



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET  
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

\*\*\*\*\*



# MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :

Management

FILIERE :

Management des Services Publics

ANNEE ACADEMIQUE :

2007-2008

## THEME



Réalisé et soutenu par :

Taâ Sika HOUEDAKO

Sous la direction de

Maître de stage :

M. Joachim WOTO  
Administrateur des finances

Maître de mémoire :

M. Flavien SASSE  
Administrateur civil

Août 2008

# ANNEXES

# ANNEXES 1

ORGANIGRAMME DE LA COMMUNE DE MALANVILLE

# ANNEXES 2

LISTE DES DROITS SUR LES SERVICES MARCHANDS

LISTE DES DROITS SUR LES SERVICES MARCHANDS

<b>NATURE DES TAXES COLLECTEES SUR LA PLACE DU MARCHE</b>	<b>VALEURS FACIALES DES VALEURS INACTIVES</b>
DROITS DE PLACE	25 f 50 f 100 f 200 f
PRODUITS COLLECTES/ SAC	100 f 200 f 500 f 1000 f 2000 f 5000 f 10000 f
DROIS DE STATIONNEMENT / GROS CAMION PAR JOUR	1000 f
DROIT DE STATIONNEMENT/ VEHICULE LEGER PAR JOUR	100 f
DOUCHES ET LATRINES PUBLIQUES	25 f
BARQUES ET PIROGUES MOTORISEES : PAR VOYAGE	500 f
BETAIL SUR LE MARCHE : CHEVRES	50 f
BETAIL EN TRANSIT : CHEVRES	100 f
BETAIL SUR LE MARCHE : BŒUF	5000

Source : Registre des valeurs inactives

# ANNEXES 3

TABLEAU COMPARTIF DES RECETTES NON  
FISCALES PAR RAPPORT AUX RECETTES TOTALES  
DE LA COMMUNE

**TABLEAU COMPARTIF DES RECETTES NON  
FISCALES PAR RAPPORT AUX RECETTES TOTALES  
DE LA COMMUNE**

ANNEES	RECETTES TOTALES	RECETTES NON FISCALES	POIDS DES RECETTES NON FISCALES DANS LES RECETTES TOTALES
1998	49704370	41408711	83,31%
1999	68973516	57461836	83,30%
2000	66073802	55046085	83,31%
2001	41208324	34330655	83,31%
2002	79829867	66581580	83,40%
2003	65713925	54746271	83,31%
2004	119280395	99372495	83,31%
2005	105636957	88006149	83,31%
2006	108513143	90402300	83,31%
2007	55767868	46460211	83,31%

Source : Bordereaux de développement

# **ANNEXE 4**

QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX AGENTS COLLECTEURS

## QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX AGENTS COLLECTEURS

Quel est votre niveau d'étude ?

CEP  BEPC  autre  (préciser).....

Quelle zone occupez-vous ?

1  2  3  4  5  6  7  8  9  10

La zone que vous occupez, est-elle dense ?

Oui  non

Si oui comment mesurez vous sa densité ?

.....  
.....

Comment expliquez vous le dépeuplement du marché ?

.....  
.....  
.....

Comment expliquez vous la faiblesse du montant de vos recouvrements ?

.....  
.....  
.....

Comment êtes-vous recruté ?

.....  
.....  
.....

Combien percevez vous en contrepartie de la tâche que vous réalisez ?

.....  
.....  
.....

Êtes-vous satisfait de ce que vous percevez ?

Oui  non

Rendez-vous régulièrement compte de toutes les taxes que vous collectez ?

Oui  Non

Si oui, comment ?

.....

Si non, Pourquoi ?

.....

.....

Vous arrive-t-il de Percevoir les taxes sans délivrer les VI correspondantes ?

Oui  Non

Justifiez votre réponse !

.....

.....

Quel message avez-vous à l'endroit de vos autorités communales pour une  
amélioration de vos recettes ?

.....

.....

Êtes vous satisfait de la manière dont elles gèrent le marché ?

Oui  non

Si non, que leur reprochez-vous ?

.....

.....

Avez-vous d'autres propositions à faire pour une amélioration des recettes du  
marché ?

.....

.....

Veillez cocher les cases correspondantes.

Nous vous remercions de l'exactitude de vos réponses

# **ANNEXES 5**

SERIE DE QUESTION POSEE AUX USAGERS DU  
MARCHE

## SERIE DE QUESTION POSEE AUX USAGERS DU MARCHE

Etes-vous vendeur ou acheteur

Selon vous, quelles peuvent être les principales causes de la faiblesse des recettes non fiscales recouvrées dans le marché ? (Mévente, assèchement du marché, autre (préciser))

Comment appréciez-vous la gestion du marché par vos autorités communales ?

La Mairie, vous-a-t-elle informée de l'existence des taxes que vous payez ?

Si oui, par quel moyen ?

Si non, selon vous, pourquoi ?

Etes-vous informés des montants à l'avance ?

Payez-vous régulièrement vos droits ?

Si non, qu'est-ce qui justifie parfois votre réticence face à ces droit ? (mévente, défaut de communication, autre)

Les agents collecteurs, font-ils correctement leur travail ?

Si non, que leur reprochez-vous ?

Collaborez-vous avec les autorités de votre commune ?

Si oui, comment par quel procédé ?

Si non, pourquoi ?

Quelles propositions avez-vous à faire à l'endroit des autorités de votre commune pour susciter en vous le dynamisme face au paiement de vos taxes ?

# **ANNEXES 6**

**TABLEAU COMPARATIF DES RECETTES NON  
FISCALES PAR RAPPORT A CELLES RELATIVES AUX  
DSSM**

**TABLEAU COMPARATIF DES RECETTES NON  
FISCALES PAR RAPPORT A CELLES RELATIVES AUX  
DSSM**

ANNEES	RECETTES NON FISCALES	RECETTES RELATIVES AUX DSSM	PPOIDS DES DSSM RECOUVRES DANS LES RECETTES NON FISCALES
1998	41408711	30012131	72,47 %
1999	57461836	42501188	73,96 %
2000	55046085	40389015	73,37 %
2001	45330655	34330655	75,73 %
2002	66581580	53262264	79,99 %
2003	54746271	45609119	83,31 %
2004	99372495	82777288	83,29 %
2005	88006149	73045104	83,00 %
2006	90402300	73921840	81,84 %
2007	46460211	37168169	80,00 %

Source : Bordereaux de développement de la commune

# ANNEXES 7

GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LA MAIRIE ET LA  
RECETTE PERCEPTION

# GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LA MAIRIE ET LA RECETTE PERCEPTION

Comment appréciez-vous le mode de recrutement des agents collecteurs ?

