre de ces réformes : effective, mais relativement inefficace.

Le cadre d'analyse, triplement inspiré des études urbaines africanistes, des recherches en sciences économiques et sociales portant sur la mise en œuvre des réformes de la gestion urbaine dans les pays en développement et de la sociologie de l'action publique appliquée en contexte africain, se définit (i) par une approche pragmatique, autrement dit par les actes, de la gestion urbaine, (ii) par une hypothèse de travail portant sur l'existence d'une action publique municipale, et enfin (iii) par une méthode socio-anthropologique, au plus près du point de vue des acteurs.

La mise en œuvre du RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon au début les années 2010 sert d'étude de cas multiple pour cette recherche. Elle révèle tout d'abord l'insertion particulière de l'instrument dans l'administration locale. Relativement marginalisés au sein de l'administration communale, les services RFU ont trouvé leur point d'ancrage comme instrument de la fiscalité locale, entre l'administration fiscale déconcentrée et l'administration communale, tendant plutôt vers l'une ou vers l'autre selon les situations. Subissant la faible valorisation de la fiscalité locale dans ces deux institutions ainsi que les tensions institutionnelles, le RFU est mis en œuvre de manière minimale. Ce fonctionnement particulier répond de façon optimale à cette situation de tensions, ainsi qu'aux signaux contradictoires donnés aux acteurs en charge de la mise en œuvre du RFU, faits d'impératif à la performance professionnelle d'un côté, et de priorité donnée aux autres sources de revenus que la fiscalité locale de l'autre.

En élargissant la perspective de recherche aux dynamiques de régulation foncière, l'interface entre le RFU et les territoires a pu être explorée. L'étude de ces dynamiques a d'abord permis d'établir l'existence d'un marché de l'information foncière qui

double le marché foncier et qui renforce les logiques économiques et financières des régulations foncières. Ensuite, il apparaît que la régulation foncière se différencie dans ses règles et ses acteurs selon les lieux : elle est territorialisée. La mise en œuvre du RFU s'en trouve affectée de deux manières : d'une part, elle s'insère dans ces circuits marchands, avec cependant peu de succès ; d'autre part, elle détient un impact différencié en fonction des territoires de la régulation foncière, délaissant alors la logique spatiale qui était au cœur de sa conception.

6.2 La gestion urbaine « à la béninoise »

À l'issue de ces résultats et analyses, la thèse principale de ces travaux de recherche est proposée ci-après sous la forme d'une définition par les actes de ce qui apparaît constituer la gestion urbaine « à la béninoise ».

6.2.1 Gérer : administration, politique et instruments

Gérer la ville au Bénin... ne va pas de soi.

Les résultats de cette thèse prouvent que la gestion urbaine dans ce contexte est loin d'être automatique, malgré les dispositifs d'automatisation introduits par le biais d'instruments comme le RFU. En l'absence de l'automatisation généralisée des décisions par des arguments techniques, la gestion urbaine municipale repose sur les deux piliers classiques de l'action publique urbaine : l'administration³⁶⁹ et le politique.

Gérer la ville dans ce contexte consiste ainsi d'abord à administrer. Il apparaît en effet que les activités de gestion ne peuvent se détacher du maillon administratif ; la délégation et le partenariat multi-acteurs prennent très difficilement naissance dans un contexte institutionnel instable (notamment une décentralisation tardive puis mise en doute et des privatisations) et soumis aux incertitudes des priorités de l'aide au développement. La relative stabilité de l'administration béninoise, héritière d'un dispositif colonial puis de la période marxiste, compte. Les capacités de l'administration à mener l'action publique constituent donc un enjeu de poids dans l'évolution de la gestion urbaine municipale et les éventuels soutiens internationaux en la matière.

Le politique pèse d'une manière ambivalente. Compris dans le sens des enjeux partisans et de pouvoir, jusqu'à présent il fragmente la gestion urbaine : le jeu partisan qui régit le fonctionnement des communes pèse sur l'action administrative ; les enjeux du pouvoir local, les revendications d'autorité basées sur la coutume, l'autochtonie ou l'administration de quartier (CQ) court-circuitent la mise en œuvre de la gestion urbaine municipale. La sphère administrative en est affectée de deux manières, plus ou moins combinées entre elles. Elle peut être réduite à mettre en œuvre ses compétences de manière routinière et minimaliste pour un impact neutralisé. Subordonnée aux enjeux partisans, elle peut devenir une administration politisée et concurrentielle, fonctionnant comme une série de vases clos selon un principe de maximisation des profits individuels.

³⁶⁹ Selon Becker (2006 : 38), l'administration est une « notion descriptive qui renvoie à des réalités incontournables de l'action publique » qui donne une « forme matérielle et juridique à l'activité de gouvernement ».

En revanche, entendu dans le sens de la conduite de la *Polis*, le politique ne pèse pas assez. La fiscalité locale semble considérée comme un simple rouage de la mécanique gestionnaire, vision facilitée par l'introduction d'un instrument comme le RFU. Le lien entre fiscalité et autorité, entre devoirs et droits, est mince dans les discours comme dans les actes. La constitution de ce lien semble s'être amorcée dans certaines circonstances (cf. Chap.5), laissant penser qu'un processus incrémental est en marche. Ainsi, gérer la ville, qu'elle soit existante et en extension, n'est pas un processus immédiat. Le pas de temps de la gestion urbaine n'est peut-être pas aussi long que dans la planification, mais la gestion urbaine s'opère tout de même sur une temporalité particulière, celle de la prise en charge des dynamiques urbaines, passant par leur connaissance³⁷⁰ et leur reconnaissance.

Enfin, dans le contexte post-réformes de la gestion urbaine étudié ici, gérer la ville revient également à disposer d'un panel de dispositifs de gestion à la disposition de l'institution communale. Chaque agence d'aide au développement a semble-t-il expérimenté des projets pilotes et chaque projet a amené avec lui son dispositif d'automatisation et de rationalisation. Ces tentatives de rationalisations non coordonnées ne tendent finalement pas vers une rationalisation. Le terrain béninois donne à voir une prolifération non coordonnée d'instruments, ayant chacun une « carrière » et un processus d'assimilation propres. Les trajectoires peuvent se rejoindre ou se faire concurrence. Par exemple, le couple RFU et adressage, autrefois en résonance, semble antithétique aujourd'hui.

6.2.2 Action publique et action collective : le défi de la pluralité

Il apparaît également que la gestion de la ville est loin d'être seulement action publique. L'action publique urbaine a en réalité peu d'emprise sur les villes au Bénin, comme ailleurs en Afrique de l'Ouest francophone (cf. Chap.1). L'action publique doit alors composer plus ou moins étroitement avec l'action collective urbaine, notamment celle qui produit et consolide au jour le jour la ville au travers des processus fonciers (accès à la terre et sécurisation de la possession). Cette action collective urbaine est plurielle ; la composition entre action publique et action collective, entre tentative d'encadrement et dynamiques territoriales, l'est aussi. Gérer la ville signifie donc également, du point de vue de la municipalité, composer avec la diversité des territoires.

L'analyse de la gestion urbaine à travers le RFU montre bien l'existence de plusieurs strates de pluralité : pluralité des institutions (permettant le « shopping institutionnel »), pluralité des instruments d'action publique, pluralité des territoires de

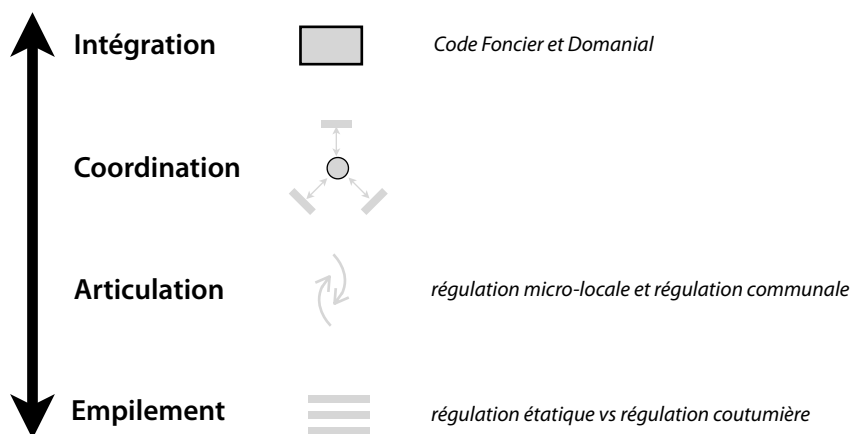
³⁷⁰ Elle-même soumise à la réalisation d'un premier contact entre administration et citoyens.

régulation, pluralité des intérêts sociaux urbains notamment ceux liés aux différentes fonctions de la terre (culte, habitat, épargne, investissement, etc.). Par l'entrelacement de ces strates, la pluralité de l'action collective semble donc solidement ancrée. Ce constat amène deux ensembles de réflexions et de pistes de réflexion, dans le champ de l'analyse de l'action publique tout d'abord ; dans une perspective de conception des politiques publiques ensuite.

6.2.2.1 La coordination de l'action collective en contexte africain

Se pose alors, au Bénin comme ailleurs, la question de la coordination³⁷¹ de l'action collective. En matière foncière, le Code foncier et domanial vise plus que la coordination : il montre une volonté d'intégration³⁷² des différentes catégories de régulation foncière. Or, sur le terrain on observe au mieux une relative articulation³⁷³ entre les territoires, notamment entre les territoires de la régulation micro-locale et de la régulation communale. Ailleurs, c'est plutôt un empilement³⁷⁴, une juxtaposition entre différentes logiques territoriales qui prévaut, à l'instar des relations quasi-inexistantes entre territoire de la régulation coutumière et territoire régulé par l'État (cf. schéma 16 ci-dessous).

Schéma 16. Différentes formes de gestion de la pluralité



Réalisation : Claire Simonneau, 2014

³⁷¹ « Mise en ordre, agencement calculé des parties d'un tout selon un plan logique et en vue d'une fin déterminée. (...) État de choses harmonieusement disposées en vue d'un certain effet. (...) Mise en harmonie de divers services, de diverses forces, de différentes composantes, en vue d'en renforcer l'efficacité» (CNRTL, 2012a).

³⁷² « Action d'incorporer un ou plusieurs éléments étrangers à un ensemble constitué, d'assembler des éléments divers afin d'en constituer un tout organique » (CNRTL, 2012d).

³⁷³ Jointure, assemblage.

³⁷⁴ Empiler : « Mettre en pile, disposer l'un sur l'autre » (CNRTL, 2012b).

Dans cet ensemble, le RFU se positionne de manière très modeste. Dans sa mise en œuvre, il ne joue ni un rôle intégrateur, ni même un rôle d'articulation de l'action collective urbaine. Le RFU constitue une couche mince, non suffisante et non autonome³⁷⁵ d'administration du territoire. La couche est si mince qu'elle est pratiquement invisible ; en tout cas inconnue de nombreux citoyens.

Cependant, le RFU ainsi que les problèmes que sa mise en œuvre a fait apparaître les vingt dernières années et leur résolution (les ajustements réalisés pour les résoudre) ont participé à faire émerger des repères partagés de l'action collective urbaine³⁷⁶. Cette recherche a mis en évidence deux dynamiques en ce sens, adossées à l'histoire du RFU. Premièrement, est en train de se construire dans le pays un réseau professionnel de la gestion urbaine (acteurs du RFU, consultants) arrimé au réseau d'acteurs de la production foncière (géomètres, agents immobiliers). Encore dispersé, ce réseau est pourtant en croissance ; il n'appartient pas aux institutions publiques mais y est étroitement connecté. Il crée des capacités de gestion urbaine et participe à la construction d'un référentiel de la gestion urbaine. Deuxièmement, en dehors du joug de l'État se consolident des règles d'accès au foncier et de sécurisation. La municipalité, malgré ses maigres moyens humains et financiers, sa faible légitimité et une politisation intrusive, agit dans ce domaine (pour le meilleur et pour le pire), notamment à travers le RFU.

L'instrument a balisé l'émergence de ces dynamiques. En ce sens, le cas du RFU offre un exemple décalé de ce que Dominique Lorrain nomme les « institutions invisibles » (Lorrain, 2003a) ou les « institutions de second rang » (Lorrain, 2008, 2011a). L'auteur les définit comme des institutions entre les institutions formelles (de type lois ou règles de droit) et les institutions informelles (comme les coutumes ou les valeurs), mais qui s'élaborent par le biais de la résolution d'un problème technique par un ensemble d'acteurs et sont formalisées dans un second temps par des éléments plus « durs » tels qu'une organisation ou des procédures. Elles sont des « dispositifs de mise en cohérence » (Lorrain, 2003a : 453). Cette définition ne s'applique pas bien au RFU et à son histoire, puisque, comme de nombreux outils de gestion urbaine en Afrique subsaharienne, le RFU a été créé dans une certaine mesure *ex nihilo*, amenant dans un même lot une vision de la gestion urbaine, des institutions communales, des procédures et du matériel informatique. Il n'est pas issu d'un consensus multi-acteurs ni d'un processus d'essais-erreurs de résolution de problème. Il est également décalé car

³⁷⁵ Elle nécessite la mise en relation avec les autres instruments communaux de la gestion urbaine (lotissement et enregistrement des conventions de vente).

³⁷⁶ ou, selon la distinction proposée par Jaglin, deux des trois « piliers de l'action publique locale » à savoir : « les logiques localement négociées des dispositifs spatialisés ; les procédures, plus centralisées, de l'action planifiée et de la régulation sectorielle ; les processus, encore dispersés, de professionnalisation des métiers et de définition des référentiels » (Jaglin, 2005 : 189).

l'emprise du RFU sur le territoire est faible, son effet est peu évident. En lien avec les autres instruments de la gestion urbaine municipale (lotissement et affirmation des conventions de vente), le RFU balise pourtant bel et bien l'articulation de l'action collective urbaine.

Ici s'ouvre une piste de réflexion dans le champ de l'analyse de l'action collective. Dans les contextes africains, fortement soumis aux « modes » changeantes de l'aide internationale et caractérisés par la faible emprise des institutions formelles, force est de constater que la construction des institutions « par le haut » ne fonctionne pas. L'action collective et l'action publique locale évoluent sous la force de plusieurs dynamiques à considérer de manière concomitante : formelles, informelles, individuelles, collectives ; et selon des voies plurielles. Comment qualifier ce phénomène ? S'agit-il de la constitution d'une sorte d'institution de troisième rang ?

6.2.2.2 *La pluralité et les politiques publiques*

L'ancrage solide de la pluralité signifie également qu'elle constitue une donnée avec laquelle il semble qu'il faille composer, plutôt que contre laquelle il faudrait combattre. Or, les réformes successives en matière de gestion urbaine et foncière n'ont eu de cesse de simplifier, d'unifier, en d'autres termes de réduire cette pluralité. Les réformes de la gestion urbaine inspirées du *New Public Management* en sont une illustration évidente. Cette tendance est à la fois une caractéristique des « sociétés projetées³⁷⁷ » (Darbon et Toulabor, 2004) et un rouage important des mécanismes de dépendance à l'aide : en proposant des réformes successives, l'aide a contribué à accroître la confusion et l'empilement de modèles ; en réduisant les occasions de capitaliser sur les régulations locales et existantes, cette tendance à la réforme simplificatrice empêche la construction de régulations acceptées par tous et adaptées, en même temps que l'édification d'une puissance publique légitime³⁷⁸. Cela confirme qu'il semble plus pertinent, mieux adapté au contexte, de s'intéresser à et de capitaliser sur les processus de coordination ou d'articulation des régulations existantes, plutôt que de promouvoir des techniques managériales effaçant les conflits, ignorant les différences et tentant d'uniformiser les régulations³⁷⁹. Le schéma 16 *supra* montre ainsi

³⁷⁷ C'est la caractéristique même des « sociétés projetées » selon Darbon (2008 : 98) : « Le terme concerne l'ensemble des sociétés dont le projet étatique est largement porté par la projection sur elles de modèles de gestion et d'organisation fabriqués par les sociétés développées et mis en œuvre par des transferts institutionnels systématiques ne capitalisant que très peu sur les pratiques sociales locales et sur les processus et les institutions de régulation indigènes. »

³⁷⁸ « L'État est une forme particulière de pouvoir qui permet de réduire les coûts de la régulation lorsqu'il est en étroite symbiose cognitive et pratique avec sa société » (Darbon, 2008 : 110).

³⁷⁹ Concernant les services, cette position est rejointe par Coing (cité par Criqui, 2014 : 439) : « L'innovation dans la gestion des services ne peut être réduite à des techniques de management indépendamment de leur contenu politique. Ce serait oublier l'existence des conflits, une dimension inhérente à la gestion urbaine, conflit qui peut tout aussi bien signifier explosion spontanée que

le peu de réelle coordination de l'action collective, mais il montre également les voies s'en approchant.

À l'instar des travaux inscrits dans le courant post-colonialiste de l'*urban planning theory*, cette recherche prouve la nécessité de solutions et approches localisées dans le contexte très particulier de l'Afrique de l'Ouest francophone. Cette recherche, portant sur un instrument de la gestion urbaine, rejoint la conclusion d'autres recherches sectorielles, comme celles faites à propos des services publics par Darbon (2008) et des services en réseau par Jaglin (2012) : les villes africaines ne souffrent pas d'une absence de mode de régulation des services, des sociétés et des espaces, mais plutôt d'une multiplicité de modes de régulation non coordonnés et ne faisant pas l'objet d'une capitalisation. Elle rejoint également un courant en faveur d'une approche nuancée des droits fonciers, qui appelle à la reconnaissance des droits fonciers locaux plutôt que l'application d'une solution unique à travers le titre foncier (Colin, Le Meur et Leonard, 2009).

Cependant, elle partage également avec ces recherches le souci de ne pas s'engouffrer dans les voies de nouvelles solutions miracles, trouvées dans la reconnaissance des dynamiques locales. La préconisation d'une reconnaissance des régulations territoriales pose la question de la durabilité des modèles de développement en germe. Plus exactement, chaque arrangement (chaque régulation) est porteur de critères implicites d'inclusion et d'exclusion, dont il s'agit de mesurer la portée en termes de cohésion sociale et urbaine. La préférence pour une reconnaissance de modes de régulation locaux plutôt que l'imposition d'une régulation unique venus du haut n'équivaut pas à une acceptation de principe de toutes les dynamiques locales : il ne s'agirait pas de figer ni désordre urbanistique, ni exclusion socio-économique, ni de renforcer la fragmentation socio-spatiale.

Dans cette perspective, et suivant les pistes ouvertes par l'approche géographique des réseaux urbains (Jaglin, 2005 ; Scherrer, 2006 ; Verdeil et al., 2009), il semble nécessaire de mener des recherches empiriques sur les impacts socio-économiques des différentes options de régulation urbaine et foncière afin de nourrir un débat politique sur les critères du modèle de société lisible à travers les politiques foncières et de gestion urbaine.

revendication canalisée ou négociation civilisée. Si gérer c'est gérer des conflits, et donc rechercher à travers explosions et revendications de nouvelles articulations entre le pouvoir et l'habitant, comme entre l'habitant et la ville, c'est donc là que naissent les innovations de gestion ».

6.3 Mise en prospective

Qu'est-ce que la situation du début des années 2010, mise à jour dans cette thèse, peut permettre d'anticiper en termes d'évolution de la gestion urbaine à moyen terme ? Une prospective opérationnelle est tentée ici, portant sur les processus et les capacités de gestion urbaine à un pas de temps de quinze ans, soit jusqu'en 2030. Il s'agit d'une prospective sectorielle, portant sur la gestion urbaine, mais s'appuyant sur des éléments de prospective territoriale. De la discipline de la prospective est retenue ici une démarche : celle d'anticiper le futur (et non de le prédire), de « faire émerger des images des futurs possibles » (Hugon, 2010 : 175) en se détachant des contraintes du présent.

Dans le cadre de cette thèse, l'exercice a cependant eu une ampleur restreinte, celle d'une appréciation qualitative du champ des possibles non exhaustive et à partir d'un ensemble limité de données. Il s'est donné comme cadre méthodologique l'analyse morphologique, consistant à croiser les variables et hypothèses d'évolution pour produire de scénarios contrastés (cf. matrice ci-après). Partant des questions suscitées par la thèse, il s'est inspiré de documents de prospective sectoriels existants, dans différents secteurs (géopolitique, économique, démographique) et à différentes échelles comme celles du Bénin (République du Bénin, 2000), de l'Afrique de l'Ouest (Cour et Snerch, 1998), de l'Afrique subsaharienne (Favennec, 2009 ; Durand-Lasserve et Le Roy, 2012)³⁸⁰ ou du continent africain (Hugon, 2010), mais aussi de la presse et médias internationaux projetant des images contrastées du continent³⁸¹. Des données factuelles ont été tirées de rapports sectoriels, par exemple en matière de démographie (Guengant, 2011) et en matière climatique (Ministère de l'environnement et de la protection de la nature, 2008 ; République du Bénin, 2011). Cette appréciation relativement personnelle reste certainement à partager et à poursuivre collectivement.

L'exercice se donne également pour fonction d'ouvrir un débat opérationnel. En plus d'être exploratoire, la prospective tentée ici s'inscrit donc dans une optique normative, visant à discerner des cheminements pour parvenir à certains futurs souhaitables. Les scénarios peuvent ainsi jouer un rôle d'outil d'aide à la décision à destination des décideurs politiques, notamment concernant le soutien à une amélioration de la gestion urbaine au Bénin. Il manifeste une prise de position (le

³⁸⁰ Dans le cadre du projet de recherche conjoint entre l'Agence française de développement et la Banque africaine de développement intitulé « Vision africaine pour 2050 ».

³⁸¹ Notamment : le Hors-Série 2013/2 du *Courrier International* intitulé « Afrique 3.0 » ; le hors série n°13 du magazine *Alternatives internationales* intitulé « L'Afrique qui bouge » ; le dossier en ligne du quotidien *Le Monde* intitulé « 10 chiffres sur l'Afrique qui pourraient vous surprendre » ; le reportage de l'émission *Le Dessous des Cartes* intitulé « L'Afrique, zones de croissance » ; de nombreux articles parus dans *The Economist* ; au Bénin, la diffusion des artistes béninois réalisée par la fondation d'art contemporain la Fondation Zinsou.

souhaitable) sous la forme d'une proposition opérationnelle de plus large portée : celle de s'attacher à connaître, renforcer et/ou contrôler les dynamiques en cours, plutôt que d'imposer des réformes dont l'accumulation tend à être déstructurante sur le temps long dans les territoires dépendants à l'aide.

6.3.1 Variables

Les variables identifiées et utilisées dans l'exercice prospectif correspondent aux catégories classiques de l'analyse territoriale (démographie, géographie, économie, social, politique), mais ont surtout été établies à l'aide d'autres exercices prospectifs concernant des territoires comparables ; en particulier celui mené par le gouvernement béninois pour une vision du pays à l'horizon 2025 (République du Bénin, 2000) et celui mené par le Club du Sahel concernant l'Afrique de l'Ouest à l'horizon 2020 (Cour et Snerch, 1998). Le tableau 12 ci-dessous synthétise les différentes variables utilisées par catégorie. Ces variables représentent des questions posées à propos de l'avenir du territoire béninois et, par voie de conséquence, à propos de l'avenir de la gestion urbaine. Différentes réponses sont envisageables à chaque question. Dans certains cas, comme la démographie ou les changements climatiques, des réponses probables sont disponibles grâce aux prévisions expertes. Dans d'autres, comme le secteur des technologies ou les évolutions sociétales, les réponses sont caractérisées par une très grande incertitude et une variabilité importante et sont plutôt apportées par l'imagination et la fiction.

Tableau 12. Variables pour l'élaboration des scénarios prospectifs

Catégorie	Variable
Dynamiques de peuplement	Rythme et origines de la croissance de la population et localisation
	Adaptation aux conditions climatiques
Développement économique	Échelle du développement économique (locale, régionale ou internationale)
	Nature de l'économie (formelle ou informelle)
Environnement externe	Géopolitique régionale
	Nature des partenariats internationaux et origine des partenaires
Évolutions sociétales	Modes de vie
	Pénétration des nouvelles technologies dans les activités et services courants
Situation politico-institutionnelle interne	Dynamiques du jeu politique (de l'ethno-régionalisme, des rapports États-communes, etc.)
	Évolution de l'administration publique

Pour chacune des catégories de variables, la situation actuelle, les contraintes fortes et les ruptures possibles (identifiables à partir d'une rétrospective ainsi que décelables ou imaginables aujourd'hui) sont rapidement présentées et discutées ci-dessous. Le détail des hypothèses n'est pas exposé ici, mais dans la matrice des hypothèses ainsi que dans les scénarios.

▪ **Dynamiques de peuplement - Combien seront les Béninois et où vivront-ils ?**

Selon les prévisions démographiques, la population du Bénin est amenée à doubler d'ici 2030, et sa population urbaine, à tripler. Une croissance démographique importante est en effet en cours, due à l'extrême jeunesse de la population³⁸², à une mortalité en baisse³⁸³ et à une fécondité toujours à un haut niveau³⁸⁴. L'horizon court de 2030 rend une hypothèse de rupture peu probable³⁸⁵. Ainsi, le Bénin devrait atteindre le seuil des 50% de sa population vivant en ville entre 2025 et 2030, ce qui porterait sa population urbaine totale à plus de huit millions.

Les dynamiques de peuplement peuvent prolonger les tendances actuelles, à savoir une urbanisation concentrée sur le littoral, formant progressivement un corridor urbain dense le long du Golfe de Guinée, depuis Accra (Ghana), voire Abidjan (Côte d'Ivoire) à Lagos (Nigeria), combinée à une croissance des villes de moins de 10.000 habitants³⁸⁶ (AFRICAPOLIS, 2009). Mais ces dynamiques devraient également être largement soumises à des contraintes environnementales, en particulier les changements climatiques. Ces derniers pourraient affecter les conditions d'habitat sur la bande littorale : une augmentation du niveau de la mer pourrait rendre cette bande littorale, déjà fortement soumise à l'érosion côtière et aux inondations, pratiquement inhabitable³⁸⁷. Le climat du nord du pays pourrait devenir plus aride et rendre plus difficile l'agriculture et l'élevage, et, en conséquence, rendre cette région moins propice à l'installation des populations (République du Bénin, 2011 ; MDGLAAT, 2013).

³⁸² En 2011, plus d'un Béninois sur deux a moins de 15 ans et près de deux Béninois sur trois ont moins de 25 ans selon Guengant (2011).

³⁸³ L'espérance de vie est passée de 41 ans en 1960 à 62 ans en 2010 (Guengant, 2011).

³⁸⁴ La Division de la Population des Nations-Unies estime que le taux de fécondité est de 5,3 enfants par femme en 2010.

³⁸⁵ Même en supposant une évolution en rupture concernant les déterminants proches de la fécondité (fréquence des unions, durée de l'insusceptibilité post-partum, fréquence des avortements provoqués, importance de la stérilité et surtout prévalence de la contraception), le futur démographique en 2030 devrait être relativement similaire à celui d'une évolution tendancielle (Guengant, 2011).

³⁸⁶ Selon les estimations de AFRICAPOLIS (2009), entre 2000 et 2020, la part de population résidant dans les deux plus grandes villes (Cotonou et Porto-Novo) diminue, passant de 17,9% à 17,6%, tandis que la part de la population vivant dans les villes secondaires de plus de 10.000 habitants progresse, passant de 25,09% à 28,4%.

³⁸⁷ En plus de l'érosion côtière, l'augmentation du niveau de la mer pourrait induire l'intrusion d'eau saline dans les nappes d'eau (République du Bénin, 2011).

▪ **Développement économique - Quelles seront les dynamiques économiques du territoire béninois en 2030 ?**

Le développement économique repose actuellement essentiellement sur l'agriculture et sur les activités d'importation, transit et ré-exportation vers les pays voisins. L'économie béninoise est en étroite corrélation avec celle du Nigeria, le « géant » voisin, dont dépend une grande partie des importations et exportations. Elle porte, comme le reste du continent, l'image d'une Afrique pleine d'avenir sur le plan économique, avec un taux de croissance de 5,6% en 2013 (Houngou, 2015).

Les principales discussions concernant l'avenir économique du pays et de la sous-région portent d'une part sur l'échelle des circuits économiques qui seront dominants, et d'autre part sur la nature de cette économie, formelle ou informelle. La question du développement économique est reliée de près à l'aide au développement, mais ce lien est plutôt exploré dans la catégorie de l'environnement externe. Plusieurs hypothèses de configuration de ces variables peuvent être posées.

Dans une première configuration, l'échelle sous-régionale incarnée aujourd'hui par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) se consolide. Le marché sous-régional se formalise, éventuellement entraîné par le moteur économique du Nigeria. Dans une seconde configuration, l'insertion de l'Afrique de l'Ouest et du Bénin dans l'économie mondialisée se poursuit. Selon des règles du jeu libérales, la sous-région entre dans les échanges mondiaux, en exportant des produits tels que le coton ou le pétrole si les infrastructures s'avèrent en place, et en important des produits à bon marché³⁸⁸. Parallèlement, le secteur informel explose, absorbant tous ceux qui ne peuvent s'intégrer aux activités économiques formelles.

▪ **Environnement externe - Dans quel sens et dans quel(s) secteur(s) les acteurs et dynamiques externes affecteront-ils le territoire béninois ?**

« L'Afrique sera un enjeu stratégique » (Hugon, 2010 : 178) pour les pays industrialisés comme pour les pays émergents. Dans le même temps, la longue tradition d'extraversion économique, diplomatique et culturelle du continent (Mbembe, 2013) rend cruciale la question de sa relation à l'environnement externe. Pour le Bénin, cette question est identifiée comme décisive dans l'anticipation du futur (République du Bénin, 2000).

Elle se décline à deux échelles. Tout d'abord, la question de la géopolitique sous-régionale : instabilité politique, guerres civiles et terrorisme transnational mettent au défi les organisations africaines (Union Africaine) et ouest-africaines (UEMOA et CEDEAO). Les quinze prochaines années seront décisives dans la consolidation de ces

³⁸⁸ À l'instar du riz d'Asie du Sud-Est ou des poulets congelés d'Europe aujourd'hui.

organisations. Ensuite, la question des partenariats internationaux est posée au Bénin. Si la dépendance à l'aide au développement apportée par les pays industrialisés est aujourd'hui structurelle et pourrait se poursuivre, il est possible d'anticiper également des ruptures. Plusieurs nouveaux acteurs sont en effet déjà présents ailleurs sur le continent, à l'instar des pays émergents comme la Chine, l'Inde ou le Brésil ; ils semblent se positionner comme les partenaires d'une autre forme de coopération ou comme des investisseurs privés. La diaspora béninoise, assez nombreuse mais encore peu impliquée (financièrement notamment) par rapport à la diaspora sénégalaise dans l'immobilier par exemple (Tall, 2009), pourrait également peser à l'avenir. D'autres connexions intercontinentales pourraient se créer sur la base d'autres prétextes, comme la culture. Du fait de l'histoire de la traite esclavagiste, le Bénin est en effet en étroite relation culturelle avec les Caraïbes et l'Amérique Latine, incarnée notamment par le *vodun*. Les échanges relativement anecdotiques existant aujourd'hui avec Haïti pourraient se renforcer fortement, sous la pression d'une affirmation culturelle des ethnies du Sud-Bénin. Enfin, reliée à la question de l'insertion de l'Afrique et du Bénin dans l'économie-monde, l'activité d'entreprises multinationales sur le territoire peut être envisagée dans le secteur de l'exploitation des ressources ou des services (basés sur les technologies notamment). À l'inverse, il est possible d'imaginer des exportations des productions béninoises. C'est déjà le cas dans le secteur agricole (coton et dans une moindre mesure oléagineux et fruits comestibles), mais ce pourrait l'être dans le secteur des services, par le biais d'innovations technologiques en *software*, à l'instar des applications pour téléphonie mobile aujourd'hui conçues en Afrique anglophone et exportées en Asie³⁸⁹.

▪ **Évolutions sociétales - Comment vivront les Béninois ?**

Avec une population particulièrement jeune et qui tend à devenir urbaine ou à être en contact avec la ville, la société béninoise pourrait se transformer très rapidement.

Les images renvoyées par la presse et les médias³⁹⁰ sous-régionaux ou continentaux ainsi que la littérature sociologique permettent d'anticiper plusieurs hypothèses de changement dans les modes de vie tout d'abord. Ces changements peuvent impliquer les référents familiaux, religieux, de langues ou encore ethno-communautaires. Ils devraient prendre place dans un cadre mettant en jeu la définition de la modernité africaine et son lien avec les traditions, comme l'expriment de

³⁸⁹ Un article de CNN - Atlanta repris dans le Courrier International (Hors-série 2013-2) relate l'application développée par un jeune entrepreneur ghanéen permettant la détection par SMS des médicaments contrefaits (sur les emballages de médicaments figure un code à gratter et à envoyer par SMS à un numéro dédié afin de vérifier l'authenticité du produit). Ce système a été récemment exporté en Asie.

³⁹⁰ Par exemple dans le Hors-série 2013-2 de Courrier international intitulé « Afrique 3.0 ».

nombreux intellectuels (Breytenbach, 2013 ; Mbembe et Kodjo-Grandvaux, 2014). L'hypothèse de recentrement sur la tradition et des modes de vie communautaires est envisageable comme celle d'une rupture radicale avec ceux-ci, ou encore d'une évolution des modes de vie inclusive de ces différents référents culturels. La possible émergence d'une classe moyenne (urbaine) en Afrique entre dans ces hypothèses.

Les évolutions sociétales semblent également étroitement liées à la pénétration des nouvelles technologies dans le quotidien, notamment en rapport avec les services. Le Bénin, comme le reste de l'Afrique subsaharienne, bénéficie d'une situation propice à un saut technologique (Deloitte & Touche, 2014) : une population jeune et une classe de consommateurs en émergence, une urbanisation rapide, une culture entrepreneuriale, le taux important de pénétration de la téléphonie mobile, un gouvernement engagé en faveur des nouvelles technologies. Le saut technologique dans le secteur de la téléphonie (omettant l'étape de la téléphonie fixe) réalisé sur le continent durant la dernière décennie, ainsi que toutes les applications originales permettant d'accéder à divers services à partir d'un téléphone portable aujourd'hui³⁹¹, laissent augurer d'autres transformations des modes de vie sous l'impulsion des nouvelles technologies. Ces technologies peuvent provenir de l'extérieur, notamment en termes de matériels, mais aussi être issus d'innovations endogènes, en particulier en ce qui concerne le développement immatériel (le *software*)³⁹².

▪ **Situation politico-institutionnelle interne - Comment et par quel(s) acteur(s) s'opérera la gouvernance du pays ?**

Cette variable interne au Bénin recouvre tout d'abord le jeu politique béninois et le système institutionnel prévalent (les deux étant considérés en interaction). L'ethno-régionalisme est une tendance héritée du passé qui pèse aujourd'hui fortement sur la vie politique et, par conséquence, sur la vie des institutions béninoises. Cette tendance pourrait se tarir sous l'influence de dynamiques endogènes comme des contestations sociales (de jeunesse), ou exogènes comme le bouleversement des hiérarchies sous-régionales. Elle pourrait également se renforcer dans le cas de crispations ethno-culturelles.

La décentralisation semble être à un tournant dans l'équilibre des pouvoirs au Bénin. En place depuis dix ans, elle a bénéficié d'un très grand soutien de la part des acteurs internationaux et semble s'être bien intégrée au paysage institutionnel

³⁹¹ Dans le domaine de l'agriculture au Kenya, une plateforme SMS fournit aux agriculteurs des informations sur les prix agricoles. L'application de service texte et vocal iCow, permet aux éleveurs de recevoir des conseils d'élevage et de nutrition, ainsi que des informations sur les cycles de fertilité de leurs vaches. Dans le domaine bancaire, il est maintenant possible de faire des transferts d'argent via un service SMS.

³⁹² Ce qui a des implications en termes d'activités économiques.

bénois : l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) a pris le relais des instances de transition³⁹³ ; deux élections communales ont été organisées sans dysfonctionnement majeur. La récente politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC) ré-affirme la volonté du gouvernement béninois de poursuivre la décentralisation³⁹⁴. Cependant, plusieurs signes montrent que la réforme institutionnelle que la décentralisation implique reste fragile : le report incessant des élections communales depuis début 2013, les accusations de mauvaise gestion communale adressées directement par le ministre de la décentralisation, et enfin le nouveau Code Foncier et Domanial qui défie les communes dans leurs prérogatives foncières. Ces signes posent question quant à la stabilité et la confirmation des municipalités béninoises dans leur rôle de gestionnaire urbain.

L'état de l'administration publique pose également question, entre trois hypothèses, l'une prolongeant la fuite des compétences, l'autre supposant la consolidation progressive des cadres et la stabilisation des routines, et enfin une troisième admettant une rupture volontariste de la part de l'État ou des institutions internationales mettant des barrières à cette intense mobilité.

À partir de ces variables, plusieurs scénarios d'évolution de la société et du territoire béninois peuvent être imaginés, chacun engendrant une forme de gestion urbaine contrastée.

6.3.2 Quatre scénarios contrastés d'évolution du territoire et de sa gestion

La construction de scénarios a été réalisée à partir d'une analyse morphologique : pour chacune des variables mentionnées ci-dessus, une hypothèse d'évolution a été choisie, cohérente avec les hypothèses des autres variables. Parmi les nombreux scénarios possibles, quatre ont été retenus pour être présentés ici. Deux scénarios sont plutôt tendancieux, c'est-à-dire qu'ils supposent le prolongement de tendances observables aujourd'hui (« gestion communautaire et éclatée » et « gestion urbaine communale par le Sud »); deux scénarios font l'hypothèse d'une rupture concernant une variable (« l'État gestionnaire de crise » et « Afro-smart city »). Il s'agit de scénarios contrastés, dont la confrontation paraît intéressante pour un débat opérationnel. Ils sont présentés sous forme de courts récits illustrant des futurs possibles.

³⁹³ Plusieurs instances portant le projet de décentralisation ont ainsi été créées dans les années 1990, comme la Mission de décentralisation et la Maison des collectivités locales.

³⁹⁴ La vision à dix ans (2008-2018) portée par la PONADEC est la suivante : « Faire des Collectivités Territoriales des espaces de démocratie à la base, de bonne gouvernance et de développement local durable dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé qui assure le développement harmonieux du territoire national, sur la base de la solidarité nationale, de l'accès de tous aux services de base, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional. » (MDGLAAT, 2010 : 32).

La matrice ci-dessous reprend les différentes hypothèses possibles et met en évidence les choix relatifs à chaque scénario (cf. tableau 13 ci-dessous).

Tableau 13. Matrice d'élaboration des scénarios prospectifs

Catégories	Variables	Réponses possibles		
Dynamiques de peuplement	Rythme de la croissance de la population et localisation	Renforcement des pôles urbains dans l'ensemble du pays, étalement urbain accentué	Migrations climatiques vers le centre du pays et les vallées fertiles	Densification de la bande littorale, en lien avec les pays voisins
	Adaptation aux conditions climatiques	Conditions maîtrisées ou contournées	Contrainte fortement subie	
Développement économique	Échelle du développement économique (locale, régionale ou internationale)	Intégration sous-régionale	Mondialisation accrue, renforçant les déséquilibres en défaveur de l'Afrique	
	Nature de l'économie (formelle ou informelle)	Développement du secteur formel (notamment dans le secteur des services et des technologies)	Précarisation de l'économie par développement du secteur informel	Structuration locale de l'économie informelle (groupements, fonctionnement similaires à des PME)
Environnement externe	Géopolitique régionale	Crises aigües dans les pays sahéliens qui fragilise l'organisation sous-régionale	Poursuite de l'intégration politique et diplomatique sous-régionale (UEMOA) et continentale (Union Africaine)	
	Nature des partenariats internationaux et origine des partenaires	Perpétuation d'une dépendance à l'aide internationale, dont le Bénin subit les aléas	Nouveaux partenaires internationaux influents : pays émergents, diaspora, multi-nationales	Fermeture du pays aux partenariats internationaux
Évolutions sociétales	Modes de vie (référents familiaux, spirituels, lien au monde)	Resserrement communautaire et traditionnel autour des appartenances ethniques, des langues locales et de l'échelle de proximité	Émergence d'un mode de vie urbain béninois branché sur le monde, d'une classe créative, voire d'une classe moyenne	Différenciation entre les plus riches et les plus pauvres, vivant en <i>gated communities</i> à l'occidental <i>versus</i> bidonvilles
	Pénétration des nouvelles technologies dans les activités et services courants	Saut technologique dans le domaine de la gestion par exemple	Développement progressif de nouvelles applications sur téléphonie mobile s'appliquant à un panel élargi de services	Arrêt net en raison d'une crise énergétique qui empêche toute importation du matériel (depuis Asie essentiellement)
Situation politico-institutionnelle interne	Dynamiques du jeu politique (de l'ethno-régionalisme, des rapports États-communes, etc.)	Conflits latents (rivalités ethno-régionales) pesants sur les relations État-communes et l'action municipale	Apaisement socio-politique (émergeant par ex. d'un renouvellement de la classe politique, de mouvements de jeunesse, etc.)	Affirmation forte de l'État
	Évolution de l'administration publique	Intensification de la fuite des cerveaux vers l'international	Consolidation de l'administration (par ex. via des programmes de formation interne et stabilité politique)	Programmes nationaux massifs d'embauche des diplômés

Réalisation : Claire Simonneau, 2014. NB : les couleurs mettent surtout en évidence les hypothèses clés pour le récit de chaque scénario. Aussi les quatre couleurs n'apparaissent pas systématiquement pour chaque variable, ou elles apparaissent sur un mode mineur (petit carré en bas à droite).

A. Des modes de gestion éclatés comme repli face au délitement de la gouvernance publique



Ce scénario est celui de la poursuite et du renforcement d'un certain nombre de tendances mises à jour dans les années 2010. Le délitement de la gouvernance publique se poursuit. Les élections communales et législatives sont organisées après plusieurs années de reports à répétition, mais sont contestées par de nombreuses forces politiques selon des lignes de démarcation ethno-régionales. Pour autant, les institutions ne disparaissent pas. En effet, les conflits gardent la forme d'oppositions de principes et d'un climat de méfiance et de suspicion et le jeu d'alliances mouvantes continue de battre son plein, ce qui empêche de basculer dans de réelles violences³⁹⁵. En revanche, l'action publique nationale est paralysée. L'institution communale perd en légitimité, puis en substance face à ces conflits partisans incessants et guidés par l'ethno-régionalisme. Le personnel communal fuit dans la mesure du possible une institution qui accumule les retards de paiement de salaires.

Parallèlement, l'environnement externe se caractérise par un renforcement des conflits dans la sous-région. Le Niger, le Mali, le Nigeria voient l'éclosion de conflits internes, se combinant à des quasi-sécessions de territoires dans les zones désertiques sous l'emprise de factions terroristes. Le Bénin reste relativement à l'abri de ces conflits, mais son économie s'en trouve ébranlée et les crispations ethno-régionales s'en trouvent renforcées.

L'aide au développement est toujours présente, mais est déstabilisée par les conflits externes et le climat politique interne délétère. Faute de pouvoir conclure des accords avec des institutions publiques extrêmement instables, elle encourage des initiatives communautaires ponctuelles.

Le déficit de gouvernance publique conduit à une précarisation croissante des conditions de vie en ville. La croissance urbaine se poursuit à un rythme important, soutenu par une croissance démographique exponentielle (aucune politique nationale n'est mise en œuvre pour encourager la maîtrise de la fécondité). Elle se réalise par une extension des quartiers périphériques non équipés, suivant les lois d'un marché informel et corrompu. La situation économique du pays pâtit des conflits régionaux et de la faiblesse de l'action publique nationale. L'économie informelle continue sa croissance, faisant une concurrence féroce au peu d'entreprises formelles existant.

³⁹⁵ Ce scénario est partiellement inspiré de l'article de François Soudan paru dans le cahier spécial Bénin du Jeune Afrique n°2828 intitulé « Les enfants terribles » (Soudan, 2015).

Dans ce scénario, les institutions continuent de manière routinière d'exercer leur compétence avec des outils non réformés. C'est le cas en matière de gestion urbaine et foncière. Le Code foncier et domanial voté en 2013 a été mis en application dès 2015 avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux. Seulement, cet appui n'a duré que trois ans, ce qui n'a pas permis d'ancrer les nouvelles procédures. À l'aide de ces financements, les bureaux du cadastre ont été installés dans chaque département et le personnel a pu être recruté et payé pendant la période des projets. En revanche, aucune mesure n'a pu être prise pour réaliser une liaison avec les données foncières détenues par les communes à travers le RFU et par les géomètres. Les premières années de fonctionnement de ces bureaux du cadastre ont plutôt représenté un succès, puisque l'enregistrement au cadastre a été entrepris par une grande partie de la population urbaine. Il avait en effet été présenté, lors d'intenses campagnes de communication financées par les agences de développement, comme une étape supplémentaire mais ultime dans le parcours de sécurisation. Mais la situation s'est détériorée dès la fin des financements internationaux. Il avait été supposé que l'enregistrement au cadastre continuerait de se faire sur une base volontaire, mais cela n'a pas été le cas. Rapidement, la base de données du cadastre s'est trouvée obsolète. Le niveau communal d'enregistrement, c'est-à-dire le RFU, s'est maintenu dans la durée, mais ne couvre que les zones urbaines denses. Aussi dans les villes secondaires à l'habitat dispersé, l'outil disparaît quasiment. La gestion urbaine communale est donc affaiblie par les faibles rentrées fiscales et la difficulté d'arriver à des décisions de politiques publiques dans un climat de conflits partisans incessants.

À la périphérie des villes, la pression sur les terres s'est accentuée après 2015 (notamment sous l'effet des migrations dues aux conflits des pays voisins) et une véritable économie mafieuse autour de l'accaparement de terres s'est mise en place. Face à l'état d'obsolescence des systèmes d'enregistrement public, les habitants ont cherché à combiner différents niveaux d'enregistrements officiels et sécurisation physique et humaine.

En 2030, une partie de la population a donc trouvé un repli sur la communauté : l'ethnie, le village d'origine et le quartier de ville sont confirmés comme les cadres de référence pour un nombre croissant de domaines, comme la famille, la langue, la religion, mais aussi l'habitat et la sécurisation foncière. Les chefs et notables locaux ont une grande importance dans l'organisation de la vie sociale et urbaine. Dans les villes les plus denses, les chefs de quartier se font gestionnaires de l'aménagement urbain. Ils organisent les contributions financières et en force de travail des habitants pour assurer la gestion minimale des infrastructures existantes : réparation des routes pavées, chargement des voies en terre, nettoyage des collecteurs d'eau de pluies, évacuation des déchets domestiques, voire drainage de zones marécageuses ou

déforestation de zones boisées pour utiliser de nouveaux espaces. Les plus visionnaires d'entre eux organisent même des recensements des populations et des parcelles disponibles, et s'adjoignent les services d'étudiants en géographie, informatique ou d'apprentis-géomètres pour réaliser des cartes numériques et anticiper les développements futurs. Ils organisent la répartition des habitations et contrôlent l'arrivée de nouveaux arrivants en leur attribuant une parcelle et en imposant des types de constructions. Dans certains quartiers, cette organisation est clairement ethnique, dans d'autres, il s'agit plus de communauté de voisinage. D'éventuels conflits surgissent entre les quartiers les plus sélectifs. Dans certaines zones marginales défavorisées, l'organisation communautaire devient organisation mafieuse, sous l'effet d'une économie criminelle engendrée par une économie faible et la crise de la gouvernance publique.

B. Le climat aux commandes, l'État gestionnaire de crise

Dans ce scénario, une rupture forte est opérée à partir de la variable des conditions climatiques : celles-ci se modifient à une vitesse et avec une intensité plus importantes qu'anticipé par les différentes prévisions. Les impacts en sont ressentis d'autant plus durement sur la côte (zone humide côtière) que des programmes de développement touristique y ont été mis en œuvre : la « Route des pêches » (fragile banc sablonneux entre océan et lagune allant de Cotonou à Ouidah) avait été bétonnée et goudronnée pour laisser place à d'imposants complexes hôteliers et de loisirs³⁹⁶.

Face à des bouleversements intenses et brusques, on assiste à des migrations de population importantes de la bande côtière vers le centre du pays, consolidant des villes secondaires comme Allada, la conurbation Abomey-Bohicon, ou des villes à l'est (Pobé, Kétou). Les villes de la bande côtière ou situées dans des zones marécageuses se vident de leur population au fur et à mesure de l'érosion, des inondations, des pluies violentes et de la salinisation du sol détériorant les infrastructures. Certains groupes sociaux maîtrisant les techniques de construction d'habitat sur pilotis restent sur place, mais avec peu d'opportunités d'activité économique. Les principales institutions gouvernementales finissent par se replier elles-aussi plus au Nord.

Les changements climatiques sont également à l'origine d'une crise énergétique mondiale ; une conséquence directe pour le pays est l'arrêt des importations depuis la

³⁹⁶ Cette projection est inspirée d'un projet gouvernemental bien réel en 2014, le Projet d'aménagement touristique de la Route des pêches, figurant parmi les « projets phares déclencheurs de croissance » du gouvernement. Il prévoit la réalisation de plusieurs milliers de chambres d'hôtel (entre 2000 à 7000 selon les sources), d'ensembles résidentiels (villas et appartements) ainsi que des infrastructures de loisirs et d'aménagement urbain (voie bitumée, assainissement, etc.).

Chine, dont le matériel informatique et de téléphonie mobile. Ces phénomènes sont à l'origine d'importants bouleversements sur l'économie et le système politico-institutionnel dans le pays. L'économie perd un de ses principaux piliers, les services d'import-export. Elle se recentre sur une agriculture adaptée aux changements climatiques d'une part et des activités de services urbains (transports, construction, etc.) d'autre part. Le système politico-institutionnel se resserre autour de l'État qui s'impose comme le ré-organisateur d'un territoire bouleversé.

La gestion urbaine est remise, comme d'autres secteurs, dans les mains de l'État. Ce dernier utilise le Code foncier et domanial voté en 2013 pour s'imposer dans la gestion foncière. Les importants mouvements de population sont l'occasion de très nombreuses transactions et arrangements fonciers : l'État profite de ce phénomène pour installer un dispositif de gestion foncière national et accessible depuis tous les départements du pays. Des bureaux locaux sont installés de manière équilibrée dans le pays, et obligation est faite aux propriétaires de venir faire enregistrer leurs possessions et transactions contre délivrance d'un certificat de propriété foncière. Les nouveaux arrivants s'empressent de procéder à ces formalités dans la perspective de s'installer durablement. Les organisations coutumières et sur base ethnique ont été mises à mal par les migrations climatiques massives. La possession coutumière est de moins en moins reconnue, ce qui pousse ses représentants à eux aussi entrer dans le dispositif d'État. Les communes perdent la majorité de leur prérogative. Les bases de données telles que le RFU sont transférées à l'administration cadastrale. Le rôle de maire subsiste, en tant que représentant local des populations auprès de l'administration publique.

L'administration d'État se renforce, par des programmes massifs d'embauche des diplômés dans tous les secteurs et de cooptation des professionnels impliqués dans la gestion publique, comme les géomètres. Elle bénéficie également du transfert des anciens cadres de l'administration communale en son sein.