Que pensez-vous de leurs prestations ?

Quelles appréciations faites-vous des résultats produits par ces derniers ?

Pensez-vous qu'il y a un moyen d'améliorer le rendement de leurs prestations ?

Qu'est-ce qui justifie, selon vous le comportement des usagers face au paiement des taxes ?

Qu'est-ce qui justifie les détournements faits par les agents collecteurs ?

Avez-vous prévu des séances de formation pour les agents collecteurs ? sont-ils sensibilisés sur l'importance de la tâche qui leur est confiée ?

Quelles sont les difficultés rencontrées par la Mairie dans la gestion du marché ?

Quelles sont les difficultés que la recette perception rencontre en jouant sa partition dans la gestion du marché ?

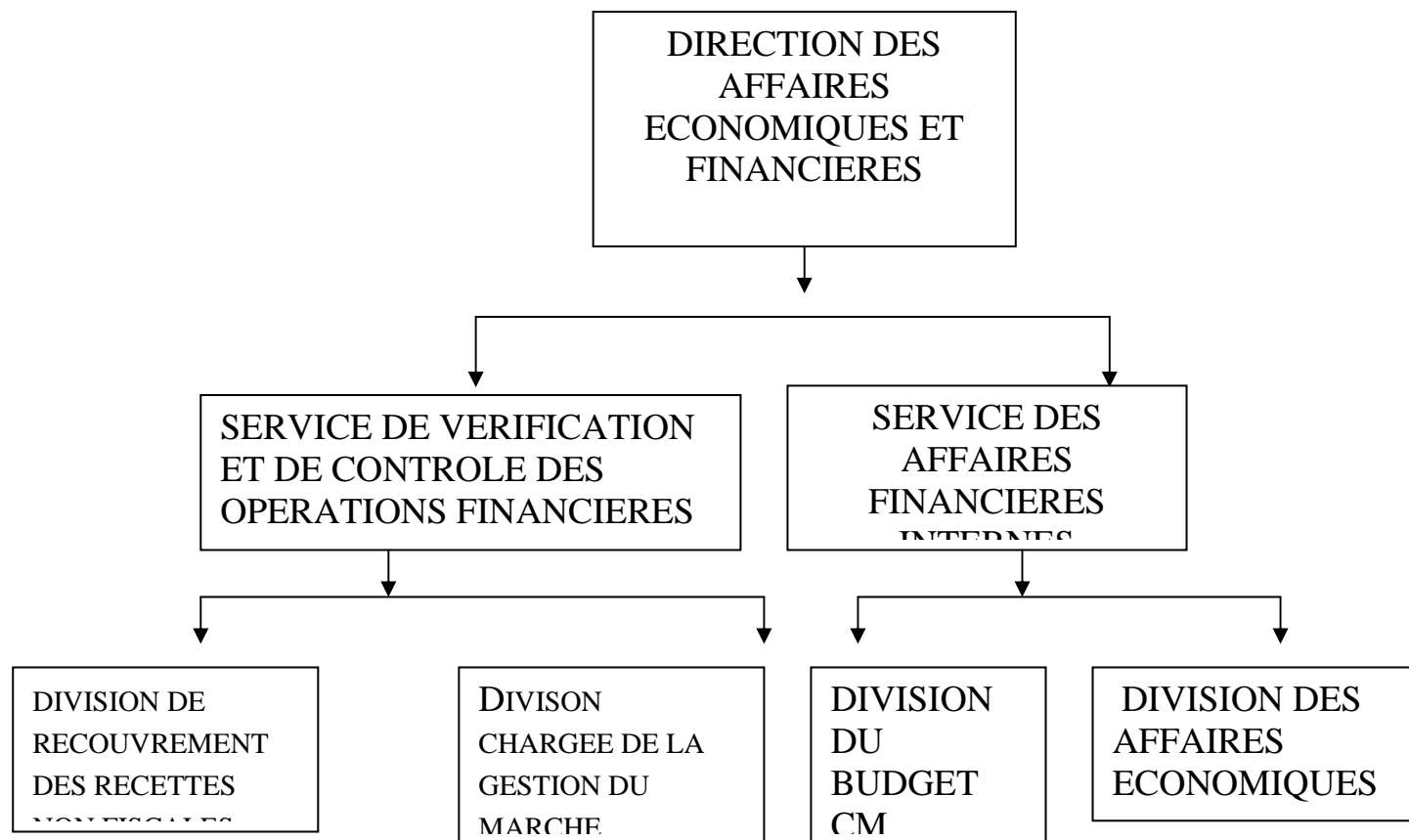
Sensibilisez-vous les usagers sur l'existence et le paiement des taxes ?

Sur quelle base recrutez-vous les agents collecteurs ?