C. Les nouvelles technologies différenciant les territoires : une version de l'Afro-smart city



Ce scénario est celui d'une rupture en matière de technologie³⁹⁷. Il suppose une innovation technologique révolutionnaire, permettant de mettre en place une plateforme d'informations numériques et disponibles en ligne à tout moment sur les parcelles disponibles non construites. Cette innovation révolutionne le marché foncier

³⁹⁷ Il est notamment inspiré du rapport de l'agence d'audit Deloitte & Touche (2014) sur le sujet, ainsi que des articles critiques de Watson et Agbola (2013), Watson (2013) et Silver (2014).

en mettant directement en relation vendeur, acheteur et notaire. Elle fait disparaître le métier de démarcheur.

L'importation de cette innovation tient à de nouveaux partenariats avec les pays émergents, ainsi qu'à une politique volontariste de l'État de faire du Bénin le « quartier numérique de l'Afrique³⁹⁸ » ayant permis d'améliorer la connexion internet du pays (installation d'un câble sous-marin). Un formidable marché de l'information numérique se développe, bénéficiant aux petits entrepreneurs locaux dans le secteur de l'informatique. Des emplois hautement qualifiés sont créés avec l'installation de succursales des grandes multinationales du secteur au Bénin.

Grâce à ce système d'information, de nouvelles perspectives s'ouvrent en matière de développement urbain. Le Bénin apparaît sur les cartes des pays intéressants pour des investissements immobiliers, après des décennies de réticence due à la faiblesse des infrastructures et surtout à l'insécurité foncière pour les investisseurs³⁹⁹. La diaspora béninoise réinvestit le pays, peut y mener des projets de construction, des activités économiques ou des investissements immobiliers en restant à distance.

Pour répondre à ces nouveaux clients en demande de sécurité, de nouveaux quartiers ultra-connectés font leur apparition, dans lesquels l'ensemble des informations urbaines est progressivement relié par des systèmes interconnectés. Ces innovations offrent la possibilité d'un service adapté à chaque ménage, en matière de ramassage des ordures par exemple, une surveillance permanente et une sécurité foncière garantie.

En revanche, les quartiers pré-existants ne sont pas inclus dans cette dynamique. Système de gestion des flux d'information, cette innovation technologique passe au-dessus des quartiers existants. Ses inventeurs, éloignés du continent africain, n'estiment pas nécessaire de réaliser des enquêtes de terrain coûteuses et qui contrastent avec la dématérialisation de la gestion urbaine que leur innovation permet. De plus, l'accès à l'information suppose un téléphone intelligent de type iPhone. Les concepteurs n'ont pas jugé utile d'adapter leur innovation aux téléphones portables conventionnels, avec une application par SMS, comme cela était développé dans d'autres domaines. Enfin, l'accès à l'information suppose un niveau relativement élevé d'éducation, de compréhension du français, voire de l'anglais qui devient la langue majoritaire sur le marché foncier. Aussi une partie de la population n'y a pas accès, notamment une classe socio-économique en émergence aux revenus stables, mais encore modestes, qui se replie alors sur les quartiers populaires.

³⁹⁸ Expression tirée de la communication du Ministère de la communication et des technologies de l'information et de la communication disponible dans Jeune Afrique n°2828, p.98.

³⁹⁹ cf. Faujas (2015).

Le modèle économique stimulé est celui d'une économie hyper-mondialisée et déconnectée du territoire, qui creuse localement les inégalités socio-économiques. Ce modèle échoue à faire émerger une classe moyenne. Apparaissent alors des poches de pauvreté sous la forme de bidonvilles. Les quartiers connectés deviennent progressivement des *gated communities*.

La gestion urbaine s'en trouve finalement digitalisée et privatisée d'un côté, celui des espaces neufs ; de l'autre, dans les quartiers populaires, elle revient à une échelle locale et personnalisée et relève de la débrouillardise. La gestion publique gagne en rapidité avec des connexions avec les différents corps de métiers de production de la ville comme les notaires et les géomètres, mais la municipalité peine à gérer les écarts qui se creusent entre la ville privatisée et les quartiers populaires.

D. La consolidation de la gestion urbaine communale par un Sud-Bénin urbain, dense et branché



Ce scénario suppose une évolution tendancielle constructive. Sur le plan des dynamiques de peuplement, ce scénario prend pour hypothèse une densification de la bande littorale, prolongeant les espaces urbains littoraux nigériens, togolais, ghanéens et ivoiriens. Les changements climatiques sont atténués et ses effets maîtrisés par une application des techniques de construction et d'aménagement adaptées aux inondations et pluies intenses.

La seconde hypothèse clé de ce scénario réside dans la structuration de l'économie sous-régionale encadrée par la CEDEAO et entraînée par le Nigeria⁴⁰⁰. Cette intégration sous-régionale renforcée permet une stabilisation de l'économie béninoise grâce à des débouchés locaux pour les productions et les services. Elle participe à une structuration des activités informelles par le développement de petites entreprises agricoles ou artisanales (la mutation d'activités informelles et ponctuelles en petites entreprises privées formelles). Elle est également une incitation à des coopérations entre les pays ouest-africains pour la construction d'infrastructures, notamment de réseaux (réseaux routiers, ferroviaires, de télécommunications).

Les modes de vie se modifient sous l'effet de cette urbanisation et de cette structuration économique. Dans le sud dense, les modes de vie urbains s'imposent, portés par une jeunesse éduquée qui communique par le biais des nouvelles technologies. Une classe créative urbaine béninoise fait son apparition et développe elle aussi des activités économiques liées au secteur de la mode et du design, en

⁴⁰⁰ Cette hypothèse économique est inspirée du scénario « d'intégration régionale » de Hugon (2010) et de Cour et Snerch (1998).

prenant appui sur une culture locale riche et métissée. Elle est également un vecteur de diffusion d'une culture urbaine qui prend le pas sur les appartenances ethniques. En retour, elle influence le jeu politique au sein duquel les conflits ethno-régionaux se font plus discrets. De plus, les élections présidentielles de 2016 avaient déjà apaisé ces conflits, puisqu'elles avaient donné lieu à une alternance politique confirmant la capacité du Bénin à maîtriser les crises politiques à travers la démocratie.

Parallèlement, sous l'effet du développement économique sous-régional, une classe moyenne apparaît, caractérisée par une plus grande aisance financière, l'accumulation progressive de moyens financiers, des investissements *via* des réseaux de sociabilité, voire des pratiques plus proches du secteur de l'économie formelle, comme l'ouverture d'un compte en banque (Darbon, 2012). Cette classe moyenne est une clientèle importante pour le secteur de la construction et participe à une bancarisation de l'économie.

À partir de cette conurbation dense et arrimée à une économie sous-régionale dynamique se développent des capacités de gestion urbaine, par consolidation et bonification des dispositifs existants au fil d'un processus d'essais-erreurs en marche depuis le début des années 1990. Les coûts d'aménagement décroissants avec la densité urbaine ainsi que des coopérations avec les autres pays de la conurbation Abidjan-Lagos permettent une rentabilité rapide des investissements urbains et d'aménagement du territoire qui se multiplient, à l'instar de la construction de routes.

Le dispositif politico-institutionnel est similaire à celui du début des années 2010, mais s'organise selon une certaine division des prérogatives. L'État est directement branché sur les partenariats internationaux avec en premier lieu les partenaires ouest-africains. Les communes trouvent leur place dans la gestion des villes. Les capacités des institutions communales se sont renforcées au fil du renouvellement de générations de fonctionnaires et de stabilisation des postes au-delà des alternances politiques.

Des technologies améliorées de mise en réseau sécurisée ont permis de synchroniser entre eux différents outils d'aménagement urbain préexistants, notamment les registres des affaires domaniales (lotissements et enregistrement des conventions de vente) et les données du RFU. Cette synchronisation s'est assortie d'un système d'alerte gratuite en cas de doublon dans les ventes enregistrées. Certaines ventes se font encore en sous-main, en particulier en périphérie de ville, sans passer par l'enregistrement officiel, mais ces ventes restent marginales puisque l'enregistrement officiel est peu cher et a une réelle plus-value. Cette mise en cohérence des instruments d'action publique a en effet contribué à remplir une fonction essentielle du cadastre : la paix sociale (Harissou, 2011).

Avec la généralisation de la marchandisation du sol et une demande croissante de sécurisation des biens, notamment fonciers, par les urbains de classe moyenne⁴⁰¹, ce dispositif embrasse progressivement l'essentiel de l'espace urbain au sud du pays. Ces dispositifs de gestion urbaine, testés et améliorés dans le sud du pays, se diffusent progressivement dans les villes secondaires qui présentent des niveaux élevés de densité.

6.3.3 Éléments de réflexion opérationnelle à l'endroit des futurs projets, programmes et politiques dans le secteur de la gestion urbaine

Ces quatre scénarios proposent des images du futur que l'on peut juger plus ou moins souhaitables au regard de différents enjeux. Le renforcement des dynamiques de dispersion de l'aide au développement (multiplication des appuis ponctuels, non coordonnés, empilement d'outils de gestion), à l'œuvre dans le premier scénario (A) paraît peu recommandable. Il multiplie les niches de captation des rentes du développement et par là même contribue aux dynamiques déstructurantes des administrations publiques et plus largement des réseaux d'acteurs de l'action publique locale. Les enjeux d'exclusion sont également fort présents dans ces scénarios. À cet égard, le scénario de l'« *Afro-smart city* » (C) semble à éviter en ce qu'il tend vers une exclusion radicale d'une partie de la population et une fragmentation socio-spatiale consolidée. Le scénario de la gestion urbaine communale consolidée (D) implique également une différenciation, mais moins nette et surtout susceptible d'évolution (cf. *infra*). Enfin, les conflits fonciers apparaissent comme un élément crucial pour l'avenir du pays, aux vues de leur capacité déstabilisatrice à l'échelle locale comme à l'échelle nationale et internationale (Durand-Lasserre et Le Roy, 2012). À cet égard, dans deux scénarios apparaissent des politiques identifiables de gestion de ces conflits : le scénario de gestion étatique (B) et celui de la gestion urbaine communale consolidée (D).

Des phénomènes identifiés dans cette thèse découle la conviction qu'il est plus pertinent de consolider sous certaines conditions (cf. *infra*) les régulations existant localement, plutôt que de promouvoir des solutions uniques testées et/ou imaginées ailleurs (au Nord bien souvent). Le dernier scénario (D) paraît ainsi le plus désirable dans une perspective de développement urbain durable et maîtrisé et une amélioration des conditions de vie dans les villes du Bénin. Enfin, c'est celui qui semble tendre le mieux vers la paix sociale.

⁴⁰¹ Prévues notamment par Durand-Lasserre et Le Roy (2012).

6.3.3.1 *Implications politiques d'un scénario d'optimisation lente de la gestion urbaine communale*

Le dispositif de la gestion urbaine communale qui émerge au début des années 2010, et dont la consolidation fait l'objet du dernier scénario, semble avoir plusieurs avantages. Tout d'abord, il renferme un processus de reconnaissance et de sécurisation des transactions (sécurisation par le bas et le contrat) qui, en termes de politiques foncières, paraît plus réaliste qu'une légalisation massive de la propriété présumée (sécurisation par le haut et la loi) (Le Roy, 2011 ; Comby, 2013).

Le processus incrémental paraît également avoir l'avantage de relier deux questions : celle de la sécurité foncière et celle de l'aménagement. L'aspect d'aménagement urbain est en effet particulièrement important dans les périphéries urbaines, ces espaces de la ville en devenir. Tribillon (2013) met en garde contre les approches de la question foncière par le droit uniquement : ces approches peuvent avoir tendance à « figer par la propriété un désordre urbanistico-foncier » (Tribillon, 2013 : 126). Un processus progressif de reconnaissance des transactions laisse ouverte la possibilité d'effectuer des remboursements fonciers lors du lotissement. Il permet en outre de garantir un minimum d'aménagement, notamment une emprise réservée à la voirie et aux équipements. Dans ce dispositif, la sécurité foncière devient un objectif relatif aux possibilités d'aménagement qu'elle procure⁴⁰², et le temps court de la sécurisation des ménages et le temps long de l'aménagement peuvent être conciliés. La procédure des lotissements remboursements est loin d'être appliquée de manière satisfaisante actuellement au Bénin (cf. Chap.5) et doit être considérée avec réserve. Cependant l'exemple des initiatives prises par la commune de Bohicon laisse augurer une possible normalisation des procédures. Les débats nationaux sur la (« mauvaise ») gestion foncière communale pourraient également agir comme un rappel à l'ordre à l'égard des acteurs des lotissements.

Enfin, ces deux pans (sécurité foncière et aménagement) permettent de justifier le troisième, la fiscalité locale, et ainsi agir dans le sens de la construction d'une légitimité à gérer la ville.

Cependant, le choix d'un scénario d'optimisation lente du dispositif existant de gestion urbaine communale suppose d'abandonner temporairement le critère d'égalité de traitement des territoires et des populations, aujourd'hui au fondement de nombreuses politiques nationales⁴⁰³. En effet, cette inégalité de traitement apparaît relativement structurelle : même un instrument voulu simple comme le RFU, pour lequel le statut légal des terrains ne constitue pas un facteur discriminant, ne réussit pas

⁴⁰² Cf. Diop et Simonneau (2013).

⁴⁰³ Par exemple dans l'Agenda Spatial (MDGLAAT, 2013).

à s'appliquer de manière égale sur tous les territoires, en raison des modalités territorialisées de régulation foncière. De plus, la fiscalité locale ne s'applique pas aux espaces ruraux, alors qu'il n'existe pas de définitions officielles des espaces urbains et ruraux.

Au regard de ces conditions, il paraît plus sensé d'assumer cette inégalité, à condition de lui donner une justification (rapport entre impôts et services présents et futurs de la commune), un seuil (montant raisonnable des avis d'imposition dans les zones les moins équipées) et peut-être surtout un horizon limité (l'équipement progressif des espaces urbains)⁴⁰⁴. En définitive, cela n'empêche pas de tendre vers un objectif d'équité.

6.3.3.2 *Prendre le renforcement des capacités au sérieux*

Une autre ligne de réflexion opérationnelle à l'issue de ce travail concerne le renforcement des capacités. Il s'agit en effet d'une préoccupation forte des politiques de développement qui correspond à l'abandon (déjà ancien) d'une posture de substitution aux acteurs locaux et l'adoption d'une posture d'accompagnement du développement où les acteurs locaux sont les acteurs principaux du changement.

La mise en place du RFU témoigne d'une posture qui refusait la substitution. Cependant, elle trahit l'ambition de construire les capacités de gestion urbaine, et par là même, de développement. Certes, le RFU s'appuyait au départ sur un cadre législatif existant (celui de la fiscalité) et sur des institutions existantes. Mais il a également anticipé certains changements-clés comme la décentralisation. Enfin, l'histoire de la mise en place du RFU incarne l'ambition de construire matériellement les capacités de gestion urbaine à travers un instrument. Ambition peu modeste, elle ne s'est réalisée que partiellement car les dynamiques du changement sont plus complexes et dépassent les simples instruments, même accompagnés de formation.

La situation mise à jour dans cette thèse au début des années 2010 témoigne d'un faible recul critique de la part de la communauté internationale vis-à-vis de ces modes de faire : extension du RFU dans d'autres villes du pays sans diagnostic poussé sur les besoins et les contextes de réception de l'instrument ; restauration des bases de données non accompagnée d'une remise en cause des processus défailants de mise à jour ; multiplication des instruments de gestion urbaine (EGF, SIF, etc.), dont les conceptions sont financées par différentes agences de développement, au point de créer des concurrences entre les instruments. Or, des diagnostics pertinents ont été posés par

⁴⁰⁴ Je rejoins ainsi la « position modérée et pragmatique en faveur de dispositifs d'intervention assumant de façon consciente et informée les enjeux politiques dont cette intervention est intrinsèquement investie dans les contextes locaux de mise en œuvre » de Colin, Le Meur et Léonard (2009 : 47).

les acteurs de la coopération au développement eux-mêmes à ce propos. La Déclaration de Paris 2005 constitue une première forme de reconnaissance du faible impact des financements internationaux dans des États fragiles ou auprès d'institutions menant difficilement des actions. Ils ont mis en lumière la question cruciale des capacités de conduire les changements dans le processus de développement. Comme dans d'autres secteurs, il existe une analyse rétrospective de l'impact des projets de développement et des recommandations en termes de renforcement de capacités⁴⁰⁵.

L'OCDE, dans son document de référence sur le renforcement de capacités (OECD, 2006) met en exergue le fait que les capacités forment un système multi-niveaux : le niveau de l'individu, celui de l'organisation, celui de l'environnement et celui des réseaux. Le cas du RFU exploré dans cette thèse illustre bien la nécessité d'une approche globale du renforcement de capacités pour réellement induire un changement. L'introduction d'un instrument et la formation de techniciens n'ont pas suffi à construire l'organisation qu'est la commune, ni à réformer l'environnement plus large de l'accès à la terre et de sa sécurisation. Ces documents reconnaissent également que le renforcement des capacités est un processus de longue haleine. De ce fait, s'il doit être accompagné par une aide internationale, ce doit être selon un mode progressif et ouvert à l'itération, c'est-à-dire aux erreurs et aux remises en question.

La présente thèse, en exprimant une préférence marquée pour l'accompagnement des modes de régulation constructifs existant aujourd'hui dans les sociétés africaines, ne dit pas autre chose. Dans ce domaine comme dans d'autres pourtant, il existe un décalage dommageable entre les analyses et les recommandations d'une part, et les actions de terrain d'autre part. Le plaidoyer final portera donc sur un rapprochement des deux univers, de l'analyse et de l'action, pour une rétroaction constructive en continu.

⁴⁰⁵ Par exemple les documents des institutions suivantes (liste non exhaustive) : OECD (2006) ; UNDP (2009) ; European Commission (2011).

Bibliographie

- ACE International Consultants et Afrique Études (2012). Evaluation de la gestion des finances publiques de la Ville de Cotonou. Rapport PEFA sur les performances. Mairie de Cotonou, Agence Française de Développement, PPIAF, Banque Mondiale. 111 p. p.
- Adjahouhoue, L. (2013). *Dynamiques sociales autour du foncier péri-urbain de Cotonou au Bénin : logiques des acteurs et vulnérabilité sociale*. Thèse de doctorat en socio-anthropologie, Université d'Abomey-Calavi. 293 p.
- AFRICAPOLIS (2009). AFRICAPOLIS. Dynamiques de l'urbanisation 1950-2020 : approche géostatistique. Afrique de l'Ouest. É. Denis et F. Moricani-Ebrard (dir.), E-Geopolis, Agence Française de Développement. Paris.
- Agossou, N. (2011). Paradoxes de l'étalement urbain à Porto-Novo: dynamique démographique et économique vs dynamique foncière. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 4 (256) : 467-484.
- AGTER (2009). Pressions commerciales sur la terre dans le monde. Problématique et cadre conceptuel pour l'étude de l'ILC. M. Merlet et C. Jamart (dir.), International Land Coalition. 27 p.
- Aguemon, D. (2013). *Décentralisation, action publique et pouvoir : cas de deux communes du Bénin*. Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales, Université catholique de Louvain. 325 p.
- Ahonahin, E. et Dossou-Yovo, C. (2013). Information de l'Alliance pour un Code foncier et domanial consensuel et socialement juste sur les observations des différents corps constitués par rapport au Code foncier et domanial. Rapport. Synergie Paysanne (SYNPA) et Helvetas.
- Ahoyo, J.-R. (1976). *Les villes d'Abomey et de Bohicon : une capitale historique et un centre commercial moderne dans le centre sud du Dahomey. Étude d'un doublet urbain en pays sous-développé*. Thèse de 3e cycle en géographie, Université Paris Diderot - Paris 7. 389 p.
- Akrich, M. (2006). La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques. Dans M. Akrich, M. Callon et B. Latour (dir.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs* (p. 109-134). Paris : Écoles des Mines de Paris.
- Amprou, J. et Duret, E. (2000). Réformes, groupes d'intérêt et dépendance à l'aide Dans B. J. Lecomte et J.-D. Naudet (dir.), *Survivre grâce à... Réussir malgré... L'aide* (Vol. 13). Paris : Éditions de l'Aube, IRD.
- ANCB (2007). Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin. Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). 213 p. p.
- ANCB et VNG International (2008). Expériences de mise en oeuvre des Registres Fonciers Urbains au Bénin. 38 p.
- Anonrin, K. O. (2014a, 8 avril 2014). Après sa démission du PRD : Les révélations de Océni Moukaram, *Fraternité*.
- Anonrin, K. O. (2014b, 9 mai 2014). Session extraordinaire du Conseil municipal de Porto-Novo : Le Prd perd la majorité en faveur du maire Moukaram Océni, *Fraternité*.
- Antonio, D. (2011). *Social Tenure Domain Model: Towards Addressing the Information Requirements of Informal Settlements*. Communication présentée

- FIG Working Week 2011- Bridging the Gap between Cultures, Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011.
- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour d'Aigues : L'Aube. 108 p.
- Atodjinou, M. (2011). *Le RFU*. Communication présentée Journée Thématique BÉNIN du Comité Technique "Foncier et Développement".
- Avohoueme, B. (2012). *Nouveau marché du foncier au Sud-Bénin : acteurs, identités et mécanismes*. Communication présentée Secondes Journées Doctorales du Pôle Foncier, Montpellier.
- Ayres, R. L. (1983). *Banking on the Poor. The World Bank and World Poverty*. Cambridge : MIT Press. 282 p.
- Bah, R. A. (2006). *L'immatriculation collective, le Registre Foncier Urbain et le Plan Foncier Rural : expériences béninoises et la généralisation du cadastre*. Communication présentée Promoting Land Administration and Good Governance. 5th FIG regional conference, Accra, Ghana, 8-11 march 2006.
- Bako-Arifari, N. (1995). Démocratie et logique du terroir au Bénin. *Politique Africaine*, 59 : 7-24.
- Bako-Arifari, N. (2006). La corruption quotidienne au Bénin. LASDEL Études et Travaux. 47 p.
- Bako-Arifari, N. et Le Meur, P.-Y. (2001). Une anthropologie sociale des dispositifs de développement. Dans J.-F. Baré (dir.), *L'évaluation de politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*. (p. 121-173). Paris : L'Harmattan.
- Bako-Arifari, N. et Le Meur, P.-Y. (2003). La chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë. Dans C.-H. Perrot et F.-X. Fauvelle-Aymar (dir.), *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine* (p. 125-143). Paris : Karthala.
- Banégas, R. (2003). *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*. Paris : Karthala. 491 p.
- Baré, J.-F. (1997). L'anthropologie et les politiques de développement. Quelques orientations. *Terrain*, 28 : 139-152.
- Bassalé, G. O. (2013). Enjeux des places vodun dans l'évolution de la ville de Porto-Novo. Dans C. Mengin et A. Godonou (dir.), *Porto-Novo : patrimoine et développement* (p. 137-152). Paris : Publications de la Sorbonne/École du Patrimoine Africain.
- Batley, R. (1996). Public-Private Relationships and Performance in Service Provision. *Urban Studies*, 33 (4-5) : 723-751.
- Bayart, J.-F. (1989). *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard. 439 p.
- Beaud, S. et Weber, F. (1998). *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*. Paris : La Découverte. 328 p.
- Becker, H. S. (2006). *Le travail sociologique. Méthode et substance*. (Traduit de l'anglais par Diane Baechler, Stéphanie Emery Haenni et Marc-Henry Soulet^e éd.). Fribourg : Academic Press. 452 p.
- Bergamaschi, I. (2009). Mali: Patterns and Limits of Donor-driven Ownership. Dans L. Whitfield (dir.), *The Politics of Aid*. Oxford : Oxford University Press.
- Bergère, C. (2011). Managing African Cities: Institutional Desire and Everyday Life *4th European on African Studies (ECAS 2011). African Engagements: On Whose Terms? Conference Book* (p. 162-163). Uppsala : The Nordic Africa Institute.

- Bernstein, J. (1985). *The Costs of Land Information Systems*. The World Bank. Washington D.C. 74 p.
- Bertoncello, B. et Bredeloup, S. (2002). La privatisation des marchés urbains à Abidjan : une affaire en or pour quelques-uns seulement. *Autrepart*, 21 (Gérer la ville entre global et local) : 83-100.
- Bertrand, M. (2010). Introduction. *Revue Tiers Monde*, 201 : 7-23.
- Bezes, P. (2007). Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? *Critique internationale*, 2 (35) : 9-29.
- Bierschenk, T. (2006). L'appropriation locale de la démocratie : Analyse des élections municipales à Parakou, République du Bénin, 2002/03. Université Johannes Gutenberg de Mayence. . 45 p.
- Bierschenk, T. (2010). States at Work in West Africa: Sedimentation, Fragmentation and Normative Double-Binds. Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität. Working Paper.
- Bierschenk, T., Chauveau, J.-P. et Olivier de Sardan, J.-P. (2000). *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris : Karthala.
- Bierschenk, T. et Olivier de Sardan, J.-P. (2014a). Studying the Dynamics of African Bureaucracies. An Introduction to States at Work. Dans T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies* (p. 3-33). Leiden, Boston : Brill. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies.
- Bierschenk, T. et Olivier de Sardan, J.-P. (Dir.). (1998). *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala. 298 p.
- Bierschenk, T. et Olivier de Sardan, J.-P. (Dir.). (2014b). *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden, Boston : Brill. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies. 440 p.
- Bierschenk, T., Thiroléron, E. et Nassirou, B.-A. (2003). Are PRSPs making a difference ? The African experience. Benin. *Development Policy review*, 21 (2) : 161-178.
- Bigou, L. B. (1993). Perception et attitude des populations face aux impôts locaux. Dans PDM (dir.), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* (p. 201-206): PDM, CEDA.
- Blundo, G. (2001a). La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal. *Afrique contemporaine, numéro spécial* : 115-127.
- Blundo, G. (2001b). Négocier l'État au quotidien: agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise. *Autrepart*, 20 : 75-90.
- Blundo, G. (2002). Editorial. La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique. *Bulletin de l'APAD*, 23-24. Repéré à <http://apad.revues.org/129>
- Blundo, G. (2011). Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel. *Cahiers d'études africaines*, 2 (202-203) : 427-452.
- Blundo, G. et Le Meur, P.-Y. (2009). *The Governance of Daily Life in Africa*. Leiden : Brill. 347 p.
- Blundo, G. et Olivier de Sardan, J.-P. (Dir.). (2007). *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*. Paris : APAD/Karthala. p.

- Boino, P. (Dir.). (2009). *Lyon. La production de la ville*. Marseille : Parenthèses. 268 p.
- Bonvalet, P. (2014). *De l'urgence politique à la gestion de l'action publique : construire et institutionnaliser l'accès aux traitements du VIH/sida au Bénin*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux. 520 p.
- Bourdon, D. et Tonato, J. (1998). La géométrie contre l'urbanisme africain. *Études Foncières*, 78 : 52-57.
- Bourguignon, C. (2013). Occupation informelle. Dans G. Boulay et C. Buhot (dir.), *Les mots du foncier. Dictionnaire critique* (p. 58-59).
- Boyer, R. et Saillard, Y. (Dir.). (2002). *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris : La Découverte. Collection "Recherches". 588 p. p.
- Braudel, F. (1967). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe siècle*. Paris : Armand Colin. 544 p.
- Breytenbach, B. (2013). Imaginer l'Afrique autrement. *Courrier International, Hors-série 2013-2*.
- Bromley, D. W. (2009). Formalising property relations in the developing world : the wrong prescription for the wrong malady. *Land Use Policy*, 26 : 20-27.
- Callon, M. (1986). Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieux Bay. Dans J. Law (dir.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?* (p. 196-223). London : Routledge.
- Canel, P., Delis, P. et Girard, C. (1990). *Construire la ville africaine. Chroniques du citoyen promoteur*. Paris : Karthala-ACCT. 197 p.
- Cefaï, D. (2003a). Postface. L'enquête de terrain en sciences sociales. Dans D. Cefaï (dir.), *L'enquête de terrain* (p. 467-615). Paris : La Découverte/M.A.U.S.S. .
- Cefaï, D. (Dir.). (2003b). *L'enquête de terrain*. Paris : La Découverte/M.A.U.S.S. 615 p.
- Chambas, G. (Dir.). (2010). *Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne*. Paris : Economica. 308 p.
- Chambas, G., Brun, J.-F. et Rota Graziosi, G. (2007). *La mobilisation de ressources propres locales en Afrique*. Communication présentée Forum « Décentralisation et gouvernance locale », Vienne, 26-29 juin 2007. Repéré à http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/La_mobilisation_de_ressources_propres_locales_en_Afrique.pdf
- Chambers, R. (1989). Vulnerability, coping and policy. Institute of Development Studies. Sussex. IDS Bulletin.
- Charles-Dominé, J. (2012). *Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du sud-Bénin. Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation*. Thèse de doctorat en géographie, Université d'Aix-Marseille. 363 p.
- Chauveau, J.-P., Le Pape, M. et Olivier de Sardan, J.-P. (2001). La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Dans G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs* (p. 145-162). Paris : IRD-Karthala.
- Chenal, J. (2009). *Urbanisation, planification urbaine et modèles de ville en Afrique de l'Ouest : jeux et enjeux de l'espace public*. Thèse de doctorat. Programme doctoral en architecture, ville, histoire, École Polytechnique de Lausanne. 570 p.
- Chenal, J., Pedrazzini, Y. et Kaufmann, V. (2009). Esquisse d'une théorie « alter-moderne » de la ville africaine. *EspacesTemps.net*. Repéré à

- <http://www.espacestemps.net/articles/esquisse-drsquoune-theorie-alter-moderne-de-la-ville-africaine/>
- Claude, V. (2006). *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*. Marseille : Éditions Parenthèses. 253 p.
- CNAO-TF (2011). Rapport d'activités de la CNAO-TF. Période du 01/09/2010 au 31/03/2011. MCA-Benin. 22 p.
- CNRTL (2012a). Coordination *Portail lexical : lexicographie*. Nancy : Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL). Repéré à <http://www.cnrtl.fr/definition/coordination>
- CNRTL (2012b). Empiler *Portail lexical : lexicographie*. Nancy : Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL). Repéré à <http://www.cnrtl.fr/definition/empiler>
- CNRTL (2012c). Gérer *Portail lexical : lexicographie*. Nancy : Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL). Repéré à <http://www.cnrtl.fr/definition/g%C3%A9rer>
- CNRTL (2012d). Intégration *Portail lexical : lexicographie*. Nancy : Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL). Repéré à <http://www.cnrtl.fr/definition/int%C3%A9gration>
- Cohen, M. (1983). Learning by Doing: World Bank Lending for Urban Development, 1972-82. The World Bank. Washington D.C. 60 p.
- Cohen, M. (2005). Present at the Creation: Reflections on the Urban Management Programme. *Habitat Debate*, 11 (4) : 3.
- Cointreau-Levine, S. (1994). Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries. The World Bank. Washington D.C. Urban Management Programme Working Papers. 52 p.
- Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y. et Leonard, É. (2009). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris : Karthala.
- Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y. et Léonard, É. (2009). Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers. Dans J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur et É. Léonard (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales* (p. 5-67). Paris : Karthala.
- Collerette, P. (2009). Études de cas (méthode des). Dans A. Mucchielli (dir.), *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines* (3e édition^e éd., p. 91-94). Paris : Armand Colin.
- Comby, J. (1989). L'impossible propriété absolue *Un droit inviolable et sacré* : ADEF.
- Comby, J. (1997). La gestation de la propriété. Dans M. Falque et M. Massenet (dir.), *Droits de propriété et environnement* (p. 275-284). Paris : Dalloz.
- Comby, J. (1998). Rapport sur la réforme du droit foncier au Bénin.
- Comby, J. (2013). Sortir du système foncier colonial. Dans M. M. Raynaud, D. Diop et C. Simonneau (dir.), *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone* (p. 129-155). Montréal : Éditions Trames.
- Comité National pour la Conférence "Habitat II" (1996). Rapport national. Diagnostic - plan d'action. Centre des Nations Unies pour les Établissements Humains (CNUEH), Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme (MEHU). 83 p.
- Comité Technique "Foncier et Développement" (2009). Gouvernance foncière et sécurisation des droits. Livre blanc des acteurs de la coopération française. Paris.

- Commaille, J. et Jobert, B. (Dir.). (1998). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : L.G.D.J. 381 p.
- Copans, J. (2001). Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? *Autrepart*, 4 (20) : 11-26.
- Copans, J. (2011). *L'enquête ethnologique de terrain*. (3e édition^e éd.). Paris : Armand Colin.
- Coquery-Vidrovitch, C. (1993). *Histoire des villes d'Afrique noire. Des origines à la colonisation*. Paris : Albin Michel. 409 p.
- Cour, J.-M. et Snerch, S. (1998). Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020. Étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest. OCDE, Club du Sahel. Paris. 157 p.
- Cousin, S. (2013). Extension du domaine de la restauration. Porto-Novo capitale : entre vision patrimoniale, modernité vodun et regard touristique. Dans C. Mengin et A. Godonou (dir.), *Porto-Novo : patrimoine et développement* (p. 441-460). Paris : Publications de la Sorbonne/École du Patrimoine Africain.
- Creswell, J., W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks : Sage. 403 p.
- Creswell, J., W. (2003). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks : Sage Publications. 246 p.
- Crinot, L. (1998). L'accès à la terre et à l'eau en milieu rural, le contexte juridique en vigueur au Bénin. Dans G. Conac et F. Conac (dir.), *La terre, l'eau et le droit en Afrique, à Madagascar et à l'Île Maurice* (p. 93-106). Bruxelles : Bruylant/Aupelf-Uref.
- Criqui, L. (2014). *Attention travaux en cours ! L'extension des réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Delhi et Lima*. Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris-Est. École doctorale "Ville, transports et territoires". 522 p.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil. 500 p.
- d'Almeida-Topor, H. (1995). *Histoire économique du Dahomey (Bénin), 1890-1920*. Paris : L'Harmattan.
- Dale, P. F. et McLaughlin, J. D. (1989). *Land Information Management. An Introduction with Special Reference to Cadastral Problems in Third World Countries*. Oxford : Oxford University Press. 266 p.
- Daly, B. (1998). Rapport de fin de mission. Octobre 1993 - juillet 1998. SERHAU-SEM. Cotonou.
- Darbon, D. (1993). À qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique. Dans Y. Mény (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet* (p. 113-137). Paris : L'Harmattan.
- Darbon, D. (2001). De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques. *Autrepart*, 4 (20) : 27-42.
- Darbon, D. (2003). Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle. *Revue Française d'administration publique*, 1 (105-106) : 135-152.
- Darbon, D. (2004). Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques ? Dans A. Triulzi et C. Ercolessi (dir.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa* (p. 175-199). Milan : Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Editore.

- Darbon, D. (2008). Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique. *Télescope, Hiver 2007-2008* : 98-112.
- Darbon, D. (2009a). Introduction. Dans D. Darbon (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation* (p. 5-14). Paris : Karthala.
- Darbon, D. (2012). Classe(s) moyenne(s) : une revue de la littérature. Un concept utile pour suivre les dynamiques de l'Afrique. *Afrique contemporaine*, 4 (244) : 33-51.
- Darbon, D. (Dir.). (2009b). *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*. Paris : Karthala. 286 p.
- Darbon, D. et Crouzel, I. (2009). Administrations publiques et politiques publiques des Afriques. Dans M. Gazibo et C. Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique. État des débats et pistes de recherche*. (p. 71-101). Paris : Karthala.
- Darbon, D. et Toulabor, C. (2004). *Gouverner les sociétés projetées : une sociologie de la construction institutionnelle*. Document inédit. Programme de recherche du Centre d'études d'Afrique noire (CEAN). 5 p.
- DAT (2011). Le Système d'Information Territoriale (SIT). Pour une meilleure gouvernance territoriale et un développement harmonieux de nos territoires. Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT), Observatoire National d'Analyse Spatiale (ONAS). Cotonou. 34 p.
- Davey, K. J. (1993). Elements of Urban Management. The World Bank. Washington D.C. Urban Management Program Working Papers. 55 p.
- David, L. et Halbert, L. (2010). Logiques financières globales et fabrique de la ville. Dans P. Jacquet, R. K. Pachauri et L. Tubiana (dir.), *Regards sur la terre 2010. Villes : changer de trajectoire* (p. 90-108). Paris : Presses de Sciences Po. Annuels.
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. London : Verso. 228 p.
- De Ponte, G. (2002). L'évolution du discours sur la ville : des institutions multilatérales d'aide au développement. *Revue internationale des sciences sociales*, 2 (172) : 231-242.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York : Basic Books.
- de Terssac, G. (2003). 1. La théorie de la régulation sociale : repères pour un débat. Dans G. de Terssac (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (p. 11-33). Paris : La Découverte.
- Deininger, K. (2003). Land Policies for growth and poverty reduction. World Bank. Washington D.C.
- Deloitte & Touche (2014). Africa is Ready to Leapfrog the Competition Through Smart Cities Technology. Deloitte. Johannesburg. 10 p.
- Denis, É. (2011). La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes. *Revue Tiers Monde*, 2 (206) : 139-158. doi: 10.3917/rtm.206.0139.
- Di Méo, G. (2000). Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace ? Dans J. Lévy et M. Lussault (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographie à Cerisy* (p. 37-48). Paris : Belin.
- Dillinger, W. (1988). Urban Property Taxation in Developing Countries. World Bank. Washington D.C. Working Papers. 58 p.
- Dillinger, W. (1991). Urban Property Tax Reform. Guidelines and Recommendations. The World Bank. Washington D.C. Urban Management Programme Working Papers. 55 p.

- Diop, D. et Simonneau, C. (2013). Conclusion. La sécurité foncière du point de vue de l'urbanisme. Dans M. M. Raynaud, D. Diop et C. Simonneau (dir.), *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone* (p. 179-185). Montréal : Éditions Trames. Repéré à <http://urbanisme.umontreal.ca/fileadmin/URB/Recherche/Publications/SecurisationFonciereUrbaine-Afrique-2013.pdf>
- Dorier, E., Agossou, N. et Tafuri, C. (2013). Porto-Novo dans l'aire métropolitaine littorale du Sud-Bénin, quelles dynamiques citadines ? Dans C. Mengin et A. Godonou (dir.), *Porto-Novo : patrimoine et développement* (p. 109-136). Paris : Publications de la Sorbonne/École du Patrimoine Africain.
- Dorier, E., Tafuri, C. et Agossou, N. (2013). Enjeux des dynamiques de patrimonialisation à l'heure de la décentralisation. Dans C. Mengin et A. Godonou (dir.), *Porto-Novo : patrimoine et développement* (p. 241-263). Paris : Publications de la Sorbonne/École du Patrimoine Africain.
- Dorier-Apprill, E. (2005). Information géographique : un outil pour la décision municipale ou un produit de rente ? SIG et registre foncier urbain à Porto Novo et dans sa zone péri-urbaine (Bénin). Dans C. De Miras (dir.), *Rapport final Action de recherche MAE/ IRD-CODESRIA « L'information de la décision municipale : outil pour une gestion décentralisée de la cité et marqueur des dynamiques sociales et spatiales. Contextes urbains maliens et béninois »*. Paris.
- Dorier-Apprill, E., Agossou, N., Barbier, J.-C., Domingo, E. et Tchibozo, F. (2002). Gestion des déchets urbains et aide à la décision municipale : Municipalité de Mopti (Mali) et Circonscription Urbaine de Porto Novo (Bénin). C. de Miras (dir.), Unité Mixte de Recherche "Population Environnement Développement" IRD-Université de Provence. Marseille.
- Dorier-Apprill, E. et Domingo, E. (2004). Les nouvelles échelles de l'urbain en Afrique. Métropolisation et nouvelles dynamiques territoriales sur le littoral béninois. *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 1 (81) : 41-54.
- Dorier-Apprill, E. et Jaglin, S. (2002a). Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux. *Autrepart*, 2002 (21).
- Dorier-Apprill, E. et Jaglin, S. (2002b). Introduction. Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux. *Autrepart*, 21 (Gérer la ville : entre global et local) : 5-15.
- Dorier-Apprill, E. et Meynet, C. (2005). Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? *Autrepart*, 3 (35) : 19-37.
- Dossou, P. J. (2011). Evolution et impacts de l'occupation des terres sur le littoral béninois: le cas de la commune de Sèmè-Podji. Coalition Internationale pour l'Accès à la Terre, en partenariat avec le CIRAD et VADID (Volontaires d'Action pour le Développement Intégré et Durable). Rome.
- Dossou-Yovo, C. et Gandonou, B. M. (2013). Intégration de la décentralisation dans le Code Foncier et Domanial du Bénin. Rapport provisoire. Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), Local Government Capacity Programme (LGCP) , VNG International.
- Dowall, D. E. (1995). The Land Market Assessment. A New Tool for Urban Management. The World Bank. Washington D.C. Urban Management Programme Working Papers. 68 p.
- Dubresson, A. (2005). Métropolisation institutionnelle et spatialités économiques au Cap (Afrique du sud). *Revue Tiers Monde*, 1 (181) : 21-44.

- Dubresson, A. (Dir.). (2004). *Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne* : Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD). 237 p.
- Dubresson, A. et Jaglin, S. (2002). La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation. *Historiens et géographes*, 379 (67-74).
- Dubresson, A. et Jaglin, S. (2005). Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthode. Dans G. Antheaume et F. Giraut (dir.), *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*. (p. 337-354). Paris : IRD Éditions.
- Dunkerley, H. B. (Dir.). (1983). *Urban Land Policy. Issues and Opportunities*. Washington D.C. : Oxford University Press for the World Bank. 214 p.
- Dupuy, G. (1982). Pour un génie urbain problématique. *Les Annales de la recherche urbaine*, 13 (3-21).
- Durand-Lasserve, A. (1986). *L'exclusion des pauvres dans les pays du Tiers Monde*. Paris : L'Harmattan. 198 p.
- Durand-Lasserve, A. (1991). Information foncière dans les pays en développement. De la gestion technique à la gestion sociale. *Études Foncières*, 50 : 49-55.
- Durand-Lasserve, A. (1993). Conditions de mise en place des systèmes d'information foncière dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone. The World Bank. Washington D.C. Programme de Gestion Urbaine. Document de travail. 118 p.
- Durand-Lasserve, A. (2003). *Land Tenure, Property System Reforms and Emerging Urban Land Markets in Sub-Saharan Africa*. Communication présentée Course titled "Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Eastern Europe, Southern Africa and Latin America", Lincoln Institute of Land Policy.
- Durand-Lasserve, A. (2004). Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Afrique du Sud - Bénin - Cameroun - Ghana - Kenya - Sénégal - Tanzanie. Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD). Synthèse des résultats.
- Durand-Lasserve, A. (2006). Market-driven Evictions and Displacements : Implications for the Perpetuation of Informal Settlements in Developing Countries. Dans M. Huchzermeyer et A. Karam (dir.), *Informal Settlements. A Perpetual Challenge?* (p. 207-230). Cape Town : UCT Press.
- Durand-Lasserve, A., Bagré, A., Gueye, M. et Tonato, J. (2002). Current Changes and Trends : Benin, Burkina Faso and Senegal. Dans G. Payne (dir.), *Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor* (p. 114-135). London : ITDG Publishing.
- Durand-Lasserve, A. et Le Roy, E. (2012). La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050. Agence Française de Développement. Paris. Collection À Savoir. 155 p.
- Durand-Lasserve, A., Mattingly, M. et Mogale, T. (2004). La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne. Rapport de synthèse (Volume I) Programme de recherche urbaine pour le développement. 93 p.
- Durand-Lasserve, A. et Royston, L. (Dir.). (2002). *Holding their Ground : Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. London : Earthscan Publications. 264 p.
- Durand-Lasserve, A. et Selod, H. (2007). *The Formalisation of Urban Land Tenure in Developing Countries*. Communication présentée World Bank's 2007 Urban Research Symposium, Washington DC, May 14-16

- Eboko, F. (2005). Politique publique et SIDA en Afrique. De l'anthropologie à la science politique. *Cahiers d'études africaines*, 2 (178) : 351-387.
- Edja, H., Fanou, J. et Mongbo, R. (2003). Aménagement des espaces urbains et périphériques. Dans A. Floquet et R. Mongbo (dir.), *Rapport du diagnostic des territoires d'Abomey-Bohicon, Bénin* (p. 75-88): CEBEDES-DESAC-LARES. Série document de travail Écocité.
- Edja, H. et Le Meur, P.-Y. (2004). Le Plan foncier rural au Bénin. Production de savoir, gouvernance et participation. IRD-GRET. Montpellier. Document de travail de l'Unité de Recherche 095.
- Elong M'Bassi, J.-P. (1993). Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale en Afrique sub-saharienne : problématique, objectifs et méthodes. Dans PDM (dir.), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* (p. 41-57): PDM, CEDA. Série Séminaires PDM III.
- Engels, J. N., Stroh, A. et Wantchékon, L. (Dir.). (2008). *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*. Cotonou : Friedrich Ebert Stiftung (FES, Benin). 285 p.
- Enguéléguélé, M. (2008). Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne. *Politique et Sociétés*, 27 (1) : 3-28.
- Enguéléguélé, M. (2009). Théories et approches du développement en Afrique : entre renouveau et crises ? . Dans M. Gazibo et C. Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique. États des débats et pistes de recherche* (p. 229-254). Paris : Karthala.
- Ernst & Young (2002). Étude sur l'amélioration du rendement de la Taxe Foncière Unique (TFU), de la Taxe Professionnelle Unique (TPU), de la Patente et de la Licence dans les Circonscriptions Urbaines. République du Bénin, Ministère des Finances et de l'Économie, Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de la Décentralisation, SERHAU-SA.
- European Commission (2011). ToolKit for Capacity Development. Tools and Methods Series. 74 p.
- Eyebiyi, E. Leurres et lueurs de la lutte contre la corruption au Bénin. Entre crises et régulations. *EspacesTemps.net*. Repéré à <http://www.espacestemp.net/articles/leurres-et-lueurs-de-la-lutte-contre-lacorrup-tion-au-benin/>
- Farvacque, C. et McAuslan, P. (1992). Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries. The World Bank. Washington D.C. 105 p.
- Farvacque-Vitkovic, C. et Godin, L. (1998). *The Future of African Cities. Challenges and Priorities for Urban Development*. Washington D.C : The World Bank.
- Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L., Leroux, H., Verdet, F. et Chavez, R. (2005). *Adressage et gestion des villes*. Washington D.C. : The World Bank. 272 p.
- Farvacque-Vitkovic, C. et McAuslan, P. (1993). *Politiques foncières des villes en développement*. Paris : Association des Études Foncières. 155 p.
- Faujas, A. (2015). L'ennemi est en gris (Le Plus Jeune Afrique. Cahier spécial Bénin). *Jeune Afrique*, n°2828, 88-89.
- Faure, A. (2010). Territoires/territorialisation. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e^e éd., p. 623-632). Paris : Presses de Sciences Po.
- Favennec, J.-P. (2009). L'énergie en Afrique à l'horizon 2050. Agence française de développement et Banque africaine de développement. 84 p.
- FIAS (2005). Étude sur l'amélioration de l'accès du secteur privé aux terrains à usage industriel, commercial et industriel. The World Bank. 123 p.

- Floquet, A. et Mongbo, R. (1998). *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agraire et urbanisation au bas Bénin*. Weikersheim : Margraf Verlag.
- Floquet, A. et Mongbo, R. (Dir.). (2003). *Rapport du diagnostic des territoires d'Abomey-Bohicon, Bénin* : CEBEDES-DESAC-LARES. série document de travail Ecocité. 91 p.
- Fotsing, J.-B. (1995). *Le pouvoir fiscal en Afrique. Essai sur la légitimité fiscale dans les États d'Afrique noire francophone*. Paris : L.GD.J. 327 p.
- Fourchard, L. (2007a). L'État et la ville. Héritages historiques et nouvelles politiques de décentralisation en Afrique. Dans L. Fourchard (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*. (p. 9-20). Paris : Karthala.
- Fourchard, L. (Dir.). (2007b). *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*. Paris : Karthala. 183 p.
- Fourchard, L. et Olukodju, A. (2007). State, Local Governments and the Management of Markets in Lagos and Ibadan since the 1950s. Dans L. Fourchard (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés* (p. 107-124). Paris : Karthala.
- Fourie, C. (2001). *The use of new forms of spatial information, not the cadastre, to provide tenure security in informal settlements*. Communication présentée International Conference on spatial information for sustainable development, Nairobi, Kenya, 2-5 october 2001.
- Fournier, P., Hatzfeld, N., Lomba, C. et Muller, S. (2008). Introduction. Étudier le travail en situation. Dans A.-M. Arborio, Y. Cohen, P. Fournier, N. Hatzfeld, C. Lomba et S. Muller (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinés* (p. 7-27). Paris : La Découverte.
- Fraser, A. (2009). Aid-Recipient Sovereignty. Dans L. Whitfield (dir.), *The Politics of Aid* (p. 45-73). Oxford : Oxford University Press.
- Friedberg, E. (1999). L'entretien dans l'approche organisationnelle de l'action collective : le cas des universités et des politiques culturelles municipales. Dans S. Cohen (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants* (p. 85-106). Paris : Presses Universitaires de France.
- Gaudin, J.-P. (2004). *L'action publique. Sociologie et politique*. Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz. 243 p.
- Gauthier, M. et Bacqué, M.-H. (2011). Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein. *Participations*, 1 (1) : 38-68.
- Gazibo, M. et Thiriote, C. (Dir.). (2009). *Le politique en Afrique. États des débats et pistes de recherche*. Paris : Karthala. 366 p.
- Gbago, B. G. (2014). Aspects du droit foncier béninois. *Droit béninois*, 3 (Le foncier au Bénin) : 17-25.
- Gbaguidi, L. (2010). Achat / Accaparement des terres en Afrique : opportunités ou menaces ? Le cas du Bénin en Afrique de l'Ouest. Repéré à http://www.fondation-farm.org/zoe/doc/foncier_benin.pdf
- Georg, O. (Dir.). (2006). *Pouvoirs locaux et gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest*. Paris : L'Harmattan. 210 p.
- Gibbal, J.-M., Le Bris, É., Marie, A., Osmont, A. et Salem, G. (1981). Position de l'enquête anthropologique en milieu urbain africain. *Cahiers d'études africaines*, 21 (81-83) : 11-24.