# **ANNEXE 8**

**EXEMPLE D'ORGANIGRAMME DE LA STRUCTURE DE LA  
DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES DE LA MAIRIE**

EXEMPLE D'ORGANIGRAMME DE LA STRUCTURE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES DE LA MAIRIE



# **ANNEXE 9**

LISTE DES VALEURS INACTIVES GERÉES PAR LA COMMUNE DE

MALANVILLE

LISTE DES VALEURS INACTIVES GERÉES PAR LA COMMUNE DE  
MALANVILLE

Nature des droits/taxes	Valeurs faciales
Droits de place sur le marché	25 :50/100/200
Pousse-pousse	200
Taxe sur taxi-moto	150/jour par conducteur venant du Niger et 500/mois par conducteur de la commune
Taxes sur produits collectés	200/1000/2000/5000
Taxes sur stationnement de véhicules	500/1000/5000
Taxes sur Bétail en transit (petits ruminants)	100/tête
Taxes sur bétail en transit (bœufs)	5000
Taxes sur taxi-ville	300/500
Droit de pêche	200
Taxes sur barques et pirogues venant de l'extérieur	500 300
Bois de feu	500
Taxes sur hangars et apatams	600
Taxes sur exploitation carrières de sable	1000
Taxes sur exploitation carrière de graviers	15/ 25 / 50
Douches et latrines	100/ 200
Battages des animaux	Sans prix
Taxe sur pacage des animaux	2000
Manifestations et spectacles	
Timbres sur légalisations et certifications	200
copies conformes	1000
Taxes pour jugements supplétifs	1000 / 6000
Amendes forfaitaires	

Source : registre des valeurs inactives ; recette perception de Malanvill

# **ANNEXE 10**

SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DE  
MALANVILLE DE 2002-2006

SITUATION DE TRESORERIE DE LA COMMUNE DE MALANVILLE DE 2002 A 2006

SECTIONS	RUBRIQUES	2002	2003	2004	2005	2006
SECTION DE FONCTIONNEMENT	RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT	66581580	59591204	155077136	88006149	90402300
	DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT	78351240	81762507	159449778	900402580	104360428
	EPARGNE BRUTE / DEFICIT DE FONCTIONNEMENT	-11769660	-22171303	-4442642	-2396431	-13958128
SECTION D'INVESTISSEMENT	RECETTES RELLES D'INVESTISSEMENT	5200000	1490000	43773034	12000000	10542500
	CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS / DEFICIT	-6569660	-20681303	39330392	9603569	-3415628
	DEPENSES RELLES D'INVESTISSEMENT	5800000	1490000	46236934	12000000	30542500
	BESOIN DE FINANCEMENT	-12369660	-22471303	-6906542	-2396411	-33958128
	MOYEN DE FINANCEMENT DU DEFICIT : RECETTES DE TRANSFERT	14570250	26469894	29309633	5658390	47694793

**Source : - Bordereau de développement de la commune**

**- Etat des finances locales dans le département de l'Alibori présenté par M. Justin DJOSSOU**

# **ANNEXE 11**

Liste des recettes annuelles réalisées en matière de  
délivrance des VI relative aux DSSM

Liste des recettes annuelles réalisées en matière de  
délivrance des VI relative aux DSSM

ANNEES	RECETTES REALISEES
1998	30012131
1999	42501188
2000	40389015
2001	34330655
2002	53262264
2003	45609119
2004	82777288
2005	73045104
2006	73921840
2007	37168169

Source : Bordereaux de développement de la Commune de Malanville

# TABLE DES MATIERE

Identification du jury .....	ii
Dédicaces .....	iv
Remerciements .....	v
Liste des abréviations .....	vi
Liste des tableaux .....	vii
Liste des graphiques.....	viii
Liste des annexes .....	ix
Glossaire .....	x
Résumé .....	xi
Sommaire .....	xiii
Introduction générale .....	1
Chapitre 1 : Problématique et explication des concepts clés de l'étude.....	4
Section 1 : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique.	4
Paragraphe 1 : Restitution des observations de stage .....	4
A- présentation de la commune de Malanville .....	4
B- Etat des lieux de base .....	6
Paragraphe 2 : ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique .....	7
A- ciblage et spécification de la problématique.....	8
B- Vision globale de résolution de la problématique.....	11
Section 2 : Explication des concepts clés de l'étude : recettes fiscales et non fiscales ; valeurs inactives et droits sur les services marchands.....	12
Paragraphe 1 : explication des concepts.....	12
A- recettes fiscales et non fiscales .....	12
B- Les droits sur les services marchands et valeurs inactives .....	14
Paragraphe 2 : contenu des concepts .....	15

A- Recettes fiscales et recettes non fiscales.....	15
B- Composition des droits sur les services marchands.....	16
Chapitre 2 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude .....	18
Section 1 : objectifs, hypothèses et revue de la littérature.....	18
Paragraphe 1 : objectif de l'étude.....	18
A- Objectif général de l'étude.....	18
B- Les objectifs spécifiques de l'étude.....	19
Paragraphe 2 : hypothèses de l'étude et revue documentaire.....	20
A- Causes et hypothèses de l'étude.....	20
B- La revue documentaire.....	22
Section 2 : choix de la méthodologie de l'étude : approches empirique et théorique.....	23
Paragraphe 1 : enquête et questionnaire.....	24
A- L'enquête.....	24
B- Le questionnaire.....	24
Paragraphe 2 : entretien et recherche documentaire.....	25
A- L'entretien .....	25
B- La recherche documentaire .....	26
 Chapitre 3 : la réalisation de la collecte des données, présentation de la gestion des taxes dans le marché central de la commune et analyse des données.....	28
 Section 1 : Présentation de la réalisation de la collecte des données et de la gestion du recouvrement des DSSM.....	28
Paragraphe 1 : la préparation et la réalisation de la collecte des données.....	29
A- La préparation de la collecte des données.....	29
B- La réalisation de la collecte des données .....	30

Paragraphe 2 : La réalisation de la collecte et la gestion du recouvrement des DSSM .....	35
A- La réalisation de la collecte des DSSM.....	35
B- La gestion de la collecte des DSSM.....	36
 Section 2 : Présentation des résultats de l'enquête, analyse de la réalisation de la collecte , de la gestion du recouvrement des taxes, et vérification des hypothèses.....	38
 Paragraphe 1 : Présentation des résultats de l'enquête, analyse de la réalisation de la collecte, de la gestion des taxes.....	38
A- Présentation des résultats.....	38
B- Analyse des données relatives à la réalisation de la collecte et à la gestion du recouvrement des taxes.....	41
 Paragraphe 2 : vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	46
A- Vérification des hypothèses.....	47
B- Etablissement du diagnostic.....	50
 Chapitre 4 : Approches de solution et condition de leur mise en œuvre.....	51
Section 1 : Approche de solutions.....	51
Paragraphe 1 : Approche de solution aux problèmes spécifiques 1 et 2.....	52
A- Approche de solution au problème spécifique N° 1.....	52
B- Approche de solution au problème spécifique N°2.....	53
 Paragraphe 2 : Approche de solution au Problème spécifique N° 3.....	53
A- Approche de solution par rapport au problème lié à la compétence du personnel.....	53