- Giovalucchi, F. et Olivier de Sardan, J.-P. (2009). Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs. *Revue Tiers Monde*, 2 (198) : 383-406.
- Giraut, F. (1999). Retour du refoulé et effet chef-lieu. Analyse d'une refonte politico-administrative virtuelle au Niger. *Grafigéo*, 7.
- GIZ (2014). Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement Communal. Capitalisation des bonnes pratiques. Bénin 2010-2014. Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ). GIZ. 32 p.
- GRET, IRD et LAJP (non daté). Les dispositifs locaux de régulation foncière : description empirique et premières analyses. 32 p. Repéré à http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Regulation_fonciere.pdf.
- Grisoni-Niaki, J.-C. (2000). Dynamiques foncières et immobilières. Explosion urbaine et développement local à Cotonou. *Annales de la Recherche Urbaine*, 86 : 119-125.
- Grossman, E. (2010). Acteur. Dans L. Boussagnet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 31-38). Paris : Presses de Sciences Po.
- Groupe Huit (2012). Étude de faisabilité pour un projet d'adressage à Porto-Novo. 12 p.
- Guba, E. et Lincoln, Y. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. Dans N. K. Denzin et Y. Lincoln (dir.), *Handbook of Qualitative Research* (p. 105-117): Sage.
- Guengant, J.-P. (2011). Comment bénéficier du dividende démographique ? La démographie au centre des trajectoires de développement dans les pays de l'UEMOA. Agence Française de Développement. Paris. 55 p.
- Haeringer, P. (1999). *L'économie invertie. Mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine*. Paris : Ministère de l'Équipement, des Transport et du Logement. 55 p.
- Hammouche, A. (2008). *Le désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou : un projet de maîtrise de l'extension urbaine*. Mémoire de Master Professionnel « Géographie, Aménagement, Environnement et Logistique des Echanges », Université Paris IV. 71 p.
- Harissou, A. (2011). *La terre, un droit humain. Micropropriété, paix sociale et développement*. Paris : Dunod. 191 p.
- Harrison, P. (2006). On the Edge of Reason: Planning and Urban Futures in Africa. *Urban Studies*, 43 (2) : 319-335.
- Hawerk, W. (1997). *Cadastral System in Developing Countries - Technical Option*. Communication présentée Symposium on Cadastral Systems in Developing Countries, Penang, Malaysia, May 1997.
- Hibou, B. (1998). Économie politique du discours de la Banque Mondiale. Du catéchisme politique au fait (méfait) missionnaire. Centre d'études et de recherches internationales. Fondation nationale des sciences politiques. Paris. Les cahiers du CERI.
- Hibou, B. (1999). La « décharge », nouvel interventionnisme. *Politique Africaine*, 73 : 6-15.
- Hibou, B. et Samuel, B. (2011). Introduction au thème. Macroéconomie et politique en Afrique. *Politique Africaine*, 124 : 5-27.
- Houenoude, D. (2013). Questions patrimoniales et droit foncier au Bénin : le cas de Porto-Novo. Dans M. M. Raynaud, D. Diop et C. Simonneau (dir.), *Repenser*

- les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone* (p. 95-108). Montréal : Éditions Trames.
- Hounkou, E. C. (2015). Services compris. *Jeune Afrique*, n°2828, 85.
- Hounon, A. et Hountondji, M. (1993). Évolution des travaux d'assiette. Dans PDM (dir.), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* (p. 159-164): PDM, CEDA.
- Hountondji, M. et Fournier, C. (2006). Pour une gestion et un développement durable des collectivités locales : le SAFIC, un instrument d'aide à la décision. FENU. New York. 256 p.
- Hountondji, V. et Guerra, B. (1993). Évolution des travaux de recouvrement. Dans PDM (dir.), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* (p. 165-174): PDM, CEDA.
- Huchzermeyer, M. et Karam, A. (Dir.). (2006). *Informal Settlements. A Perpetual Challenge?* Cape Town : UCT Press. 318 p.
- Hugon, P. (2010). Afrique 2030 : quels futurs possibles ? *Revue internationale et stratégique*, 4 (80) : 175-182.
- INSAE (2003). *Troisième recensement général de la population et de l'habitation 2002. Synthèse des analyses*. Cotonou.
- INSAE. (2006). La population béninoise en 2006 et celle en âge de voter. Repéré à http://www.insae-bj.org/2012/doc/Population_beninoise_en_age_de_voter_en_2006.pdf
- INSAE (2012). Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages. Deuxième édition (EMICoV 2011). Note sur la pauvreté au Bénin. Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique. Cotonou. 21 p.
- INSAE (2013). Résultats provisoires du RGPH4. Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique. Cotonou. 8 p.
- ISTED (1998). Nouveaux outils. Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement. Paris. Villes en développement. Bulletin de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial. 8 p.
- Jaffré, Y. (1999). Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey). *Bulletin de l'APAD*, 17. Repéré à <http://apad.revues.org/475>
- Jaglin, S. (2004a). Note de synthèse. Dans A. Dubresson (dir.), *Décentralisation et gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne* (p. 3-14): Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD).
- Jaglin, S. (2004b). Vingt ans de réformes dans les services d'eau urbains d'Afrique subsaharienne: Une géographie de la diversité. *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- Jaglin, S. (2005). *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*. Paris : CNRS Éditions. 244 p.
- Jaglin, S. (2007). Décentralisation et gouvernance de la diversité. Les services urbains en Afrique anglophone. Dans L. Fourchard (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. Etat, gouvernement local et acteurs privés* (p. 21-34). Paris : Karthala.
- Jaglin, S. (2010). Gouvernance des réseaux et accès des pauvres à l'eau potable dans les villes d'Afrique subsaharienne. Dans J. Fisette et M. Raffinot (dir.), *Gouvernance et appropriation du développement. Au-delà des modèles importés*. (p. 107-136). Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.

- Jaglin, S. (2012). Services en réseaux et villes africaines : l'universalité par d'autres voies ? *L'Espace géographique*, 1 (41) : 51-67.
- Jaglin, S. et Dubresson, A. (Dir.). (1993). *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire. Décentralisations en questions*. Paris : Karthala. 308 p.
- Jenkins, P. (2009). African Cities: Competing Claims on Urban Land. Dans Locatelli et P. Nugent (dir.), *African Cities. Competing Claims on Urban Spaces* (p. 80-107). Leiden, Boston : Brill.
- Jenkins, P., Smith, H. et Wang, Y. P. (Dir.). (2007). *Planning and Housing in a Rapidly Urbanising World*. New York : Routledge. 384 p.
- Jobert, B. et Muller, P. (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses Universitaires de France. 242 p.
- Juhé-Beaulaton, D. (2013). Arbres mémoires, bois sacrés et Jardin des plantes et de la nature à Porto-Novo : un patrimoine urbain naturel à considérer. Dans C. Mengin et A. Godonou (dir.), *Porto-Novo : patrimoine et développement* (p. 215-240). Paris : Publications de la Sorbonne/École du Patrimoine Africain.
- Kakai, S. H. F. (2010). Logiques représentationnelles et stratégiques du foncier dans le doublet urbain Abomey-Bohicon au Bénin. *RGLL*, 8 : 131-144.
- Kakai, S. H. F. (2012). Government and Land Corruption in Benin. Land Deal Politics Initiative. LDPI Working Paper.
- Kakai, S. H. F. (2014). La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin. *Afrilex*. Repéré à http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/KAKAI_corruption_fonciere_.pdf
- Keeley, J. et Scoones, I. (Dir.). (2003). *Understanding environmental policy processes. Cases from Africa*. London : Earthscan. 217 p.
- Kessides, C. (2005). The Urban Transition in Sub-Saharan Africa: Implications for Economic Growth and Poverty Reduction. The World Bank. Washington D.C. Africa Region Working Paper.
- Kiddle, G. L. (2010). Key theory and evolving debates in international housing policy : from legalisation to perceived security of tenure approaches. *Geography Compass*, 4 (7) : 881-892.
- Koumassou, T. (2010). *Stratégies des acteurs et gestion de la propriété foncière par les collectivités locales : cas de la commune de Klouékanmé*. Mémoire de master en sciences de gestion, Université d'Abomey-Calavi. 110 p.
- Lacaze (2007). *Les méthodes de l'urbanisme*. (4^e éd.). Paris : Presses Universitaires de France. 128 p.
- Ladurelle, E. (2002). *Acteurs et dynamiques de périurbanisation entre Cotonou et Porto-Novo, Bénin*. Mémoire de maîtrise en géographie, Université de Aix-Marseille I. 213 p.
- Lalèyè, M. (2008). Les facteurs majeurs de décision des électeurs au Bénin. Notes de réflexion. Dans J. N. Engels, A. Stroh et L. Wantchékon (dir.), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin* (p. 123-143). Cotonou : Friedrich Ebert Stiftung (FES, Benin).
- Langley, P., Mondjannagni, A. C., Fadé, B., Gbédo, J. E., Admaou, Z. B. et Alidou, M. (2005). Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation. T. Hilhorst et G. Baltissen (dir.), Institut Royal des Tropiques (KIT). Amsterdam. Décentralisation et gouvernance locale. 80 p.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2005a). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.

- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2005b). L'action publique saisie par ses instruments. Dans P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments* (p. 11-44). Paris : Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Lascoumes, P. et Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 1 (61) : 5-22.
- Lassissi, S. A. (2006). *Comprendre le foncier béninois*. Porto-Novo : Centre National de Production des Manuels Scolaires. 486 p.
- Lavigne-Delville, P. (2010). La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide. *Revue française de science politique*, 60 (3) : 467-491.
- Lavigne-Delville, P. (2011). *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*. Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon II. 242 p.
- Lavigne-Delville, P. et Abdelkader, A. (2010). À cheval donné, on ne regarde pas les dents. Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens. Laboratoire d'Études et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local. Niamey. Études et Travaux du LASDEL. 116 p.
- Lavigne-Delville, P., Mansion, A. et Mongbo, R. (2008). *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite*. Communication présentée Atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, Cotonou, Bénin, 20-24 octobre 2008.
- Lavigne-Delville, P. et Mathieu, P. (1999). Formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. GRET/UCL. Paris/Louvain-la-Neuve.
- Lavigne-Delville, P. et Simonneau, C. (2012). Le rural dans une réforme foncière globale : opportunités et risques. Le cas du Bénin. *Revue Grain de sel* 57 : 40-41. Repéré à <http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/57-foncier-innover-ensemble/article/le-rural-dans-une-reforme-fonciere>
- Le Bris, É. (1998). introduction. Dans J.-P. Deler, É. Le Bris et G. Schneier (dir.), *Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire* (p. 253-258). Paris : Karthala.
- Le Bris, É. (1999). La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public. *Politique Africaine*, 74 (Espaces publics municipaux) : 6-12.
- Le Bris, É., Le Roy, É. et Leimdorfer, F. (Dir.). (1982). *Enjeux Fonciers en Afrique noire*. Paris : Karthala. 425 p.
- Le Bris, É. et Paulais, T. (2007). Introduction thématique. Décentralisations et développements. *Afrique contemporaine*, 1 (221) : 21-44.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45 (1) : 57-95.
- Le Galès, P. et Lorrain, D. (2003). Gouverner les grandes métropoles ? Introduction. *Revue française d'administration publique*, 3 (107) : 305-317.
- Le Meur, P.-Y. (2002). Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique. Institut de Recherche sur le Développement. Documents de Travail de l'unité de recherche REFO.
- Le Meur, P.-Y. (2005). L'information foncière au Bénin. Production, stockage, utilisation. GRET pour la FAO (Food and Agriculture Organisation). 55 p.

- Le Meur, P.-Y. (2006a). Droits et conflits fonciers en Afrique : le cas du Bénin. GRET pour le Ministère Danois des Affaires Étrangères. Étude de politique foncière. 52 p.
- Le Meur, P.-Y. (2006b). Governing Land, Translating Rights: the Rural Land Plan in Benin. Dans D. Lewis et D. Mosse (dir.), *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies* (p. 75-99). New-York : Kumarian Press.
- Le Meur, P.-Y. (2006c). Reflections on Land Information and Policy-Making in Sub-Saharan Africa. *Land reform, Land settlement and Cooperatives, 1* : 36-47.
- Le Meur, P.-Y. (2008). L'information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin. *Dossiers zones arides (IIED)*, 147.
- Le Meur, P.-Y. et Lund, C. (2001). Everyday Governance of Land in Africa. *Le bulletin de l'APAD*, 22 (Gouvernance foncière au quotidien en Afrique).
- Le Roy, É. (1996). Un droit hors la loi ? Irrégularités et illégalités foncières dans quelques situations urbaines d'Afrique noire. *Les annales de la recherche urbaine*, 66 (Régularisations de propriétés) : 12-21.
- Le Roy, É. (1997). Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'Etat africain de la fin du XXe siècle. Dans GEMDEV (dir.), *Les avatars de l'État en Afrique* (p. 153-160). Paris : Karthala.
- Le Roy, É. (2011). *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*. Paris : L.G.D.J. 448 p.
- Leclerc-Olive, M. (2003). Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux : légitimité instrumentale ou légitimité politique ? Dans Y. Lebeau, B. Niane, A. Piriou et M. de Saint Martin (dir.), *État et acteurs émergents en Afrique*. Paris : Karthala.
- Leclerc-Olive, M. et Keita, A. (2004). Les villes : laboratoire de démocratie ? Programme de recherche urbaine pour le développement. Paris.
- Lecomte, B. J. et Naudet, J.-D. (2000a). Introduction –Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. Dans B. J. Lecomte et J.-D. Naudet (dir.), *Survivre grâce à ... Réussir malgré... L'aide*. Paris : Éditions de l'aube et IRD.
- Lecomte, B. J. et Naudet, J.-D. (2000b). *Survivre grâce à... réussir malgré...l'aide*. Paris : Éditions de l'aube et IRD.
- Lemmen, C. (2010). The Social Tenure Domain Model. A Pro-Poor Land Tool. FIG, UN-Habitat, Global Land Tool Network. Copenhagen.
- Les Ateliers de maîtrise d'oeuvre urbaine (2011). Dossier d'analyse. Porto-Novo 2011, une stratégie d'aménagement pour le centre-ville. Mairie de Porto-Novo, Les Ateliers de maîtrise d'oeuvre urbaine, Cergy-Pontoise Agglomération. Porto-Novo.
- Levi-Strauss, C. (1962). La science du concret *La pensée sauvage*.
- Lewis, D. et Mosse, D. (2006). *Development Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*. New-York : Kumarian Press Inc. 251 p.
- Lombard, J. (1994). *Introduction à l'ethnologie*. Paris : Armand Colin. 189 p.
- Lorrain, D. (2003a). Gouverner " dur-mou " : neuf très grandes métropoles. *Revue française d'administration publique*, 3 (107) : 447-454.
- Lorrain, D. (2003b). Le politique sans le dire. L'implicite des réformes de la Banque Mondiale sur le gouvernement des villes. *Revue française d'administration publique*, 3 (107) : 381-394.
- Lorrain, D. (2008). Éditorial. Les institutions de second rang. *Entreprises et Histoire*, 1 (50) : 6-18.

- Lorrain, D. (2011a). Introduction. Les institutions de la fabrique urbaine. Dans D. Lorrain (dir.), *Métropoles XXL en pays émergents* (p. 13-52). Paris : Presses de Sciences Po.
- Lorrain, D. (Dir.). (2011b). *Métropoles XXL en pays émergents*. Paris : Presses de Sciences Po. 408 p.
- Lorrain, D., Dubresson, A. et Jaglin, S. (2011). Gouverner sous contraintes : entre stratégie et héritages. Dans D. Lorrain (dir.), *Métropoles XXL en pays émergents* (p. 371-404). Paris : Presses de Sciences Po.
- Mabogunje, A. L. (1992). Perspective on Urban Land and Urban Management Policies in Sub-Saharan Africa. The World Bank. 70 p.
- Mabogunje, A. L. (2005). From research to ownership – the legacy of the Urban Management Programme. *Habitat Debate*, 11 (4) : 4.
- Mairie de Bohicon (2005). Plan de développement communal de Bohicon 2004-2008. 174 p.
- Mairie de Bohicon et Impact Consultants (2012). Commune de Bohicon. Plan de Développement Communal, 2ème génération. Rapport diagnostic. Mairie de Bohicon.
- Mairie de Cotonou (2008). *Plan de Développement de la ville de Cotonou (PDC-Cotonou)* Cotonou.
- Malaquais, D. (2006). Villes flux. Imaginaires de l'urbain en Afrique aujourd'hui. *Politique Africaine*, 4 (100) : 15-37.
- Massardier, G. (2003). *Politique et action publiques*. Paris : Armand Colin. 302 p.
- Massiah, G. et Tribillon, J.-F. (1988). *Villes en développement*. Paris : Éditions La Découverte. 320 p.
- Mauger, G. (1991). Enquêter en milieu populaire. *Genèses*, 6 : 125-143.
- Maxwell, J. (2008). Designing a Qualitative Study. Dans L. Bickman et D. J. Rog (dir.), *Handbook of Applied Social Research Methods* (2^e éd., p. 214-253): Cornwin.
- Mayo, S. K. et Angel, S. (1993). Housing: Enabling Markets to Work. The World Bank. Washington D.C. Policy Paper. 172 p.
- Mayrargue, C. (2002). *Dynamiques religieuses et démocratisation au Bénin. Pentecôtisme et formation d'un espace public*. Thèse de doctorat en science politique, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, Centre d'Étude d'Afrique Noire (CEAN). 616 p.
- Mback, C. N. (2002). La lente décentralisation de l'État de droit au Bénin : dynamiques politiques et régulation constitutionnelle. *Afrique contemporaine*, 204 (4) : 87-100.
- Mbembe, A. (2013). *Sortir de la grande nuit. Essai sur l'Afrique décolonisée*. (2^e éd.). Paris : La Découverte. 254 p.
- Mbembe, A. et Kodjo-Grandvaux, S. (2014). Interview. L'Afrique devra se créoliser. *Jeune Afrique, Hors-série n°35*, 10-16.
- Mbembe, A. et Nutall, S. (2004). Writing the World from an African Metropolis. *Public Culture*, 16 (3) : 347–372.
- MCA-Bénin (2012). Rapport d'achèvement du programme du Bénin pour le Millenium Challenge Account (MCA-Bénin). MCA-Bénin. 172 p.
- MDGLAAT (2010). PONADEC. Politique nationale de décentralisation et de déconcentration. Document cadre de politique et plan d'actions prioritaires. Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire. 161 p.

- MDGLAAT (2013). *Projet d'Agenda Spatial du Bénin. Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT)* Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT), Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT). 154 p.
- MDGLAAT et MEF (2013). *Guide pour l'évaluation du gisement fiscal*. Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire (MDGLAAT) et Ministère de l'économie et des finances (MEF) avec l'appui du PDDC. 33 p.
- Médard, J.-F. (Dir.). (1991). *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crises*. Paris : Karthala. 405 p.
- Mehta, D. (2005). Our Common Past: the contribution of the Urban Management Programme. *Habitat Debate*, 11 (4) : 6-7.
- Meny, Y. (Dir.). (1993). *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*. Paris : L'Harmattan. Logiques Politiques. 285 p.
- Merlin, P. (2010). *L'urbanisme*. Paris : Presses Universitaires de France. 128 p.
- Metodjo, A. K. A. (2007). *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin. Logiques de construction de la notabilité de maire*. Mémoire de master de recherche en études africaines, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. 156 p.
- Meunier-Nikiema, A. (2007). Géographie d'une ville à travers la gestion des déchets Ouagadougou (Burkina Faso). *Mappemonde*, 87 (3). Repéré à <http://mappemonde.mgm.fr/num15/articles/art07305.html>
- Michel, A., Denis, É. et Soares-Gonçalves, R. (2011). Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités. *Revue Tiers Monde*, 2 (206) : 7-20.
- Ministère de l'environnement et de la protection de la nature (2008). *Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques du Bénin (PANA-Bénin)*. Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques. 81 p.
- Moison, J.-C. (1997). Introduction générale. Dans J.-C. Moison (dir.), *Du mode d'existence des outils de gestion* (p. 7-45). Paris : Editions Seli Arslan SA.
- Mondjannagni, A. C. (1977). *Campagnes et villes au Sud de la République Populaire du Bénin*. Thèse de doctorat d'État en géographie, Université Paris VII, Paris, La Haye : Mouton. 614 p.
- Mongbo, R. (2006). *Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin : replis identitaires et communalité contestée*. Communication présentée Colloque international "Les frontières de la question foncière", Montpellier, France.
- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26 (1) : 1-19.
- Moss, T., Pettersson, G. et van de Walle, N. (2006). *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Center for Global Development. Working Paper.
- Mosse, D. (2005). Introduction: the Ethnography of Policy and Practice. Dans D. Mosse (dir.), *Cultivating Development: an Ethnography of Policy and Practice* (p. 1-20). London : Pluto Press.
- MUHRFLEC (2011a). *Analyse des conflits fonciers et leurs modes de règlement*. Ministère de l'urbanisme, de l'habitat, de la réforme foncière et de la lutte contre l'érosion côtière (MUHRFLEC). MCA-Bénin "Projet Accès au Foncier". 106 p.

- MUHRFLEC (2011b). Étude comparative des options technologiques pour les besoins de la gestion de l'information foncière. Ministère de l'urbanisme, de l'habitat, de la réforme foncière et de la lutte contre l'érosion côtière (MUHRFLEC) avec l'appui de MCA-Bénin. MCA-Bénin "Projet Accès au Foncier". 165 p.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50 (2) : 189-208.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 1 (55) : 155-187.
- Muller, P. (2010). Référentiel. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 555-562). Paris : Presses de Sciences Po.
- Myers, G. A. (2011). *African Cities. Alternative Visions of Urban Theory and Practice*. London & New York : ZED Books. 242 p.
- Myers, G. A. et Murray, M. J. (2006). Introduction: Situating Contemporary Cities in Africa. Dans M. J. Murray et G. A. Myers (dir.), *Cities in Contemporary Africa* (p. 1-25). New York : Palgrave Macmillan.
- Naudet, J.-D. (1999). *Trouver des problèmes aux solutions : vingt ans d'aide au Sahel*. Paris : OCDE. 341 p.
- Observatoire du changement social (2006). Étude d'impacts des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale au Bénin (PSIA-Bénin 2005-2006). Observatoire du changement social, Banque Mondiale, Programme des nations unies pour le développement. 187 p.
- OECD (2006). The Challenge of Capacity Development. Working Towards Good Practice. . 48 p.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1995a). *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris : APAD-Karthala. 221 p.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1995b). La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie. *Enquête. Anthropologie, Histoire, Sociologie*, 1 (Les terrains de l'enquête) : 71-109.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1996a). L'économie morale de la corruption en Afrique. *Politique Africaine* 62 : 97-116.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1996b). La violence faite aux données. De quelques figures de la surinterprétation en anthropologie. *Enquête*, 3 (Interpréter, surinterpréter) : 31-59.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2001a). La sage-femme et le douanier. Cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest. *Autrepart*, 4 (20) : 61-73.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2001b). Les trois approches en anthropologie du développement. *Revue Tiers Monde*, 42 (168) : 729-754.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2007). De la nouvelle socio-anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics. *Revue Tiers Monde*, 3 (191) : 543-552.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2008). À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique. R. Crook (dir.), Overseas Development Institute. Brighton. Programme "Afrique : pouvoir et politique".
- Olivier de Sardan, J.-P. (2012). Gouvernance locale : la délivrance de quatre biens publics dans trois communes nigériennes. R. Crook (dir.), Overseas Development Institute. Brighton. Programme "Afrique : pouvoir et politique".

- Olivier, L., Bédard, G. et Ferron, J. (2005). *L'élaboration d'une problématique de recherche : sources, outils et méthode*. Paris : L'Harmattan. 94 p.
- Olouédé, B. (1993). Les outils de gestion urbaine. Dans PDM (dir.), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* (p. 71-74): PDM, CEDA. Série Séminaires PDM III.
- Osmont, A. (1995). *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. Paris : Karthala. 309 p.
- Ostrom, E. (2010). *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles : De Boeck.
- Ouedraogo, H. M. G. (2011). De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Études rurales*, 1 (187) : 79-93.
- PACTE (2012). Capitalisation des actions du PACTE en matière de renforcement des communes. Synthèse générale. 36 p.
- Paulhiac, F. (2008). Le débat public, facteur de cohérence de l'action collective urbaine ? L'exemple des Plans de déplacements urbains en France. Dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable* (p. 139-162). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Paulsson, B. (1992). Urban Applications of Satellite Remote Sensing and GIS Analysis. The World Bank. Washington D.C. Urban Management Program Working Papers. 71 p.
- Payne, G. (1997). *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries. A Review*. London : IT Publications. 73 p.
- Payne, G. (2001). Urban land tenure policy options : titles or rights ? *Habitat International*, 25 : 415-429.
- Payne, G. (2002a). *Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor*. London : ITDG Publishing. 332 p.
- Payne, G. (2002b). Tenure and shelter in urban livelihoods. Dans Earthscan (dir.), *Urban Livelihoods. A people centred approach to reducing poverty*. London : Rakodi, Carole.
- Payne, G., Durand-Lasserve, A. et Rakodi, C. (2008). Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: International Experience and Case Studies of Senegal and South Africa. Ministry of Foreign Affairs (MFA) Government of Norway, Swedish International Development Agency (SIDA), Global Land Tools Network (GLTN).
- Payne, G., Durand-Lasserve, A. et Rakodi, C. (2009). The limits of land titling and home ownership. *Environment and Urbanization*, 21 (2) : 443-462.
- PDM (Dir.). (1993). *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* : PDM et CEDA. Série Séminaire PDM-III. 266 p.
- Perier, R. (1993a). Le RFU : conception, mise en oeuvre et résultats. Dans PDM (dir.), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* (p. 75-83): PDM, CEDA. Série Séminaires PDM III.
- Perier, R. (1993b). Organisation du projet, management de partenariat. Dans PDM (dir.), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* (p. 127-134): PDM, CEDA.
- Perier, R. (1994). Rapport de fin de mission. Conseiller de la SERHAU-SEM, chef du projet RFU. SERHAU-SEM. Cotonou. 37 p.

- Perier, R. (1999). Rapport de mission au Bénin du 11 au 15 octobre 1999. Préparation du "projet d'appui au processus de décentralisation et à la gestion urbaine au Bénin". Ministère des Affaires Étrangères. Paris.
- Perier, R. et Houssou, D. (2012a). Guide du maître d'ouvrage. Les registres fonciers urbains. Systèmes d'informations foncières, outils de gestion municipale, taxation foncière et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale. R. Sietchiping (dir.), UN-Habitat. Nairobi. 128 p.
- Perier, R. et Houssou, D. (2012b). Mobilisation des ressources financières locales. Documentation des registres fonciers urbains des communes du Bénin. R. Sietchiping (dir.), UN-Habitat. Nairobi. 132 p.
- Perrin, L. (1989). Les techniques d'information foncière. *Études Foncières*, 45 : 26-32.
- Perrot, C.-H. et Fauvelle-Aymar, F.-X. (Dir.). (2003). *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*. Paris : Karthala. 568 p.
- Pescay, M. (1998). Transformation des systèmes fonciers et "transition foncière" au Sud-Bénin. Dans P. Lavigne-Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* (p. 131-156). Paris : Karthala.
- Peters, G. B. (2010). Nouveau management public (new public management). Dans L. Boussagué, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3^e éd., p. 398-403). Paris : Presses de Sciences Po.
- Pickering, D., Park, J. M. et Bannister, D. H. (1993). Utility Mapping and Record Keeping for Infrastructure. The World Bank. Washington D.C. Urban Management Programme Discussion Papers. 69 p.
- Pieterse, E. (2009). *Exploratory Notes on African Urbanism*. African Centre for Cities, University of Cape Town. Cape Town. Document inédit.
- Pineau-Jamous, M.-J. (1986). Porto-Novo : royauté, localité et parenté. *Cahiers d'études africaines*, 26 (104) : 547-576.
- Pinson, D. (2003). L'Urbanisme : une discipline "indisciplinée" ? *Futures*. Repéré à daniel.pinson-urb.perso.sfr.fr/reppen/ArtFuturespdf.pdf
- Pinson, G., Béal, V. et Gauthier, M. (2011). Introduction. Le développement durable et les sciences sociales de l'urbain. Dans V. Béal, M. Gauthier et G. Pinson (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales* (p. 9-30). St-Étienne : Publications de l'Université de Saint-Étienne.
- Pinson, G. et Sala Pala, V. (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? *Revue française de science politique*, 5 (57) : 555-597. doi: 10.3917/rfsp.575.0555.
- Piveteau, A. (2005). Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique. *Revue Tiers Monde*, 1 (181) : 71 - 93.
- Plançon, C. (2006). *La représentation dans la production et l'application du droit. Etudes de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal*. Thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I. 667 p.
- Pliya, J. (2006 [1^e édition : 1971]). *L'arbre fétiche*. Yaoundé : Éditions CLE. 95 p.
- Precht, R. (2003). La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne. Le cas de Cotonou et Porto-Novo. Dans A. Durand-Lasserve, M. Mattingly et T. Mogale (dir.), *La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne. Neuf études de cas (Volume II : Afrique du Sud, Bénin, Cameroun, Ghana, Kenya)* (p. 20-69).

- Pugh, E. (2001). The Theory and Practice of Housing Sector Development for Developing Countries, 1950-99. *Urban Studies*, 16 (4) : 399-423.
- Quénot, H. (2007). Construction du champ politique local et politiques de propreté à Accra et Ouagadougou. Dans L. Fourchard (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés* (p. 69-88). Paris : Karthala.
- Quénot, H. (2010). *La construction du champ politique local à Accra (Ghana) et Ouagadougou (Burkina Faso)*. Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux. 461 p.
- Raffinot, M. (2001). « Motiver » et « chicoter » : l'économie politique de la pression fiscale en Afrique subsaharienne. *Autrepart*, 4 (20) : 91-106.
- Raffinot, M. et Roubaud, F. (2001). Introduction. Recherche fonctionnaires désespérément ! *Autrepart*, 20 (Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?) : 5-10.
- Rakodi, C. (2002). Economic Growth, Wellbeing and Governance in Africa's Urban Sector. Dans D. Belshaw et I. Livingstone (dir.), *Renewing Development in Sub-Saharan Africa. Policy, performance and prospects* (p. 309-327). London : Routledge.
- Rakodi, C. (Dir.). (1997). *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of Its Large Cities*. Tokyo, New-York : United Nations University Press. 628 p.
- Rakodi, C. et Lloyd-Jones, T. (2002). *Urban Livelihoods. A People Centred Approach to Reducing Poverty*. London : Earthscan. 299 p.
- Razafindrakoto, M. et Roubaud, F. (2001). Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar. *Autrepart*, 20 (Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?) : 43-60.
- Renaud, P.-Y., Gogan, M. D., Tonato, J., Tossou, J. B., Kosouho, R. et Jardot, G. (2009). Diagnostic sur les capacités institutionnelles des communes et des associations de communes. Rapport d'étude. Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire, Cellule de coordination du Programme d'appui aux collectivités territoriales (PACTE). 97 p.
- République du Bénin (2000). Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme, Bénin 2025 Alafia. 235 p.
- Code Général des impôts. Livre des procédures fiscales. (2010).
- République du Bénin (2011). Deuxième communication nationale de la République du Bénin sur les changements climatiques. Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. Direction Générale de l'Environnement. 168 p.
- Réseau RFU/ SIF. (2008). *Statuts*. Réseau des Registres Fonciers Urbains / Systèmes d'Informations Foncières du Bénin. Cotonou. Document inédit.
- Revelli, P. (2013). Spéculation foncière au Bénin : Djidja. *Terres - reportages photographiques*. CCFD-Terre solidaire et Le Monde Diplomatique. Repéré le 01-02-2013 à <http://www.monde-diplomatique.fr/carnet/2013-01-25-Speculation-fonciere-a-Djidja-au>
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. (3^e éd.). Paris : Armand Colin (1^{re} édition 1987).
- Reynaud, J.-D. (2003). Une théorie de la régulation sociale : pour quoi faire ? Dans G. de Terssac (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (p. 399-446). Paris : La Découverte.

- Robinson, J. (2006). *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*. London : Routledge. 204 p.
- RocheGude, A. (2000). Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiche pays Bénin. PDM et Coopération Française.
- RocheGude, A. et Plançon, C. (2009). Fiche pays Bénin. Dans A. RocheGude et C. Plançon (dir.), *Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiches pays* (p. 37-51). Paris : Comité Technique "Foncier et Développement".
- Roll, M. (2014). The State that Works: A 'Pockets of Effectiveness' Perspective on Nigeria and Beyond. Dans T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan (dir.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies* (p. 365-398). Leiden, Boston : Brill.
- Roy, A. (2005). Urban informality. Toward an Epistemology of Planning. *Journal of American Planning Association*, 71 (2) : 147-158.
- Roy, A. (2009a). Strangely Familiar: Planning and the Worlds of Insurgence and Informality. *Planning Theory*, 8 (1) : 7-11.
- Roy, S. N. (2009b). L'étude de cas. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données* (p. 199-226). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Royston, L. (2006). *Making urban land markets work for the poor in the context of existing local land access and transfers institutions*. Communication présentée Urban Land Seminar Muldersdrift, South Africa.
- Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données* (p. 337-360). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Scheld, S. (2007). Youth Cosmopolitanism: Clothing, the City and Globalization in Dakar, Senegal. *City and Society*, 19 (2) : 232-253.
- Scherrer, F. (2004). Désynchroniser, resynchroniser l'action collective urbaine. Dans Rencontres de Gadagne (dir.), *Les rythmes urbains* (p. 39-49). Lyon : Musée Gadagne.
- Scherrer, F. (2006). *L'accès différencié aux services urbains en réseau : proposition d'un cadre analytique* Communication présentée au séminaire "L'accès aux services urbains en réseau dans les villes libanaises", Rectorat de l'Université libanaise, Beyrouth. Repéré à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00120910/document>
- Scherrer, F. (2010). Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale. *Tracés. Revue des sciences humaines, Hors série 10* : 187-195.
- Scherrer, F. (2013). Le champ de la recherche en urbanisme existe-t-il ? Quelques repères pour la relève. *URBIA. Les cahiers du développement urbain durable, Hors-série n°1* : 225-231.
- Schwartz, O. (1993). L'empirisme irréductible. Dans N. Anderson (dir.), *Le Hobo. Sociologie du sans-abri* (p. 265-308). Paris : Nathan.
- Ségla, D. (2011, 21 décembre 2011). Gestion de la terre au Bénin : la mafia foncière béninoise au banc des accusés, *Le Matinal*.
- SERHAU. Outils de gestion urbaine. Repéré à http://www.refer.bj/benin_ct/cop/serhau/source/Outi_gesturb.htm
- SERHAU-SA (1999). *Recueil des textes principaux en matière de droit domaniale, de droit de l'urbanisme et de droit foncier*. Cotonou : Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, République du Bénin. 451 p.

- SERHAU-SA. (2011). RFU : Registre Foncier Urbain. Repéré le 31 janvier 2011 à http://www.bj.refer.org/benin_ct/cop/serhau/source/rfu.htm
- SERHAU-SEM (1995a). Comprendre le Registre Foncier Urbain. Le Manuel du Registre Foncier Urbain (Tome 1). SERHAU-SEM. Cotonou. 32 p.
- SERHAU-SEM (1995b). Revue permanente du secteur urbain au Bénin. SERHAU-SEM. Cotonou. 160 p.
- SERHAU-SEM (1996). Comment développer le Registre Foncier Urbain. Le manuel de procédures du volet fiscal du Registre Foncier Urbain (Tome 2). SERHAU-SEM. Cotonou. 74 (+annexes) p.
- SERHAU-SEM (1997). Systèmes d'adressage à Cotonou. Guide d'utilisation. Circonscription urbaine de Cotonou. Cotonou.
- Serres, M. (2008). *Le Mal propre : Polluer pour s'approprier ?* Paris : Le Pommier. 91 p.
- Sevilla, M. (1994). Building Capacity for Decentralization and Local Governance in Sub-Saharan Africa : The Municipal Development Program. The World Bank. Washington D.C. 6 p.
- Shatkin, G. (2011). Coping with actually existing urbanisms: The real politics of planning in the global era. *Planning Theory*, 10 (1) : 79-87.
- Silver, J. (2014). The rise of Afro-Smart cities should be viewed with caution. Repéré à <http://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2014/07/16/the-rise-of-afro-smart-cities-should-be-viewed-with-caution/>
- Simone, A. (2004). *For the City Yet to Come. Changing Life in Four African Cities*. Durham and London : Duke University Press. 312 p.
- Simonneau, C. (2013a). L'information foncière au service de la sécurisation foncière ? Le cas du Registre Foncier Urbain au Bénin. Dans M. M. Raynaud, D. Diop et C. Simonneau (dir.), *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone* (p. 39-68). Montréal : Éditions Trames.
- Simonneau, C. (2013b). Les Registres Fonciers Urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière. Comité technique « Foncier et Développement ». Paris. Rapport de recherche. 96 p. Repéré à <http://www.foncier-developpement.fr/publication/les-registres-fonciers-urbains-beninois-et-lappropriation-municipale-de-linformation-fonciere/>.
- Sinou, A. (1995). *Le comptoir de Ouidah. Une ville africaine singulière*. Paris : Karthala. 191 p.
- Sinou, A. (2012). Diversité des formes patrimoniales et complexité de la valorisation : l'exemple de la ville de Porto-Novo au Bénin. *Les villes africaines et leurs patrimoines* (p. 81-144). Paris : Riveneuve Éditions.
- Sinou, A. et Olouédé, B. (1988). *Porto-Novo. Ville d'Afrique Noire*. Marseille : Éditions Parenthèses. 175 p.
- Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges. *Public Administration and Development*, 23 : 7-16.
- Sohn, C. (2003). *Changement gestionnaire et recompositions urbaines post-apartheid. La question foncière à Windhoek (Namibie)*. Thèse de doctorat en géographie, Université Louis Pasteur. 736 p.
- Sohouenou, M.-E. (2001). *L'encadrement juridique de l'aménagement des villes face aux défis de l'explosion urbaine en République du Bénin*. Thèse de doctorat en droit public, Université François Rabelais - Tours. 660 p.
- Sotindjo, S. D. (2006). Forme et légitimation du pouvoir à Cadjèhoun (Cotonou) et impact sur l'aménagement urbain. Dans O. Georg (dir.), *Pouvoirs locaux et*

- gestion foncière dans les villes d'Afrique de l'Ouest* (p. 65-111). Paris : L'Harmattan.
- Sotindjo, S. D. (2009). *Cotonou : l'explosion d'une capitale économique, 1945-1985*. Paris : L'Harmattan. 336 p.
- Soudan, F. (2015). Les enfants terribles. *Jeune Afrique*, n°2828, 67.
- Stake, R. E. (2010). *Qualitative Research. Studying How Things Work*. New York, London : The Guilford Press. 244 p.
- Stren, R. (1993). 'Urban management' in developing countries. An elusive concept. *Cities*, 10 (2) : 125-138.
- Sutton, R. (1999). The policy process : an overview. Overseas Development Institute. London. Working Paper.
- Tall, S. M. (2009). *Investir dans la ville africaine. Les émigrés et l'habitat à Dakar*. Paris : Karthala. 286 p.
- Tano, F. (2000). Redevances et impôts fonciers au Sénégal. Analyse comparée des logiques fiscales coutumières et étatiques. Dans P. Lavigne-Delville, C. Toulmin et S. Traore (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest* (p. 327-352). Paris : Karthala.
- Thomas, J. W. et Grindle, M. S. (1990). After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*, 18 (8) : 1163-1181.
- Tidjani Alou, M. (2009). La décentralisation en Afrique : un état des lieux de la recherche en sciences sociales. Dans M. Gazibo et C. Thiriot (dir.), *Le politique en Afrique. États des débats et pistes de recherche* (p. 185-207). Paris : Karthala.
- Tonato, J. (2007). Rapport Final. Forum sur le Registre Foncier Urbain et le Système d'Information Foncière (Ouidah, 27-29 juin 2007). Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLATT). 35 p.
- Tossavi (2009). Dix ans de décentralisation au Bénin : quels bilan et perspectives ? 7 p. Repéré à http://www.inta-aivn.org/images/cc/Africa/LES_DIX_ANS_DE_DECENTRALISATION_AU_BENIN.pdf.
- Tossou, R. (1993). Cartographie de base et systèmes d'adressage. Dans PDM (dir.), *Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale. Actes du colloque de Parakou, 15-19 Novembre 1993* (p. 87-103): PDM, CEDA.
- Tranberg Hansen, K. et Vaa, M. (2004). *Reconsidering Informality. Perspectives from Urban Africa*. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet. 235 p.
- Tribillon, J.-F. (2000). Revisiter la question foncière urbaine en Afrique Repéré 2010 à <http://www.globenet.org/aitec/chantiers/urbain/ppu/gesturb1.htm>
- Tribillon, J.-F. (2002). Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique sud saharienne : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article92>.
- Tribillon, J.-F. (2010). *L'urbanisme*. (3^e éd.). Paris : Presses Universitaires de France. 128 p.
- Tribillon, J.-F. (2013). Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'Ouest en leur donnant forme juridique mais aussi dans le même temps en leur donnant forme urbaine. Dans M. M. Raynaud, D. Diop et C. Simonneau (dir.), *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone*. (p. 109-127). Montréal : Éditions Trames.
- Turner, J. F. C. (1976). *Housing By People: Towards Autonomy in Building Environments*. London : Byers. 162 p.

- Turner, J. F. C. (1978). Housing in Three Dimensions: Terms of Reference for the Housing Question Redefined. *World Development*, 6 (9/10) : 1135-1145.
- UN-Habitat (2003a). The Challenge of Slums. UN-Habitat. Nairobi. Global Report on Human Settlements. 345 p.
- UN-Habitat. (2003b). What is the Urban Management Programme? Repéré le 01-08-2014 à <http://ww2.unhabitat.org/programmes/ump/introduction.asp>
- UN-Habitat (2008a). Secure Land Rights for All. UN-Habitat, Global Land Tool Network. Nairobi.
- UN-Habitat (2008b). State of African Cities 2008. A Framework for Addressing Urban Challenges. UN-Habitat. Nairobi. 220 p.
- UN-Habitat (2010a). *Introduction*. Communication présentée Atelier de documentation et de proposition d'amélioration de la performance des Registres Fonciers Urbains (RFU), Cotonou.
- UN-Habitat (2010b). The State of African Cities 2010. Governance, Inequality and Urban Land Markets. UN-Habitat. Nairobi. 280 p.
- UN-Habitat (2011). Loger les pauvres dans les villes africaines. Le foncier : un rôle crucial dans l'accès des citoyens pauvres à un logement. UN-Habitat et l'Alliance des Villes. Nairobi. Guides pratiques pour les décideurs politiques.
- UN-Habitat (2014). L'état des villes africaines 2014. Réinventer la transition urbaine. UN-Habitat. 278 p.
- UN-Habitat et République du Mali (2010). *Vue d'ensemble des problèmes fonciers en milieu urbain en Afrique*. Communication présentée Third African Ministerial Conference on housing and urban development, Bamako, Mali.
- UNDP (2009). Capacity Development: a UNDP Primer. 64 p.
- United Nations - Department of Economic and Social Affairs - Population Division (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. Repéré à <http://esa.un.org/unpd/wup/>.
- Varley, A. (2002). Private or public : debating the meaning of tenure legalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (3) : 449-461.
- Vénard, J.-L. (1986). *25 ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique noire francophone*. Paris : Economica. 190 p.
- Verdeil, É., Féré, C. et Scherrer, F. (2009). De la rétroaction entre différenciation territoriale et modèle universel des services urbains en réseau : les enseignements du cas libanais. *Flux*, 1 (75) : 27-41.
- Véron, J. (2006). *L'urbanisation du monde*. Paris : La Découverte. 122 p.
- Veschambre, V. (2005). La notion d'appropriation. *Norois*, 2 (195) : 115-116.
- VNG International (2012). Local Government Capacity Programme. Benin. 26 p. Repéré à http://www.ancb-benin.org/Document_pdf/LGCP.pdf.
- Watson, V. (2009). Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues. *Urban Studies*, 46 (11) : 2259-2275.
- Watson, V. (2013). African urban fantasies: dreams or nightmares? *Environment and Urbanization*, 26 (1) : 215-231.
- Watson, V. et Agbola, B. (2013). Who Will Plan Africa's cities? Africa Research Institute. Counterpoints.
- Weber, F. (2009). *Manuel de l'ethnologue*. Paris : Presses Universitaires de France. 335 p.
- Weiss, R. S. (1994). *Learning from Strangers. The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York : The Free Press.
- Whitfield, L. (2009). *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford : Oxford University Press. 422 p.

- World Bank (1972). Urbanization. The World Bank. Washington D.C. 111 p.
- World Bank (1975). Housing. The World Bank. Washington D.C. 76 p.
- World Bank. (1985). Developing Cadastral Systems. *Urban Edge*, 13 (6).
- World Bank (1990). World Development Report: Poverty. The World Bank. Oxford: Oxford University Press. 274 p.
- World Bank (1991a). The Reform of Public Sector Management. Lessons from Experience. The World Bank. Washington D.C. 59 p.
- World Bank (1991b). Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s. The World Bank. Washington D.C. World Bank Policy Paper. 95 p.
- World Bank (1992). Governance and Development. The World Bank. Washington D.C. 69 p.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. (3^e éd.). London : Sage. 181 p.
- Zinsou, J. J. (2014, 14 avril 2014). Après les « révélations » de OCENI Moukaram, la part de vérité des conseillers municipaux Prd de PORTO-NOVO, *Fraternité*.

Tables des figures

Tables des cartes

Carte 1. Localisation du Bénin en Afrique de l'Ouest.....	6
Carte 2. Principales villes du Bénin.....	8
Carte 3. Densités des communes au Bénin.....	34
Carte 4. Corridor urbain Abidjan-Lagos.....	35
Carte 5. Prix actuels des parcelles selon la localisation dans la commune de Bohicon et augmentation approximative des prix fonciers en dix ans.....	242

Table des encadrés

Encadré 1. Une histoire urbaine ancienne au Sud Bénin.....	6
Encadré 2. Une histoire politique post-indépendance mouvementée, une transition exemplaire (1960-1990).....	9
Encadré 3. <i>Urban Management Program (UMP) (1986-1999)</i>	24
Encadré 4. Les outils cadastraux adaptés.....	27
Encadré 5. L'émergence pré-coloniale de la propriété individuelle au sud-Bénin....	37
Encadré 6. Le RFU vu par la coopération allemande.....	127
Encadré 7. Mise en place du dispositif légal colonial encadrant le foncier et les domaines.....	137
Encadré 8. Missions du chef du service de la fiscalité de la municipalité de Cotonou 167	
Encadré 9. Porto-Novo : impression des avis d'imposition 2013.....	182
Encadré 10. Discussions autour de la prise de l'arrêté ministériel étendant l'application du coût administratif à toutes les communes.....	200
Encadré 11. Crise du Parti du renouveau démocratique (PRD) au sein du conseil communal de Porto-Novo 2012-2013.....	227
Encadré 12. Chef de quartier, une fonction administrative dans la décentralisation, d'origine coloniale et aux références coutumières.....	275
Encadré 13. Dispositions en faveur de l'achèvement des lotissements à Bohicon (2007-2013).....	305
Encadré 14. Principales dispositions de la loi 2013-01 portant Code Foncier et Domanial	308

Table des graphiques

Graphique 1. Évolution des taux d'urbanisation en Afrique de l'Ouest et au Bénin de 1950 à 2010.....	31
Graphique 2. Évolution et projection de l'évolution de la population totale, de la population urbaine et de la population rurale au Bénin (2010-2050).....	32
Graphique 3. Entretiens réalisés selon la fonction des personnes interrogées.....	99
Graphique 4. Entretiens réalisés dans l'administration communale selon le service de rattachement des personnes interrogées.....	99

Graphique 5.	Sources des recettes de fonctionnement à Cotonou (2010)	170
Graphique 6.	Sources des recettes de fonctionnement à Porto-Novo (2012)	171
Graphique 7.	Sources des recettes de fonctionnement à Bohicon (2012).....	172
Graphique 8.	Évolution du taux de distribution des avis d'imposition à Porto-Novo entre 2005 et 2013.....	186
Graphique 9.	Cotonou : émission, prévisions de recouvrement et recouvrement des impôts locaux de 2002 à 2014.....	207
Graphique 10.	Cotonou : taux de recouvrement des impôts locaux par rapport aux émissions et aux prévisions de 2006 à 2012	208

Table des illustrations

Illustration 1.	Un outil multi-fonctions	108
Illustration 2.	Le jeu d'acteurs du RFU	114
Illustration 3.	Enseignes d'agences immobilières et de démarcheurs.....	244
Illustration 4.	Plan parcellaire, quartier Ouinlinda, Porto-Novo.....	267
Illustration 5.	Intérieur d'une concession familiale, Porto-Novo	268
Illustration 6.	Intérieur d'une concession familiale, Bohicon.....	268
Illustration 7.	Placette coutumière (iroko sacré) à Porto-Novo	269
Illustration 8.	Matérialisation de la propriété foncière présumée (Bohicon).....	272
Illustration 9.	Zone d'extension urbaine : arrondissement de Sodohomey, Bohicon	272
Illustration 10.	Zone en cours de lotissement, quartier Zouunkpa, Porto-Novo.....	278
Illustration 11.	Habitat en concession, quartier Houéyiho, Cotonou.....	279
Illustration 12.	Zone lotie : quartier Tokpota, Porto-Novo.....	279
Illustration 13.	Zone dense lotie : quartier St-Michel, Cotonou	279
Illustration 14.	Zone dense lotie : quartier Fidjrossè, Cotonou.....	280
Illustration 15.	Signalement d'un TF (Bohicon).....	284

Table des schémas

Schéma 1.	Composantes et applications du Registre foncier urbain	46
Schéma 2.	Les trois fonctions du RFU et les possibilités d'évolution de son usage.....	107
Schéma 3.	Fonctionnement systémique du RFU	111
Schéma 4.	Cercle vertueux et cercle vicieux du RFU	125
Schéma 5.	Outils de gestion urbaine contemporains dans les champs de compétence du RFU	128
Schéma 6.	Frise chronologique de synthèse : la carrière du RFU (1989-2013)	131
Schéma 7.	Fonctionnement de la filière fiscale	173
Schéma 8.	Comparaison des calendriers fiscaux simplifiés en 2013 (calendriers théorique, de Porto-Novo et de Bohicon)	184

Schéma 9. Processus de demande d'affirmation d'une convention de vente et documents	246
Schéma 10. Processus du lotissement-remembrement et documents produits	248
Schéma 11. Ensemble simplifié des opérations, acteurs et papiers de preuves de la propriété présumée et de leur prix.....	251
Schéma 12. Trois dimensions définissant les territoires de la régulation	265
Schéma 13. Processus théorique et réel d'enrôlement de parcelle au RFU dans les zones de front urbain.....	300
Schéma 14. Triptyque d'outils de la gestion urbaine et foncière communale	302
Schéma 15. Construire la légitimité communale à l'interface des droits et des obligations.....	312
Schéma 16. Différentes formes de gestion de la pluralité	318

Table des tableaux

Tableau 1. La République du Bénin au début des années 2010 : repères	5
Tableau 2. Projets de développement concernant la gestion urbaine municipale au Bénin entre 1980 et 2010	44
Tableau 3. Compétences des communes et des communes à statut particulier	135
Tableau 4. Cadre juridique post-colonial de la propriété foncière urbaine au Bénin	138
Tableau 5. Synthèse : caractéristiques des cas d'étude.....	156
Tableau 6. Chevauchement des compétences entre le service RFU et le service des affaires domaniales à Porto-Novo.....	162
Tableau 7. Principales ressources locales propres des communes du Bénin et extension possible de l'utilisation fiscale du RFU.....	169
Tableau 8. Effectifs des services RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon en 2012	214
Tableau 9. Estimation du surcoût des démarches d'affirmation de la convention de vente pour une parcelle lotie en périphérie de Bohicon (arrondissement de Agongointo)	252
Tableau 10. Tarif des prestations de l'IGN au 1 ^{er} septembre 2013	255
Tableau 11. Typologie des territoires de régulation foncière	266
Tableau 12. Variables pour l'élaboration des scénarios prospectifs.....	323
Tableau 13. Matrice d'élaboration des scénarios prospectifs	331