B- Approche de solution au problème relatif à la gestion des taxes par les structures concernées.....	54
Section 2 : condition de mise en œuvre des solutions : recommandations.....	56
Paragraphe 1 : conditions de mise en œuvre des solutions aux problèmes spécifiques 1 et 2.....	57
A- Condition de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°1..	57
B- Condition de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°2..	58
Paragraphe 2 : Condition de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°3.....	59
A- Recommandation à l'endroit de la Mairie.....	59
B- Recommandation à l'endroit de la Recette perception.....	60
Conclusion générale.....	61
Bibliographie.....	63
Annexes	
Table des matières	



## IDENTIFICATION DU JURY

Libellés		Noms	Observations
Président du jury		M. LOKO LOKOSSOU Paul	
Membre		Mme DEGBOUE Léocadie	

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER  
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION  
AUX OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.  
CES OPINIONS DOIVENT ETRE  
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEURS  
AUTEURS

# DEDICACES

Je dédie ce mémoire

- ▶ A toi mon père, Koovi HOUEDAKO, pour tout le courage et la détermination dont tu as fait preuve pour l'éducation de tes enfants. Reçois ce mémoire comme témoignage de ma gratitude.
  
- ▶ A toi ma mère, Euphrasie GUEDEGBE, pour tout l'amour dont tu m'as toujours comblée et pour les sacrifices que tu as consentis. Reçois ce mémoire comme un témoignage de ma reconnaissance.
  
- ▶ A toi Casimir MIGNONHOUNSIN, pour tout le soutien et la détermination dont tu as fait preuve à mon égard au cours de ma formation et de la réalisation de ce mémoire. Reçois ce mémoire comme preuve de ma reconnaissance.
  
- ▶ A toi Christfrienda MIGNONHOUNSIN, que ce mémoire soit pour toi, un exemple tout au long de ton cursus scolaire.
  
- ▶ A vous, mes frères et sœurs Chancelle ADIDO, Tokandji, Bédénou, Dêwanou, Kossi, Satoyon, Houénou, Nadia HOUEDAKO pour tout votre soutien au cours de la réalisation de ce travail. Recevez-le comme preuve de mon amour pour vous et que ce mémoire soit pour vous un exemple.

# REMERCIEMENTS

Nos remerciements vont très respectueusement à l'endroit de :

- ◆ Monsieur Flavien SASSE, professeur à l'ENAM, qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce mémoire.
- ◆ Monsieur Justin DJOSSOU pour toute la disponibilité dont il a fait preuve dans la réalisation de ce mémoire ;
- ◆ Tous les enseignants qui nous ont encadré au cours de notre formation au cycle 2 de l'ENAM ;
- ◆ Du Maire de la commune de Malanville, Monsieur Gadjé KOUMBA, avoir accepté que nous fassions notre stage de fin de formation dans sa structure.
- ◆ Tout le personnel de la mairie de Malanville, particulièrement à Monsieur NOMA TINO pour toute la promptitude dont il a fait preuve au cours de notre stage.
- ◆ Du receveur-percepteur de la commune de Malanville, Monsieur Boniface HOUESSOU, pour nous avoir aidée au cours de nos recherches.

## LISTE DES ABREVIATIONS

**CAP-AC** : Certificat d'Aptitude Professionnelle - Aide Comptable

**CFA** : Communauté Financière Africaine

**CIPE** : Centre des Impôts et Petites Entreprises

**C/SAF** : Chef Service des Affaires financières

**DDP** : Droit De Place

**DSSM** : Droit sur les services marchands

**ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

**PDC** : Plan de développement des communes

**RFC** : Régime Financier des communes

**RP** : Recette Perception

**RP** : Receveur Percepteur

**SOGEMA** : Société de Gestion des Marchés

**TDL** : Taxes et développement local

**VI** : Valeurs Inactives

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Tableau de bord de l'étude sur la réflexion sur la gestion de la collecte des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de la commune de Malanville.

Tableau 2 : les causes de la faiblesse des recettes produites par les droits sur les services marchands

Tableau 3 : Principales causes d'incivisme, de réticence vis-à-vis du paiement des taxes et celles relatives à l'assèchement du marché

Tableau 4 : Exemple des recettes réalisables sur les DDP pendant un mois

## LISTE DES GRAPHIQUES

**GRAPHIQUE N° 1 : Visualisation des différentes catégories d'agents en service à la mairie de Malanville**

**GRAPHIQUE N° 2 : Visualisation des catégories d'agents en poste au service des affaires financières de la commune**

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : L'organigramme de la Commune de Malanville

Annexe 2 : Liste et valeurs faciales des droits sur les services marchands

Annexe 3 : tableau comparatif des recettes non fiscales par rapport aux recettes totales de la Commune

Annexe 4 : Questionnaire adressé aux agents collecteurs

Annexe 5 : Série de questions posées aux usagers du marché

Annexe 6 : Tableau comparatif des recettes non fiscales par rapport à celles relatives aux DSSM

Annexe 7 : Guide d'entretien avec la mairie et la Recette- Perception

Annexe 8 : Organigramme pour la nouvelle Direction des Affaires Economiques et Financières

Annexe 9 : Liste et valeurs faciales des valeurs inactives gérées par la Commune de Malanville

Annexe 10 : Situation Financière de la Commune de Malanville

Annexe 11 : Liste des recettes annuelles réalisées en matière de délivrance des VI relatives aux DSSM de 1998 à 2007

Annexe 12 : carte géographique de la Commune de Malanville

Annexe 13 : Image de la mairie de Malanville

## GLOSSAIRES

### **Capacité de financement**

Elle est la différence entre la capacité d'investissement et les dépenses d'investissement. Elle représente le potentiel d'une commune à financer ses activités de développement.

### **Besoin de financement :**

Il présente la somme dont a besoin la commune pour couvrir ses dépenses.