Table des matières

Résumé	i
Abstract.....	ii
Sommaire.....	iii
Liste des sigles	iv
Remerciements.....	vii
Introduction	1
La gestion urbaine en question	3
Le Bénin, un terrain de mise en œuvre des programmes de gestion urbaine municipale.....	5
Protocole de recherche.....	11
Déroulé de la thèse.....	12
Chapitre 1 Gérer la ville en Afrique de l’Ouest francophone et au Bénin : contexte et problème	14
1.1 Les villes d’Afrique de l’Ouest francophone : à gérer de toute urgence !.....	16
1.1.1 Crise et mondialisation - Une urbanisation de la pauvreté.....	16
1.1.2 Informalité - Une extension urbaine et foncière extra-légale.....	17
1.1.3 Gouvernance urbaine postcoloniale – des faiblesses de l’action publique.....	18
1.1.4 De l’urgence et de la pertinence d’une approche par la gestion.....	19
1.2 Les réformes de la gestion urbaine	21
1.2.1 Un double diagnostic au fondement des réformes.....	21
1.2.2 Vision et axes d’intervention.....	22
1.2.2.1 Réformer les secteurs essentiels du fonctionnement de la ville.....	23
1.2.2.2 Renouveler le jeu d’acteurs urbains et son fonctionnement.....	24
1.2.3 Une modalité d’action privilégiée : le transfert d’instruments de gestion adaptés.....	25
1.2.4 Que reste-t-il de ces réformes ?.....	28
1.3 Gestion urbaine au Bénin : de l’engouement des années 1990 à la déconvenue des années 2010	30
1.3.1 Le Bénin urbain	30
1.3.2 Les paramètres locaux de la gestion urbaine.....	35
1.3.2.1 Une question foncière urbaine complexe	36
1.3.2.2 Des autorités urbaines « de transition »	39
1.3.2.3 Des finances locales reposant sur la fiscalité	40
1.3.3 Les réformes béninoises de la gestion urbaine.....	40
1.3.3.1 Un contexte politique et institutionnel favorable à la fin des années 1980.....	41
1.3.3.2 Les interventions internationales en faveur de la gestion urbaine.....	43
1.3.4 Le Registre foncier urbain : le paradoxe d’une diffusion réussie mais sans effets	45
1.4 Exposé du problème : Gérer la ville avec des instruments de gestion importés-adaptés au Bénin	49
Chapitre 2 Analyser la gestion urbaine en actes. Cadrage théorique et méthodologique.....	50
2.1 Revue critique de littérature.....	52
2.1.1 Des villes ingérables ?.....	53
2.1.1.1 La « condition urbaine africaine » (Pieterse, 2009).....	53
2.1.1.2 Des « urbanismes de fait » (Shatkin, 2011).....	56
2.1.1.3 L’interaction entre logique de survie et logique de gestion ou la mise en œuvre des réformes de la gestion urbaine	59
2.1.2 La mise en œuvre de la gestion urbaine : une mise en tensions	60

2.1.2.1	<i>Libéralisation et exclusion</i>	61
2.1.2.2	<i>La gestion urbaine est politique</i>	63
2.1.2.3	<i>Le poids du local</i>	65
2.1.2.4	<i>Conclusion : une gestion urbaine problématique</i>	66
2.1.3	L'action publique en contexte africain	67
2.1.3.1	<i>Les conditions de l'action publique en Afrique subsaharienne</i>	69
2.1.3.2	<i>La mise en œuvre : le moment de l'appropriation déformatrice et créative</i>	71
2.1.3.3	<i>Des administrations publiques fragmentées et politisées</i>	72
2.2	Cadre d'analyse.....	77
	Origines de la recherche.....	77
2.2.1	À la recherche de la gestion urbaine réelle et ordinaire	79
2.2.1.1	<i>« Gérer la ville au Bénin » comme objet de recherche</i>	79
2.2.1.2	<i>La gestion urbaine réelle et ordinaire face aux réformes de la gestion urbaine</i>	80
2.2.1.3	<i>L'hypothèse municipale</i>	81
2.2.2	Une approche par les instruments de gestion urbaine municipale.....	82
2.2.2.1	<i>La gestion urbaine saisie par ses instruments</i>	83
2.2.2.2	<i>Qu'est-ce qu'un instrument de gestion urbaine municipale ?</i>	84
2.2.2.3	<i>Le RFU au Bénin, un révélateur particulier</i>	85
2.2.3	Problématique et hypothèses	87
2.2.4	Position de recherche : une recherche « en » urbanisme sur le terrain africain	88
2.3	Stratégie de recherche	91
2.3.1	La mise en œuvre de l'action publique observée <i>via</i> la socio-anthropologie.....	91
2.3.2	Méthodologie.....	93
2.3.2.1	<i>Étude de cas multiple : le RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon</i>	93
2.3.2.2	<i>Enquêtes de terrain socio-anthropologique</i>	95
2.3.2.3	<i>Collecte et analyse des données</i>	97
2.3.2.4	<i>Effets de la situation d'enquête</i>	101
	Conclusion de chapitre.....	103
Chapitre 3 Les Registres fonciers urbains à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon 104		
3.1	Le RFU, incarnation d'une vision de la gestion urbaine municipale.....	105
3.1.1	Doter les communes d'un outil polyvalent et moderne.....	105
3.1.2	Adapter l'outil cadastral au contexte local	109
3.1.2.1	<i>Simplicité et nouvelles technologies au service de l'autonomie municipale</i>	109
3.1.2.2	<i>L'accent mis sur la mise à jour</i>	110
3.1.2.3	<i>Contourner la question foncière légale</i>	112
3.1.3	Faire de la collectivité locale le chef d'orchestre d'un partenariat élargi.....	113
3.1.3.1	<i>Un partenariat Etat/commune dans la mise en œuvre de la fiscalité</i>	113
3.1.3.2	<i>La sous-traitance au secteur privé</i>	115
3.1.3.3	<i>Un partenariat urbain élargi</i>	115
3.2	Carrière d'un instrument sous forte influence du jeu d'acteurs (1990-2013).....	117
3.2.1	Expérimentation d'un prototype avec l'aide française (1989-1992).....	117
3.2.2	Le Projet RFU, catalyseur des réformes de la gestion urbaine (1992-1999).....	118
3.2.2.1	<i>Cadre institutionnel sur le mode de l'exception</i>	118
3.2.2.2	<i>Diffusion nationale du RFU</i>	119
3.2.2.3	<i>Une période active de réformes de la gestion urbaine</i>	120
3.2.2.4	<i>Diffusion et dégradation</i>	121
3.2.3	Éclatement du « système RFU » et effets ambigus de la décentralisation et de la privatisation (1999-2006)	122
3.2.3.1	<i>Décentralisation et privatisation</i>	122
3.2.3.2	<i>Difficultés de prise en main de l'outil</i>	123
3.2.3.3	<i>... et diversification</i>	124
3.2.3.4	<i>Restaurations : une image ternie</i>	125

3.2.4	Un outil fiscal poussé hors de la scène internationale (2006-2013)	126
3.2.4.1	<i>Le désintérêt des acteurs internationaux</i>	126
3.2.4.2	<i>La concurrence par de nouveaux outils</i>	127
3.2.4.3	<i>Un ancrage comme outil de la fiscalité locale</i>	130
3.2.5	Synthèse	131
3.3	Les RFU à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon au début des années 2010	133
3.3.1	Mise au point – les paramètres de la gestion urbaine au début des années 2010	133
3.3.1.1	<i>La décentralisation effective</i>	133
3.3.1.2	<i>Le système de la propriété présumée</i>	136
3.3.2	Cotonou : le RFU dans une capitale économique	142
3.3.2.1	<i>Le foncier sous la pression du marché</i>	143
3.3.2.2	<i>Une autorité urbaine ancienne</i>	145
3.3.2.3	<i>Un RFU cocooné par l'aide française</i>	146
3.3.3	Porto-Novo : la gestion urbaine municipale à l'épreuve d'une ville historique	146
3.3.3.1	<i>La ville aux trois noms aux importantes emprises coutumières</i>	147
3.3.3.2	<i>L'autorité urbaine d'une ville capitale</i>	149
3.3.3.3	<i>Un RFU de première génération</i>	149
3.3.4	Bohicon : le pari du RFU dans une ville en expansion	150
3.3.4.1	<i>L'enjeu foncier des espaces périphériques</i>	151
3.3.4.2	<i>Une autorité urbaine récente</i>	153
3.3.4.3	<i>Un RFU post-décentralisation, au défi de l'expansion urbaine</i>	154
	Conclusion de chapitre	155
Chapitre 4 Le RFU dans l'administration locale		158
4.1	Une mise en œuvre minimale	160
4.1.1	Un outil multi-fonctions sous-exploité	160
4.1.1.1	<i>Une fonction foncière laissée au service des affaires domaniales</i>	161
4.1.1.2	<i>Une fonction aménagiste séduisante mais peu sollicitée</i>	164
4.1.1.3	<i>Une utilisation fiscale à l'ampleur variable</i>	166
4.1.2	Un fonctionnement systémique et partenarial mis à mal	172
4.1.2.1	<i>Une collaboration commune / administration fiscale jamais acquise</i>	173
4.1.2.2	<i>Un faible engagement à assurer le fonctionnement du RFU</i>	176
4.1.2.3	<i>Un RFU subissant le cloisonnement des services et des institutions publics</i>	177
4.1.2.4	<i>Des partenariats public-privé déséquilibrés</i>	180
4.1.3	Un dispositif fiscal à la rentabilité questionnée	183
4.1.3.1	<i>Effet immédiat : performance de la fiscalité</i>	183
4.1.3.2	<i>Effet à moyen terme : obsolescence de la base de données ?</i>	185
4.1.3.3	<i>A long terme : le RFU est-il rentable ?</i>	186
4.2	Logiques de neutralisation de la fiscalité	189
4.2.1	Ancrage et conflits institutionnels	190
4.2.1.1	<i>Ancrage dans la culture professionnelle de l'administration fiscale</i>	190
4.2.1.2	<i>L'autorité communale en retrait</i>	193
4.2.1.3	<i>Concurrences symboliques et matérielles</i>	196
4.2.2	Motivations personnelles croisées pour une filière fiscale solide	201
4.2.2.1	<i>Arrangements locaux autour d'intérêts communs</i>	201
4.2.2.2	<i>Bénéfices matériels et détournements</i>	203
4.2.3	Une mise en œuvre routinière	205
4.2.3.1	<i>Le potentiel fiscal masqué</i>	205
4.2.3.2	<i>Le jeu de la performance en matière de recouvrement</i>	206
4.2.3.3	<i>Une distribution formelle</i>	208
4.2.3.4	<i>La préservation d'une marge de manœuvre discrétionnaire face au contribuable</i>	209
4.3	Le RFU au cœur des nouvelles collectivités locales	212
4.3.1	Du projet de développement au « service RFU »	212
4.3.1.1	<i>Un service municipal hors-norme dans les routines de l'administration</i>	213

4.3.1.2	<i>Cloisonnement subi et provoqué</i>	215
4.3.1.3	<i>Un traitement politisé au même titre que les autres services municipaux</i>	217
4.3.2	Diffusion du référentiel gestionnaire et mise en actes.....	219
4.3.2.1	<i>Constitution d'un groupe professionnel « converti » (Muller, 2005) au référentiel gestionnaire</i>	220
4.3.2.2	<i>Effets structurants et déstructurants sur l'administration municipale</i>	222
4.3.3	Instrument de pilotage communal cherche pilote.....	224
4.3.3.1	<i>L'action communale en prise avec la politique du ventre</i>	225
4.3.3.2	<i>Une domination de la prédation politique ?</i>	227
4.3.3.3	<i>Le RFU comme outil d'aide à la décision politique ?</i>	229
	Conclusion du chapitre 4 : ancrage, marginalisation et signes d'un changement incrémental.....	234
	<i>Synthèse</i>	234
	<i>Paris précoces : les effets d'une dissociation des réformes politiques et techniques</i>	235
	<i>Paris réussis</i>	236
	Chapitre 5 La territorialisation de la régulation foncière : le RFU à la marge	238
5.1	Une information foncière objet de toutes les convoitises.....	240
5.1.1	Un marché foncier sous haute pression.....	240
5.1.1.1	<i>La ruée vers la terre contemporaine</i>	240
5.1.1.2	<i>Un marché foncier en explosion</i>	241
5.1.1.3	<i>Un marché frauduleux, source d'insécurité et de conflits</i>	244
5.1.2	Un marché de l'information foncière.....	245
5.1.2.1	<i>Trois moments clés et une large gamme de produits</i>	245
5.1.2.2	<i>La sécurisation ou le coût caché de l'acquisition foncière</i>	252
5.1.2.3	<i>Intérêts financiers officiels, officieux et mafieux</i>	254
5.1.3	Une structuration des pratiques de sécurisation par le marché.....	256
5.1.3.1	<i>Exclusion par le marché</i>	257
5.1.3.2	<i>Le temps de l'épargne</i>	257
5.1.3.3	<i>Non confiance dans les institutions publiques et paranoïa</i>	258
5.2	Des régulations foncières territorialisées.....	261
5.2.1	Hypothèse et méthode de la typologie.....	261
5.2.1.1	<i>La double hypothèse de l'émergence de configurations stables et de leur territorialisation</i> ..	261
5.2.1.2	<i>Méthode d'élaboration de la typologie</i>	263
5.2.1.3	<i>Quatre territoires distincts</i>	265
5.2.2	Le territoire de la régulation foncière coutumière.....	267
5.2.2.1	<i>Dimension socio-géographique : des enclaves en centre-ville</i>	267
5.2.2.2	<i>Dimension socio-économique : des terres littéralement « hors de prix »</i>	270
5.2.2.3	<i>Dimension politico-juridique : des règles et des acteurs coutumiers</i>	270
5.2.3	Le territoire de la régulation micro-locale.....	271
5.2.3.1	<i>Dimension socio-géographique : le front urbain</i>	271
5.2.3.2	<i>Dimension socio-économique : un marché foncier en explosion, source de profits</i>	273
5.2.3.3	<i>Dimension politico-juridique : règles et acteurs clés des transactions foncières périurbaines</i>	273
5.2.4	Le territoire de la régulation communale.....	278
5.2.4.1	<i>Dimension socio-géographique : là où la ville prend forme</i>	278
5.2.4.2	<i>Dimension socio-économique : le coût de la régularisation</i>	280
5.2.4.3	<i>Dimension politico-juridique : là où la ville est prise en charge par la municipalité</i>	281
5.2.5	Le territoire de la régulation par la loi (TF).....	283
5.2.5.1	<i>Dimension socio-géographique : un territoire sous forme de points</i>	283
5.2.5.2	<i>Dimension socio-économique : un marché foncier contraint</i>	284
5.2.5.3	<i>Dimension politico-juridique : le Titre foncier ou la propriété privée absolue</i>	285
5.3	Contours et détours de la gestion foncière urbaine municipale : les effets réciproques de la question foncière et du RFU.....	289

5.3.1 L'information foncière comme marchandise	289
5.3.1.1 <i>Circuits marchands de l'information foncière</i>	290
5.3.1.2 <i>Une position marginale et un statut d'exclusivité dans le marché de l'information foncière</i>	293
5.3.1.3 <i>L'impôt comme amende, moteur d'une marginalisation du RFU</i>	294
5.3.2 Le RFU dans les territoires	297
5.3.2.1 <i>RFU et régulation coutumière : le choc des cultures ?</i>	297
5.3.2.2 <i>RFU et régulation micro-locale : une course-poursuite perdue d'avance</i>	299
5.3.2.3 <i>RFU et régulation communale : vers une gestion urbaine municipale normalisée et articulée ?</i>	301
5.3.2.4 <i>RFU et régulation étatique : de l'ignorance au retour en force de l'État</i>	306
Conclusion du chapitre 5 : Le RFU à l'épreuve des territoires de la régulation foncière ou les chemins de la construction municipale	310
<i>Synthèse</i>	310
<i>Les chemins de la construction municipale</i>	311
Chapitre 6 La gestion urbaine municipale dans un contexte pluriel : processus, résultats et perspectives	313
6.1 Synthèse	314
6.2 La gestion urbaine « à la béninoise »	316
6.2.1 Gérer : administration, politique et instruments	316
6.2.2 Action publique et action collective : le défi de la pluralité	317
6.2.2.1 <i>La coordination de l'action collective en contexte africain</i>	318
6.2.2.2 <i>La pluralité et les politiques publiques</i>	320
6.3 Mise en prospective	322
6.3.1 Variables	323
6.3.2 Quatre scénarios contrastés d'évolution du territoire et de sa gestion	328
6.3.3 Éléments de réflexion opérationnelle à l'endroit des futurs projets, programmes et politiques dans le secteur de la gestion urbaine	339
6.3.3.1 <i>Implications politiques d'un scénario d'optimisation lente de la gestion urbaine communale</i>	340
6.3.3.2 <i>Prendre le renforcement des capacités au sérieux</i>	341
Bibliographie	343
Tables des figures	i
<i>Tables des cartes</i>	i
<i>Table des encadrés</i>	i
<i>Table des graphiques</i>	i
<i>Table des illustrations</i>	ii
<i>Table des schémas</i>	ii
<i>Table des tableaux</i>	iii
Table des matières	iv
Annexes	ix

Annexes

Annexe A. Carte administrative du Bénin



Réalisation : Claire Simonneau, 2014.

NB : les limites administratives représentées ici n'ont aucune valeur officielle.

Sources : carte IGN 1:600.000.

Annexe B. Chronologie de la mise en place des RFU au Bénin (1989-2011)

N°	Ville	Réalisation	Restauration	Spécificité	Financement
1	Parakou	1989	2005	Prototype + SIG	FAC
2	Cotonou	1992	2005	RFU + SIG	FAC
3	Djougou	1994	2006	RFU simplifié	Coopération décentralisée (ville d'Evreux)
4	Porto-Novo	1995	2005	RFU + SIG	FAC
5	Dassa	1996	2006	RFU simplifié	FED
6	Savalou	1996	2006	RFU simplifié	FED
7	Savè	1996	2006	RFU simplifié	FED
8	Nikki	1999	2009	RFU simplifié	FENU/PNUD
9	Tanguiéta	1999	2009	RFU simplifié	FENU/PNUD
<i>Décentralisation</i>					
10	Bohicon	2004	-	RFU simplifié	FSP
11	Kandi	2004	-	RFU simplifié	FSP
12	Natitingou	2004	-	RFU simplifié	FSP
13	Abomey	2005	-	SIF (système d'information foncière)	GTZ
14	Ouidah	2005	-	SIF	GTZ
15	Dogbo	2006	-	RFU simplifié	Coopération hollandaise (VNG)
16	Lokossa	2006	-	RFU simplifié	Banque Mondiale (IDA)
17	Abomey-Calavi	2007	-	RFU simplifié	AFD
18	Sèmè-Podji	2007	-	RFU simplifié	AFD
19	Comè	2011	-	RFU simplifié	Coopération belge
20	Bembéréké	2011	-	RFU simplifié	Coopération belge (Arlon)
21	Tchaourou	2011	-	RFU simplifié	VNG international
22	Djidja	2011	-	SIF	

AFD : Agence Française de Développement

FAC : Fonds d'Aide et de Coopération (Ministère des Affaires Étrangères -MAE, France)

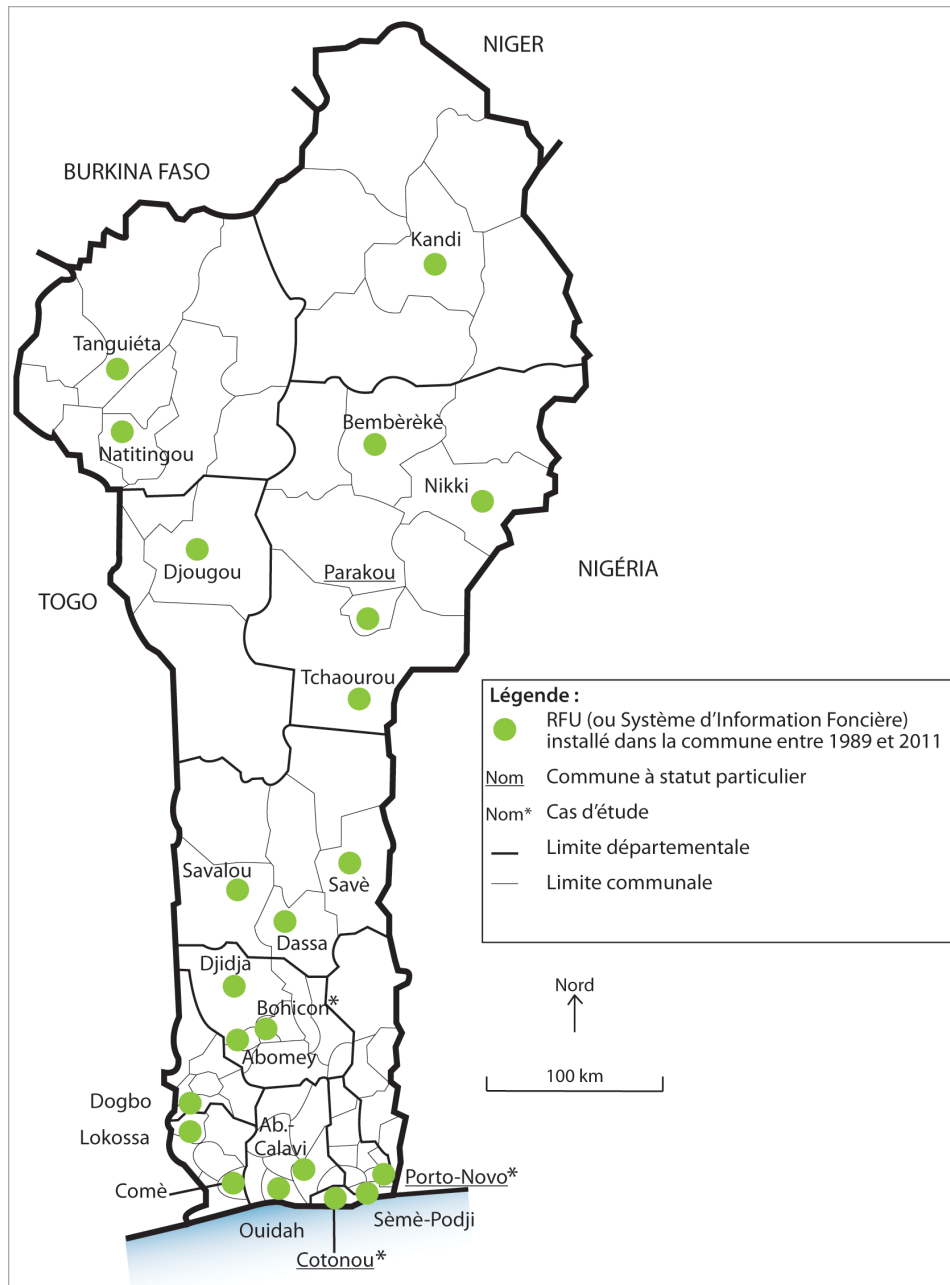
FED : Fonds Européen de Développement

FENU / PNUD : Fonds d'Équipement des Nations Unies à travers le Programme des Nations Unies pour le Développement

FSP : Fonds de Solidarité Prioritaire (MAE, France)

Réalisation : Claire Simonneau, 2012

Annexe C. Carte de localisation des RFU au Bénin



Réalisation : Claire Simonneau, 2012.

NB : les limites administratives représentées ici n'ont aucune valeur officielle.