### **Epargne brute**

L'épargne brute est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, y compris les intérêts de la dette. C'est cet instrument qui mesure la capacité d'autofinancement de la commune.

### **Déficit de fonctionnement**

Il y a déficit de fonctionnement lorsque la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement donne un résultat négatif.

### **Les recettes de transfert**

Les ressources qui ne sont pas propres à la commune et qui proviennent d'autres structures telles que : l'Etat, les partenaires au développement, la coopération décentralisée, les pays amis, etc.

## RESUME

Les stages de fin de formation au second cycle de l'E.N.A.M. nous ont conduit dans la commune de Malanville.

L'état des lieux de base réalisé à cet effet nous a permis de faire le point de la situation actuelle de la commune en termes de forces et de faiblesses. Les caractéristiques majeures dégagées se résument comme suit :

- La commune dispose d'atouts considérables dont la valorisation peut servir de base pour insuffler une dynamique nouvelle aux finances locales ;
- Quelques faiblesses ont été notées en ce qui concerne la gestion de la collecte des taxes dites « droits sur les services marchands » perçues sur le marché central de la commune. Ces faiblesses méritent d'être corrigées pour faciliter le déroulement du processus de développement dans cette commune. il s'agit notamment de :
  - La fraude pratiquée par les agents collecteurs au cours de l'exercice de leurs fonctions
  - L'incivisme des usagers face au paiement des taxes
  - La mauvaise gestion de la collecte des taxes par la mairie

Ces trois faiblesses ne sont que les manifestations d'un problème général qui est « **la faiblesse du niveau de mobilisation des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de Malanville** »

En tenant compte des problèmes spécifiques à résoudre, nous avons fixé les objectifs suivants :

- analyser les différentes stratégies à mettre en œuvre par la mairie pour lutter contre les comportements des citoyens notamment : la fraude enregistrée lors des opérations de la collecte des taxes par les agents collecteurs ;

- identifier les principales causes de l'incivisme des usagers lors du paiement des taxes dans le marché central de la commune afin de proposer des dispositions à prendre pour réduire de tels comportements à l'avenir ;

- contribuer, par les résultats du présent travail, à une meilleure gestion de la collecte des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de la commune de Malanville.

Nous avons ensuite formulé des hypothèses qui ont été vérifiées par suite de l'analyse des résultats des enquêtes menées et qui se résument comme suit :

- l'insuffisance de suivi et de contrôle au cours des opérations de recouvrement des taxes sur le marché central de la commune est à la base de la fraude pratiquée par les agents collecteurs ;
- l'insuffisance de sensibilisation des usagers du marché est la principale cause de l'incivisme que l'on observe aujourd'hui de la part de ceux-ci vis-à-vis du paiement des droits sur les services marchands ;
- l'insuffisance d'agents qualifiés est à l'origine de la mauvaise gestion effectuée par la mairie en matière de recouvrement des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de la commune.

Quelques solutions ont été proposées pour chaque problème spécifique. Ces solutions visent en général à la mise en place d'une structure chargée spécialement de la gestion de la collecte des taxes dans le marché central de la commune et le renforcement des contrôles sur les agents collecteurs et les usagers d'une part et, l'amélioration des moyens de sensibilisation de ces derniers d'autre part.

# SOMMAIRE

## **INTRODUCTION**

### **Première partie : Problématique, cadres théorique et méthodologique de l'étude**

#### **Chapitre 1 : Problématique et explication des concepts clés de l'étude**

Section 1 : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique

Section 2 : Explication des concepts clés de l'étude : recettes fiscales et non fiscales ; valeurs inactives et droits sur les services marchands

#### **Chapitre 2 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude**

Section 1 : objectifs, hypothèses et revue de la littérature

Section 2 : choix de la méthodologie de l'étude : approches empirique et théorique

### **Deuxième partie : collecte, présentation des données et approches de solutions**

#### **Chapitre 3 : la réalisation de la collecte des données, présentation de la gestion des taxes dans le marché central de la commune et analyse des données**

Section 1 : Présentation de la collecte des données et de la gestion des taxes

Section 2 : Présentation des résultats de l'enquête, analyse de la collecte et de la gestion des taxes, et vérification des hypothèses

#### **Chapitre 4 : Approches de solution et condition de leur mise en œuvre**

Section 1 : approche de solutions

Section 2 : condition de mise en œuvre des solutions : recommandations

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

## INTRODUCTION GENERALE

Depuis la mise en application de la décentralisation à la fin de l'année 2002 et l'installation des autorités communales en 2003, les nouveaux gestionnaires des collectivités locales se sont fixés des objectifs précis parmi lesquels on peut citer le développement de leurs localités. Ceci se justifie par l'élaboration de leurs plans de développement communal. Ainsi, on pourrait dire que la décentralisation permet au pays qui l'applique de confier une partie des missions naguère accomplies par le pouvoir central aux collectivités locales. Désormais, celles-ci sont dotées d'une autonomie financière qui leur permet de s'administrer c'est-à-dire de faire face à leurs problèmes et à la gestion de leurs ressources propres.

L'aspect qui nous intéresse le plus dans ce travail est la manifestation de cette autonomie financière à travers la gestion des marchés par les communes. En effet, aux termes de l'article 104 de la loi N° 97 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, « la commune a la charge de la construction, de l'équipement des réparations, de l'entretien et de la gestion des marchés et des abattoirs ». C'est ainsi que la gestion des marchés constitue une préoccupation majeure, un secteur prometteur de développement, un véritable facteur capable de générer d'importantes ressources au niveau des communes. Ceci peut permettre aux collectivités locales de se prendre elles-mêmes en charge, et d'assurer en partie le fonctionnement de leurs administrations, d'investir pour réaliser des infrastructures socio-communautaires etc.. Il a été constaté dans la gestion du recouvrement des recettes non fiscales du marché central de Malanville un certain nombre d'irrégularités qui agissent négativement sur la situation financière de la commune.

C'est pourquoi, à travers le thème de notre étude intitulé : « **réflexion sur la gestion de la collecte des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de la commune de Malanville** », nous entreprenons de cerner les mécanismes par lesquels s'opère la collecte des taxes par la mairie dans le marché central de la commune, se gère leurs recouvrements et nous interroger sur le sentiment des usagers afin de mettre à nu les insuffisances. Enfin de compte nous tirerons les conclusions de mise en oeuvre dans le but de faire des propositions pour améliorer le système. Le choix de ce thème s'impose en raison de l'importance qu'a le marché central de la commune dans les recettes générales de la commune. Ce marché occupe le second rang au Bénin après celui de DANTOKPA<sup>1</sup> et est à la base de toutes les recettes non fiscales de la commune.

Ainsi, le présent travail est-il consacré à la manière dont les taxes sont collectées dans le marché ; il y est abordé notamment les différents problèmes rencontrés par la mairie dans la gestion de ces taxes que le service des affaires financières appelle « les droits sur les services marchands ». Pour finir, une analyse sera faite des problèmes ainsi relevés afin de faire des propositions pour améliorer les recettes non fiscales que la mairie recouvre tous les jours dans le marché. Eu égard à ce qui précède, notre champ d'investigation est constitué de : La mairie, la Recette-Perception, les agents collecteurs et les usagers du marché (acheteurs, vendeurs, l'association de développement, etc.). Nous emprunterons de temps en temps quelques données à d'autres institutions dans le but de rendre plus aisée la compréhension du thème de notre étude. Le travail est subdivisé en deux grandes parties : la première est consacrée à la problématique, aux cadres théorique et méthodologique de l'étude ; la seconde fait le point de la réalisation de la collecte et de la présentation des données, décrit des approches de solution et énonce les conditions de mise en oeuvre.

---

<sup>1</sup> Plan de développement de la commune de Malanville

**PREMIERE PARTIE :**  
**PROBLÉMATIQUE, CADRES**  
**THEORIQUE ET**  
**METHODOLOGIQUE DE**  
**L'ETUDE**

# **CHAPITRE 1 : PROBLEMATIQUE ET EXPLICATION DES CONCEPTS CLES DE NOTRE ETUDE**

L'ensemble des problèmes que nous avons relevés quant au thème fait l'objet de la première section de ce chapitre intitulé : restitution des observations de stage et ciblage de la problématique. La deuxième section fournit des explications sur les concepts clés de l'étude, la définition des expressions recettes non fiscales et recettes fiscales d'une part, et, d'autre part, sur les droits sur les services marchands et les valeurs inactives.

## Section 1 : Restitution des observations de stage et ciblage de la problématique.

Les éléments de cette section sont relatifs à la restitution des observations de stage (Paragraphe 1), et, au ciblage de la problématique de l'étude (paragraphe 2)

### **Paragraphe 1 : Restitution des observations de stage**

#### **A- Présentation de la commune**

Notre stage s'est déroulé à la mairie de Malanville<sup>2</sup>. La commune est limitée au Nord par le fleuve Niger, au Sud par la commune de Kandi, à l'Est

---

<sup>2</sup> Annexe 11 : images de la mairie et d'une partie du marché central de la commune de Malanville

par la commune de Karimama, à l'Ouest par le Nigéria, au sud-ouest par la commune de Ségbana<sup>3</sup>. Située dans le Département de l'Alibori, la ville de Malanville est une ville frontalière qui se trouve à l'extrême nord du Bénin. Elle dispose d'énormes potentialités socio-économiques, culturelles et environnementales. La commune est composée de cinq arrondissements, à savoir : Guéné, Madécali, Tombouctou, Garou et Malanville. Elle constitue la frontière entre le Bénin et le Niger, abrite en 2004 cent dix mille cent cinquante trois habitants (110153 habitants) et couvre une superficie de trois mille seize kilomètres carré (3016 KM<sup>2</sup>), une densité de 33 habitants au Kilomètre carré. La commune de Malanville dispose de huit mille (8000) hectares de terres cultivables. On y produit essentiellement des oignons, du coton, du maïs, du riz, du mil, de l'arachide, du piment, des tomates, du haricot, du niébé. A l'instar de plusieurs communes du Bénin, la commune de Malanville est aussi confrontée à des problèmes majeurs de développement parmi lesquels, on peut citer : un faible taux de scolarisation, une insuffisance d'infrastructures, une insuffisance de personnel administratif qualifié. C'est une commune essentiellement pauvre.

Sur le plan hydrographique, la commune de Malanville dispose de nombreux cours d'eau : le fleuve Niger, la Sota et l'Alibori. Elle est le centre de toutes sortes d'activités commerciales et de spéculations agricoles.

Le marché central de la commune est situé à Malanville et s'anime trois jours sur sept, à savoir : jeudi, vendredi et samedi. Le marché de Malanville s'étend sur une superficie d'environ sept (7) hectares et reçoit chaque jour des milliers de personnes. On y compte de nos jours plus de six cents boutiques et des milliers de hangars. Il constitue la principale source de financement propre à la commune. Il est sous la gestion directe de la mairie. Cette dernière emploie environ une cinquantaine de travailleurs dans son Administration dont la plupart

---

<sup>3</sup> Annexe 13 : Carte géographique de la mairie de Malanville

sont des contractuels locaux. Il n'y a qu'un seul Agent Permanent de L'Etat. Nous présenterons en **annexe 1 l'organigramme de la mairie de Malanville**. Il faut noter qu'en dehors du marché central de la commune, il y en existe deux autres situés à Guéné et à Sakouma.

## **B- Etat des lieux de base**

Etant donné que le marché est géré en régie directe (la gestion du marché central de la commune est directement assurée par la mairie), elle s'occupe elle-même de la collecte et de la gestion de toutes les recettes non fiscales de la commune parmi lesquelles se trouvent celles recouvrées sur les marchés de la commune notamment dans le marché central. Pour ce faire, elle utilise des valeurs inactives. Le prélèvement des taxes se fait sur toutes les activités commerciales, agricoles et productives de la commune. Etant donné que notre travail sera fondé sur les taxes liées aux différentes activités menées dans le marché central de la commune, nous nous intéresserons essentiellement à la manière dont ces taxes sont collectées et gérées tout en notifiant les problèmes liés à ceux-ci.