Q.05F1V04

Fiche n° 1 PARCELLE : DONNEES PHYSIQUES

Q. : I : P : NN :
 T01 QIP : lot /carré parcelle P
 T02 N° de rue N° d'entrée de parcelle
 Nom de la rue
 T03 statut du terrain> 1 : Public 2 : Organisation Inter. 3 : Privé<T03
 T04 --- **USAGE DE LA PARCELLE** ---<T04
 * si il s'agit d'une parcelle NON BATIE >
 01 : fiche/vide/culture 02 : dépôt d'ordures 03 : entrepôt non couvert
 gardé 04 : chantier non habité (gardé) 05 : Terrain de sport
 * si parcelle BATIE, utilisation PRINCIPALE de la parcelle
 ** usage privatif >
 11 : habitation 12 : mixte privé (habitat/commerce/bureau)
 13 : atelier/dépôt/entrepôt couvert 14 : bureau/commerce
 15 : usage agricole
 ** usage public (administration ou intérêt collectif)
 21 : santé, précisez :
 22 : Ecole, précisez :
 23 : activités industr/commerciale
 24 : culte, précisez :
 25 : bureau/administration
 () : autres, précisez :
 T05 statut de l'occupant/exploitant (si différent du propriétaire)
 1 : privé 2 : Etat/ C.L. 3 : organisme professionnel
 4 : société d'Etat ou mixte, laquelle ?
 5 : Ambassade, ONG, etc. laquelle ?
 --- **DESCRIPTION DE LA PARCELLE** ---
 T06 surface : m²
 T07 Cloture> 1 : non 2 : légère/dégradée 3 : en dur/dé qualité
 T08 Access> 1 : sans 2 : non carrossable 3 : carrossable 4 : bitumé, 5 : pavé,
 --- **HYGIENE / ASSAINISSEMENT** ---
 T09 Inondabilité> 1 : non 2 : faible 3 : forte 4 : permanente
 T10 Inondation hauteur approximative cm
 T11 Nombre moyen de jours d'inondation par an jours
 T12 WC> 1 : aucun 2 : latrines 3 : fosse septique
 T13 Ordures> 1 : rejet sur dépôt dans rue 2 : dépôt fixe permanent
 brûlé 3 : enlèvement régulier
 4 : trailement sur place (entoussement , brûlage, compost)
 Rue
 Croquis de la parcelle
 Annexes habitation/logt active
 activité-log non habitée
 T14 si regroupement de parcelles, nombre de parcelles
 Numéro de parcelles regroupées
 T15 : Téléphone sur la parcelle : 1 : Oui 2 : Non
 T16 : le propriétaire habite-t-il la parcelle ? 1 : Oui 2 : Non
 T17 type de parcelle 1 : normal 2 : indivis 3 : Copropriété
 4 : collectivité familiale

Q.05F2V04

Fiche n° 2 PROPRIETAIRE / CONTRIBUABLE

C01 --- Identification du propriétaire --- * n° contribuable
 C02 Type de propriétaire (A, B, C, ou I : indivis) Type< C02
A - INDIVIDU OU ENTREPRISE INDIVIDUELLE
 C03 Titre :< C03
 C04 Nom :< C04
 C05 Prénoms :< C05
 C06 Surnom :< C06
 C07 Profession :< C07
 C08 Employeur :< C08
B - SOCIÉTÉ
 C04 Raison Sociale :
 C06 : Sigle
C - ADMINISTRATION/ SERVICE PUBLIC/ CULTE / ONG ETC.
 C04 Nom :
 C05 Ministère de tutelle
 C06 : Sigle
ADRESSE DE CONTACT
 C11 BP du propriétaire s'il en a une :/< C11
 C12 mode de contact > 1 : direct 2 : par ou s/c Si 2 : par ou s/c< C12
 C14 Nom :< C14
 C15 Prénoms :< C15
 C13 Titre :< C13
 C16 Surnom :< C16
 C17 Profession :< C17
 C18 Employeur :< C18
 Adresse de contact> s'agit-il de l'adresse :
 C09 1 : du domicile 2 : du lieu de travail 3 autre< C09
 C19 Ville :< C19
 C20 Code ville :< C20
 C20> Nom du quartier :< C20
 C23(QIP)>< C23
 C29 REP :< C29
 C22 BP de contact :< C22
 C30 Recette assignataire RI :< C30
 C31 Titre de propriété/ acte domanial :< C31
Possession
 N° date de délivrance
 1- Titre foncier TF
 2- Acte notarié
 3- Permis d'habiter PH
 4- Permis de construire PC
 5- Autres (à préciser)
Autre adresse de contact
 C24 :< C24

Fiche n° 3E1 PROPRIETAIRE / CONTRIBUTABLE / BÂTIMENTS INDIVIS

C01	----- Identification du propriétaire ----- C02 Type de propriétaire (A, B, C, ou I : indivis)	C01 > Type < C02
A-INDIVIDU OU ENTREPRISE INDIVIDUELLE>		
C03	Titre :	C03 >
C04	Nom :	< C04
C05	Prénoms :	< C05
C06	Surnom :	< C06
C07	Profession :	C07
C08	Employeur :	C08
B - SOCIÉTÉ>		
C04	Raison Sociale :	
C06	----- Sigle -----	
C-ADMINISTRATION/SERVICE PUBLIC/CULTE / ONG ETC.		
C04	Nom :	
C05	Ministère de tutelle :	
C06	----- Sigle -----	
ADRESSE DE CONTACT-----		
C11	BP du propriétaire s'il en a une :	C11 >
C12	mode de contact > 1 : direct 2 : par ou s/c Si 2 : par ou s/c>	< C12
C14	Nom :	< C14
C15	Prénoms :	< C15
C13	Titre :	C13 >
C16	Surnom :	C16 >
C17	Profession :	C17 >
C18	Employeur :	C18 >
Adresse de contact s'agit-il de l'adresse : -----		
C09	1 : du domicile 2 : du lieu de travail 3 autre	< C09
C19	Ville :	C19 > Code ville
C20	Nom du Quartier :	C20 > Nom du quartier
C22	Q> :	C23(QIP)>
C23	BP de contact :	< C22
C29	REP :	< C29
C30	Recette assignataire RI	< C30
Autre adresse de contact -----		
C24	>	C24 >

ATTENTION : En cas de choix, choisir l'adresse de contact la plus pratique pour les opérations de paiement des avis d'imposition.

Q.05F3V04 BÂTIMENTS

B01	Bâtiment N°	B01	< B01
B02	Utilisation 1 : logement 2 : activité 3 : logement + activité	B02	< B02
B03	Nombre d'étages : -B05 mètre de sous sol, - B06 mètre de plafond	B03	< B03
B04	Mur : 1 : légal sans dur 2 : dur 3 : façade (côté peint) 4 : pierre	B04	< B04
B05	Tot : 1 : dalle 2 : dalle bas au 3 : dalle plâtrée	B05	< B05
B06	Eqs SOLDES : 1 : non 2 : oui	B06	< B06
B07	5 : grand confort	B07	< B07
B08	-----	B08	< B08
B09	-----	B09	< B09
B10	5 : grand confort	B10	< B10
B11	Téléphone : 1 : oui 2 : non	B11	< B11
B12	-----	B12	< B12
B13	-----	B13	< B13
B14	Nombre de menages : -B15 Nombre d'habitants	B14	< B14
B15	Etat du bâtiment : 1 : dégrada 2 : bon 3 : très bon	B15	< B15
B16	-----	B16	< B16
B17	-----	B17	< B17
B18	-----	B18	< B18
B19	-----	B19	< B19
B20	-----	B20	< B20
B21	-----	B21	< B21
B22	-----	B22	< B22
B23	-----	B23	< B23
B24	-----	B24	< B24
B25	-----	B25	< B25
B26	-----	B26	< B26
B27	-----	B27	< B27
B28	-----	B28	< B28
B18	Autres caractéristiques :	B18	< B18
Bâtiment N°			
B01	Utilisation 1 : logement 2 : activité 3 : logement + activité	B01	< B01
B02	Nombre d'étages : -B05 mètre de sous sol, - B06 mètre de plafond	B02	< B02
B03	Mur : 1 : légal sans dur 2 : dur 3 : façade (côté peint) 4 : pierre	B03	< B03
B04	Tot : 1 : dalle 2 : dalle bas au 3 : dalle plâtrée	B04	< B04
B05	Eqs SOLDES : 1 : non 2 : oui	B05	< B05
B06	5 : grand confort	B06	< B06
B07	-----	B07	< B07
B08	-----	B08	< B08
B09	-----	B09	< B09
B10	5 : grand confort	B10	< B10
B11	Téléphone : 1 : oui 2 : non	B11	< B11
B12	-----	B12	< B12
B13	-----	B13	< B13
B14	Nombre de menages : -B15 Nombre d'habitants	B14	< B14
B15	Etat du bâtiment : 1 : dégrada 2 : bon 3 : très bon	B15	< B15
B16	-----	B16	< B16
B17	-----	B17	< B17
B18	-----	B18	< B18
B19	-----	B19	< B19
B20	-----	B20	< B20
B21	-----	B21	< B21
B22	-----	B22	< B22
B23	-----	B23	< B23
B24	-----	B24	< B24
B25	-----	B25	< B25
B26	-----	B26	< B26
B27	-----	B27	< B27
B28	-----	B28	< B28
B18	Autres caractéristiques :	B18	< B18

Q.0.5.F.4.V.0.4

Fiche n° 4E : **EXPLOITANT / OCCUPANT / CONTRIBUABLE ETABLISSEMENT**

C01	Identification de l'exploitant	* n° contribuable	C01 >
C02	Type d'exploitant (A, B, C, ou I : indivis)	Type	Type < C02
A- INDIVIDU OU ENTREPRISE INDIVIDUELLE >			
C03	Titre		C03 >
C04	Nom		< C04
C05	Prénoms		< C05
C06	Surnom		< C06
C07	Profession		C07
C08	Employeur		C08
B- SOCIÉTÉ >			
C04	Raison Sociale		
C06	Sigle		
C- ADMINISTRATION/ SERVICE PUBLIC/ CULTE / ONG ETC.			
C04	Nom		
C05	Ministère de tutelle		
C06	Sigle		
ADRESSE DE CONTACT			
C11	BP de l'exploitant s'il en a une		C11 >
C12	mode de contact > 1 : direct 2 : par ou s/c		<C12
C14	Nom		<C14
C15	Prénoms		<C15
C13	Titre		C13 >
C16	Surnom		C16 >
C17	Profession		C17 >
C18	Employeur		C18 >
Adresse de contact > s'agit-il de l'adresse :			
C09	1 : du domicile	2 : du lieu de travail	3 autre
C19	Ville		Code ville
C20	Nom du Quartier		Code Nom du quartier
C23	Q		C23(QIP) >
C22	BP de contact		<C22
C29	REP		<C29
C30	Recette assignataire RI		<C30
Autre adresse de contact			
C24			C24 >

ATTENTION : En cas de choix, choisir l'adresse de contact la plus pratique pour les opérations de placement des avis d'imposition.

FICHE N° 5 :

UNITE DE LOGEMENT

Q	I	P	NN
U01	Bâtiment N°		
U02	N° d'U.L.		
U03	Etage N°		
U04	Surface - Unité de logement		..m²
U05	Nombre de pièces		
U06	Nombre de ménages		U07 : Nombre d'habitants
U08	Utilisation : 1 logement ; 2 Logement + Activité ; 3 Activité		
U09	SONEB : Eau : 1 Non ; 2 Collectif ; 3 individuel ; 4 confort ; 5 Grand confort		
U10	SBEEL : Electricité : 1 Non ; 2 Collectif ; 3 individuel ; 4 confort ; 5 Grand confort		
U11	Etat de l'Unité de logement : 1 Dégradé ; 2 Moyen ; 3 Bon ; 4 Très Bon		
U12	Standing : 1 Sommaire ; 2 de Base ; 3 Moyen ; 4 Grand		
U13	Téléphone dans l'Unité de Logement : 1 Non ; 2 Oui		
U14	Unité de logement en location : 1 Non ; 2 Oui		
U15	Montant mensuel du loyer		
U16	Nombre de mois de location		
U17	Montant locatif annuel déclaré		
U18	Date de fin d'exemption		
U19	Surface louée		
U20	N° Contribuable		

Q05F5EV04
Fiche n° 5E PROPRIETAIRE / CONTRIBUABLE UNITÉ DE LOGEMENT

C01	Identification du propriétaire Type de propriétaire (A, B, C, ou I : indivis)	C01 > Type< C02
C02	A- INDIVIDU OU ENTREPRISE INDIVIDUELLE >	
C03	Titre :	C03 >
C04	Nom :	< C04
C05	Prénoms :	< C05
C06	Surnom :	< C06
C07	Profession :	C07
C08	Employeur :	C08
C09	B - SOCIÉTÉ >	
C10	Raison Sociale :	
C11	Sigle	
C12	C- ADMINISTRATION/ SERVICE PUBLIC/ CULTE/ ONG ETC.	
C13	Nom :	
C14	Ministère de tutelle	
C15	Sigle	
C16	ADRESSE DE CONTACT	
C17	BP du propriétaire s'il en a une	C11 >
C18	mode de contact > 1 : direct 2 : par ou sic	< C12
C19	Si 2 : par ou sic >	
C20	Nom	
C21	Prénoms	< C14
C22	Titre	< C15
C23	Surnom	
C24	Profession	C13 >
C25	Employeur	C16 >
C26	Adresse de contact - s'agit-il de l'adresse :	C17 >
C27	1 : du domicile 2 : du lieu de travail 3 autre	C18 >
C28	Ville	< C09
C29	Nom du Quartier	C19 > Code ville
C30	BP de contact	C20 > Nom du quartier
C31	adresse électronique	C23(QIP) >
C32	Recette assignataire RI	< C22
C33	Autre adresse de contact	< C29
C34		< C30
C35		
C36		
C37		
C38		
C39		
C40		
C41		
C42		
C43		
C44		
C45		
C46		
C47		
C48		
C49		
C50		
C51		
C52		
C53		
C54		
C55		
C56		
C57		
C58		
C59		
C60		
C61		
C62		
C63		
C64		
C65		
C66		
C67		
C68		
C69		
C70		
C71		
C72		
C73		
C74		
C75		
C76		
C77		
C78		
C79		
C80		
C81		
C82		
C83		
C84		
C85		
C86		
C87		
C88		
C89		
C90		
C91		
C92		
C93		
C94		
C95		
C96		
C97		
C98		
C99		
C100		

ATTENTION : En cas de choix, choisir l'adresse de contact la plus pratique pour les opérations de placement des avis d'imposition.

Annexe F. Cartes / plans des villes (x3)

Carte de Cotonou

**DEPARTEMENT DU LITTORAL
 Arrondissements de Cotonou**

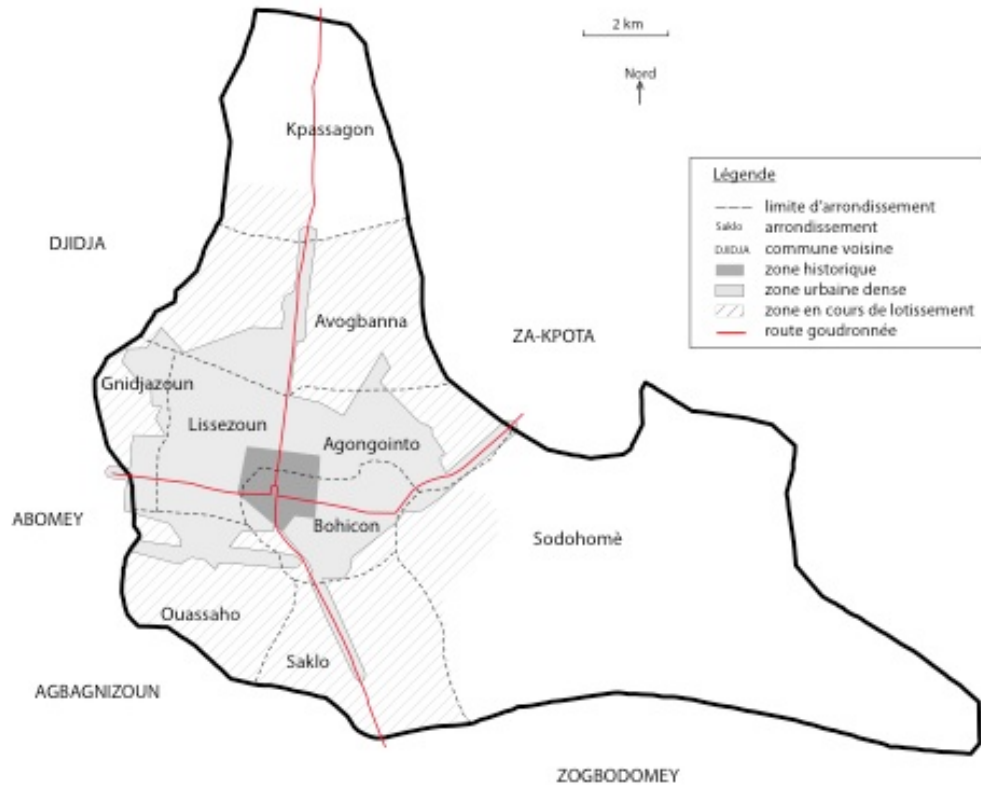


Source : RFU et direction des services techniques de Cotonou

Carte de Porto-Novo



Carte de Bohicon



Réalisation : Claire Simonneau, 2013

NB : les limites administratives représentées ici n'ont aucune valeur officielle.

Source : Rapport diagnostic du plan de développement communal de Bohicon

Vues aériennes

Échelle : 2km



Cotonou et Porto-Novo



Bohicon

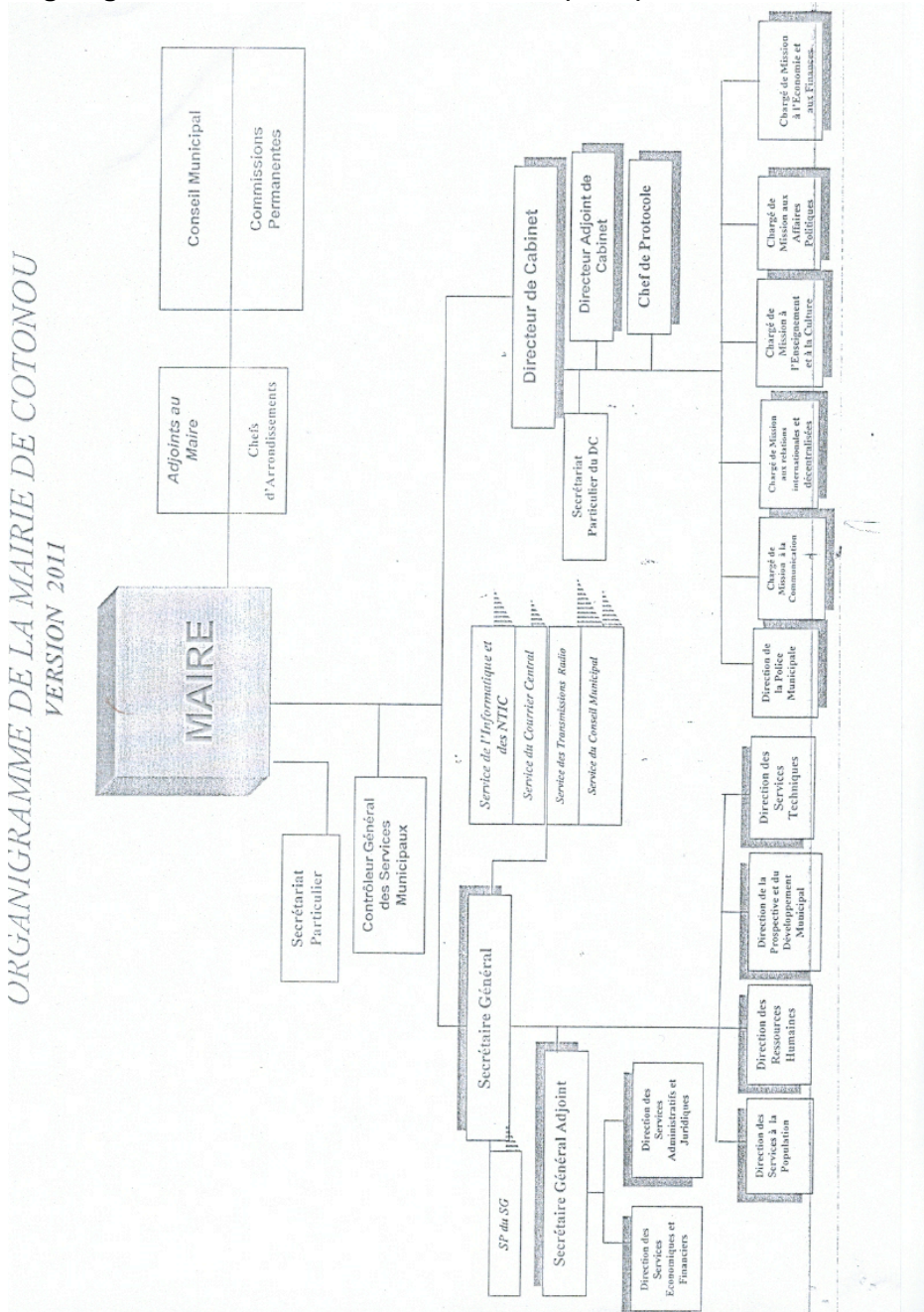
Réalisation : Claire Simonneau, 2013

NB : les limites administratives représentées ici n'ont aucune valeur officielle.

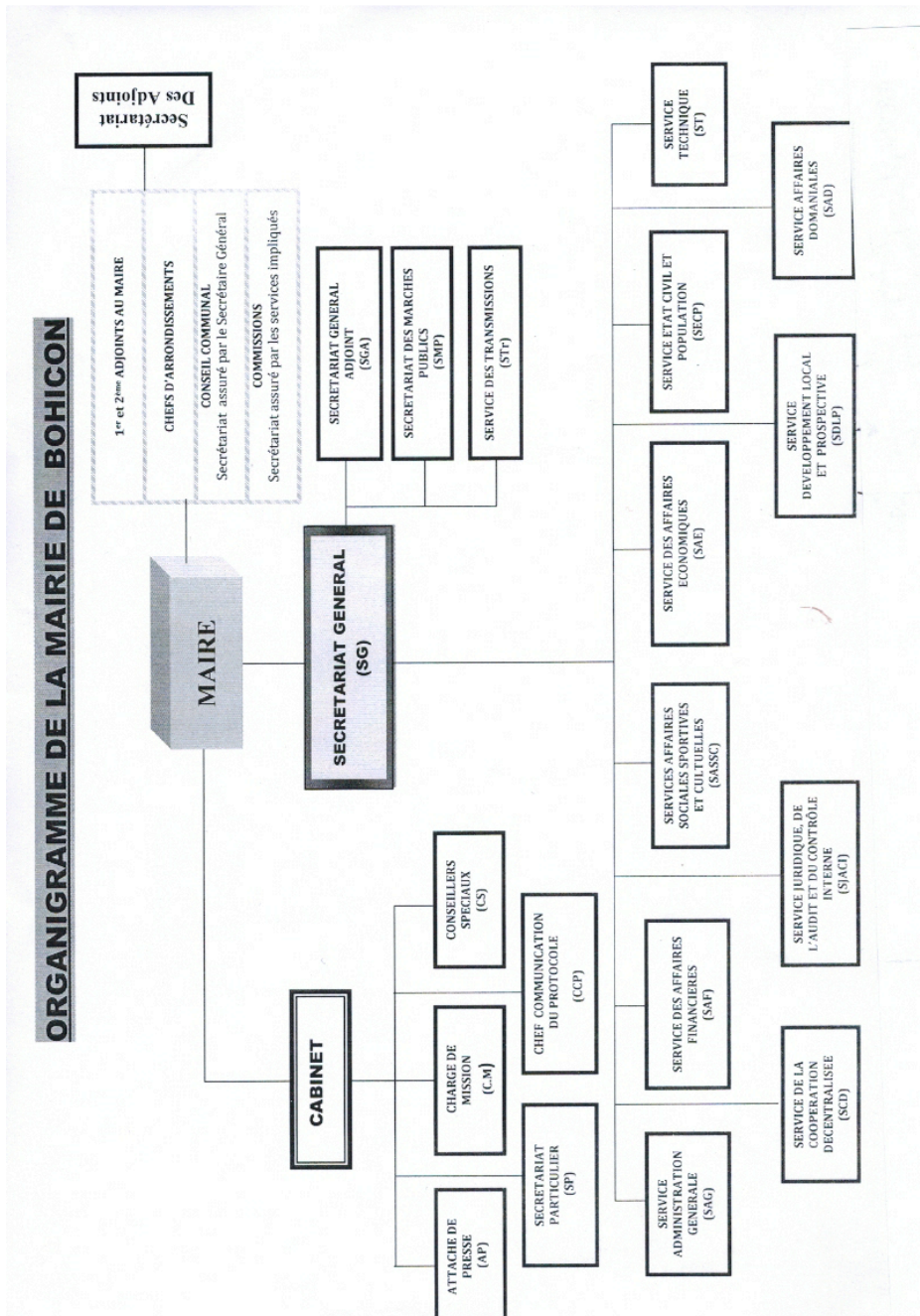
Source : Google Maps et cartes des communes

Annexe G. Organigrammes des administrations municipales étudiées

Organigramme de la mairie de Cotonou (2012)



Organigramme de l'administration municipale de Bohicon (2012)



Annexe H. Liste (non exhaustive) des observations participantes

Année	Commune	Lieu	Activités	Participants
2012	Cotonou	Mairie de Cotonou	Réunion de coordination pour la mobilisation des ressources fiscales	- Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire (MDGLAAT)/Direction de l'aménagement du territoire - Mairie de Cotonou / Direction des services économiques et financiers (DSEF) - Mairie de Cotonou/Service de la fiscalité/ RFU - Direction Départementale des impôts Atlantique-Littoral/Centre des impôts et des petites entreprises (CIPE)- Champ de Foire (Cotonou) - Mairie de Cotonou/Département des Affaires Domaniales
	Porto-Novo	quartier Tokpota I (5e arr.)	Distribution de détail des avis d'imposition	Agents occasionnels distributeurs
		quartier Anaviè (4e arr.)	Distribution de détail des avis d'imposition	Agents occasionnels distributeurs
	Bohicon	1er arr. arrondissements périphériques	Distribution de masse des avis d'imposition Visite des arrondissements et des limites de couverture du RFU	Agents occasionnels distributeurs Chef du service RFU
Cotonou	Mairie de Cotonou, service de la fiscalité/RFU	Vérification des rôles provisoires de l'impôt sur le foncier(doublons, aberrations dans les montants provisoires, etc.)	Agents du service de la fiscalité/RFU Cotonou	
2013	Porto-Novo	Anaviè	Repérage de parcelle (vérification ponctuelle)	Agent du service RFU Porto-Novo
		Ouando	Présentation du quartier par le chef de quartier (photos)	chef de quartier
	Bohicon	Sodohomey	Distribution de détail des avis d'imposition	Agents occasionnels distributeurs
		Centre des impôts Zou-Collines	Païement des impôts dûs à la caisse par les contribuables, accueil des contribuables portant une réclamation par le receveur et discussion	contribuables, agents de l'administration des impôts, receveur
		Agonvezoun	Distribution de détail des avis d'imposition	Agents occasionnels distributeurs
	Cotonou	Arrondissement Avogbanna	Opération de recasement (lotissement-remembrement)	géomètre et assistants, membres du comité de lotissement
		CIPE 1 Cotonou	Lancement de la campagne de distribution	Directeur du centre des impôts - Cotonou, Agents occasionnels distributeurs
	quartier St Michel	Distribution de détail des avis d'imposition	Agents occasionnels distributeurs	
	Agence immobilière Global Immo Service	Renseignement des clients sur les parcelles	Agents immobiliers, clients	

Annexe I. Système de codage des entretiens

La première lettre de chaque code permet d'identifier la fonction de la personne interrogée selon le codage suivant :

C = Cotonou - administration communale et déconcentrée

P = Porto-Novo - administration communale et déconcentrée

B = Bohicon - administration communale et déconcentrée

V = autres villes (Abomey et Natitingou)

A = Administration centrale

N = élu local / notable (localisé ou non)

F = acteur privé du foncier

E = expert - y compris ancien acteur du RFU (consultant, professionnel, universitaire)

I = agence internationale/partenaires techniques et financier

U = usager (acquéreur, contribuable, citoyen)