Pour collecter ces taxes, la mairie a engagé des agents exclusivement chargés du recouvrement des recettes non fiscales dans le marché. Ces taxes sont exprimées à travers plusieurs rubriques. Des valeurs inactives sont établies en fonction du montant de chacune d'entre elles. Les agents collecteurs travaillent dans le marché tous les jours du lundi au dimanche pour recouvrer les taxes. Un compte-rendu hebdomadaire est fait par ces derniers au chef service des affaires financières de la mairie, tous les lundis à partir de 8 heures, sur les recouvrements effectués au cours de la semaine précédente. Ces agents collecteurs sont au nombre de cinquante (50) à intervenir dans tous les marchés de la commune. Quarante (40) d'entre eux interviennent dans le marché central

de Malanville. Les agents collecteurs s'organisent en groupes de trois (3) à cinq (5) personnes en fonction de la densité de la zone à parcourir, répartis dans les dix zones du marché central de la commune. Les fonds collectés et versés à la mairie par les agents collecteurs sont reversés à la recette perception de la commune. Cependant, nous avons constaté que la gestion du marché par la mairie est limitée aux aspects économiques et financiers car, en dehors de la perception des fonds recouverts par les agents collecteurs et du compte rendu qu'elle fait au receveur percepteur en la matière, la mairie ne déploie aucun effort pour s'intéresser au développement du marché et de ses ressources. Une fois collectés, les fonds sont reversés à la caisse du Receveur Percepteur.

Notons par ailleurs que d'autres prélèvements se font sur les activités commerciales de la commune. Il s'agit notamment des impôts et patentes foraines prélevés une fois par an sur les commerçants par le Centre des Impôts et Petites Entreprise (C.I.P.E) de Malanville. Ceux-ci sont enregistrés pour le compte de la mairie mais sont versés au Trésor public. Il s'agit, dans le cas d'espèce, des recettes fiscales. Celles-ci ne feront pas partie de notre étude.

Ainsi, le présent travail est essentiellement basé sur les taxes recouvrées dans le marché central de la commune par la mairie. A cet effet, plusieurs appellations seront utilisées pour désigner lesdites taxes. Il s'agit de : taxes urbaines collectées dans le marché ; les recettes non fiscales recouvrées dans le marché ; les droits sur les services marchands.

## **Paragraphe 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique**

## **A- Ciblage et spécification de la problématique**

Les ressources financières propres de la commune de Malanville sont constituées par l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales de la localité. La collecte et la gestion des recettes fiscales de la commune relèvent de la compétence exclusive de la direction des impôts représentée au sein de la commune par le C.I.P.E. Elles représentent en moyenne 10% des recettes budgétaires de la commune.

Les recettes non fiscales, quant à elles, relèvent exclusivement de la compétence de la mairie de Malanville et c'est elle qui s'occupe personnellement de leur gestion. Elles représentent en moyenne 83,31% de l'ensemble des recettes budgétaires de la commune<sup>4</sup>. Elles comprennent plusieurs rubriques parmi lesquelles figure celle relative à l'ensemble des droits perçus sur les services marchands exercés dans la commune. Les droits sur les services marchands qui font l'objet du présent mémoire sont ceux collectés dans le marché central de la commune. Ils regroupent tous les prélèvements effectués par la mairie sur l'ensemble des activités menées dans les marchés notamment dans le marché central de la commune qui est d'ailleurs sa principale source de revenu. Ces taxes prélevées sur toutes les activités menées dans le marché central de la commune représentent 70% des recettes non fiscales annuelles<sup>5</sup> de la localité (annexe 6). En raison de l'importance des recettes non fiscales, en général, par rapport à l'ensemble des recettes de la commune (annexe 3), et de celle des recettes effectuées sur la base des droits sur les services marchands dans le marché central de la commune en particulier, nous ne pouvons rester indifférente. Malgré l'existence de toutes ces recettes destinées au fonctionnement de la Mairie, cette dernière n'arrive pas toujours à couvrir

---

<sup>4</sup> Annexe 3 : tableau comparatif des recettes non fiscales par rapport aux recettes totales de la commune

<sup>5</sup> Annexe 6 : tableau comparatif des recettes non fiscales par rapport à celles relatives aux DSSM

l'ensemble de ses dépenses. On note à cet effet un déficit de recettes de fonctionnement des années 2002 à 2006. Seules les recettes réalisées en 2004 ont été plus ou moins satisfaisantes pour la commune<sup>6</sup>. C'est pourquoi nos recherches sont fondées sur le recouvrement et la gestion de la collecte des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de la commune.

Ainsi, il se dégage de toutes les remarques relatives aux premiers constats qui ont été faits à la mairie de Malanville, face à toutes les potentialités dont dispose le marché central de la commune, que les recettes actuelles produites par le marché central de Malanville pourraient s'améliorer si des précautions particulières étaient prises à cet effet. Nos investigations sur le marché nous ont permis de constater qu'il y a d'importantes fuites de ressources financières et humaines pour la commune dans ledit marché. Il n'y a aucune mesure de contrôle à l'endroit des agents collecteurs des taxes au cours de l'exercice de leur profession. Ceci favorise certains comportements illicites tels que la fraude, l'incivisme au niveau des usagers et le détournement des fonds par les agents collecteurs. Ainsi, avons-nous noté plusieurs problèmes spécifiques notamment : des zones du marché qui sont rarement parcourues par les agents collecteurs pour des raisons que nous découvrirons certainement plus tard, des usagers qui refusent de payer les taxes pour une raison ou une autre, des usagers qui payent les taxes mais sans recevoir la valeur inactive correspondante, etc. Par ailleurs, nous avons aussi constaté que plusieurs usagers ont quitté le marché pour aller vers les marchés voisins tels que le marché de Gaya au Niger, le marché de Kamba au Nigeria et celui de Ségbana afin de continuer à exercer leurs activités. Par son caractère international, le marché central de la commune de Malanville est alors vulnérable aux mouvements migratoires. Il convient donc de réfléchir afin d'améliorer sa gestion pour éviter que cette grande source de richesse de la commune ne se perde.

---

<sup>6</sup> Annexe 10 : Situation financière de la commune de Malanville de 2002-2006

Il résulte des problèmes énoncés qu'il y a forcément des raisons qui expliquent leur existence. A priori, nous nous sommes posées la question de savoir : qui sont les véritables responsables de ces différentes situations ? Quelles en sont les causes ? Et que faire pour y remédier ? Car, nous sommes certaine qu'en approfondissant nos recherches, nous pourrions répondre à ces questions et cela peut nous amener à découvrir d'autres problèmes. Si ces problèmes ne sont pas résolus, il sera difficile pour la commune d'entrer en possession intégrale de ses recettes.

Le problème général qui découle des constats faits est le suivant : « la faiblesse du niveau de mobilisation des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de Malanville », autrement dit, quelles sont, les causes de l'évasion apparente des taxes perçues sur le marché central de Malanville ?

Les problèmes spécifiques qui en découlent se résument comme suit :

- 1) la fraude pratiquée par les agents collecteurs au cours de l'exercice de leurs fonctions ;
- 2) l'incivisme des usagers face au paiement de leurs taxes ;
- 3) la mauvaise gestion de la collecte des taxes par la mairie.

A travers le thème susmentionné, nous étudierons, grâce à une enquête, le problème général ci-dessus évoqué en nous servant des problèmes spécifiques, avant d'aboutir à l'analyse des résultats d'enquête et formuler des approches de solution pour l'amélioration des recettes non fiscales collectées dans le marché central de la commune. C'est dans cette perspective que nous avons mené nos investigations à la mairie, à la Recette-Perception, auprès des agents collecteurs qui interviennent dans le marché central de la commune et auprès des usagers.

## **B- Vision globale de résolution de la problématique**

Rappelons que les différents problèmes spécifiques qui sont relevés par rapport à la collecte des taxes sur le marché sont :

- la fraude pratiquée par les agents collecteurs au cours de l'exercice de leur fonction ;
- l'incivisme des usagers face au paiement de leurs taxes ;
- la mauvaise gestion de la collecte des taxes par la mairie.

Face à tous ces problèmes que l'on rencontre aujourd'hui dans la gestion de la collecte des taxes dans le marché central de la commune de Malanville, nous allons faire en premier lieu, une analyse rétrospective sur la base des statistiques des années 1998 à 2007 afin d'apprécier la gestion du marché central de la commune et la manière dont les taxes y sont collectées et gérées. Ce sera l'occasion d'apprécier la gestion directe du marché central de la commune par la mairie et de vérifier comment les recettes réalisées à cet effet lui permettent de faire face à ses charges<sup>7</sup>. Nous analyserons la manière dont s'effectue la collecte des taxes dans le marché en nous y rendant personnellement pour constater. De même, nous allons apprécier la manière dont ils procèdent à la collecte des taxes afin d'identifier les insuffisances éventuelles qui pourraient en être liées. Nous dirons alors si c'est la mairie qui gère mal la collecte des taxes sur le marché ou si le problème de la perte des ressources financières dans le marché central de la commune est lié ou non à sa gestion. Ce n'est qu'après cette analyse que nous verrons s'il est souhaitable ou pas de maintenir le mode de gestion directe du marché central de la commune par la Mairie. Ensuite, nous rechercherons les véritables raisons des insuffisances

---

<sup>7</sup> Annexe 1o : situation financière de la commune de Malanville

éventuelles liées au mécanisme de gestion du marché en nous adressant aux acteurs concernés par le thème de notre étude. Ainsi, nos investigations sur le marché nous ont permis d'identifier au moyen de questionnaires, les vraies raisons de l'existence des situations qui y prévalent surtout en ce qui concerne les usagers et les agents collecteurs. Notre analyse sera ainsi fondée sur des informations réelles et les recommandations que nous ferons tiendront leurs promesses si elles étaient suivies.

Avant de procéder à l'analyse des données, nous allons présenter dans un premier temps, l'exposé de la situation financière de la mairie en matière de collecte et de gestion des recettes non fiscales recouvrées par elle dans le marché central de Malanville (annexe 10). Nous allons donc procéder à la présentation des résultats de notre enquête afin de vérifier l'effectivité ou non des hypothèses énoncées au début de ce travail.

## Section 2: Explication des concepts clés de notre étude : recettes non fiscales et recettes fiscales ; valeurs inactives et droits sur les services marchands.

### **Paragraphe 1 : Explication des concepts**

#### **A- Recettes fiscales et non fiscales**

- **Les recettes fiscales :** D'après nos recherches sur le site internet [www.google.com](http://www.google.com), « Les recettes fiscales des administrations publiques sont définies comme la somme des impôts directs prélevés sur les ménages et les entreprises, des impôts indirects et des cotisations de sécurité sociale. Les recettes non fiscales comprennent les excédents

d'exploitation des entreprises publiques, les revenus de la propriété, les droits et redevances d'utilisation, ainsi que les autres transferts courants et en capital reçus par les administrations publiques. Les données portent sur le secteur des administrations publiques, qui sont obtenues par consolidation des comptes de l'administration centrale, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale ». Les recettes fiscales auxquelles nous avons fait allusion dans notre étude concernent les patentes foraines et les impôts que recouvre le C.I.P.E pour le compte de l'Etat et de la commune selon la nature du prélèvement. Le C.I.P.E est le service qui représente la Direction des impôts dans la commune de Malanville. A ce titre, il est chargé du recouvrement de toutes les recettes fiscales de la commune parmi lesquelles se trouvent les patentes foraines prélevées sur les activités commerciales de la commune. Les agents du C.I.P.E se rendent une fois par an dans le marché central de la commune pour recouvrer les impôts chez les marchands sur la base des normes fiscales prédéfinies. En ce qui concerne les patentes foraines, elles sont prélevées sur les commerçants en fonction de leur chiffre d'affaires annuel. Les patentes foraines sont recouvrées pour le compte de la commune de même que les prélèvements fonciers.

- **Les recettes non fiscales :** Au sens large, « les recettes non fiscales constituent l'ensemble des recettes de la section de fonctionnement du budget de la commune relatives aux prestations de services, aux produits du patrimoine et des activités, aux taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la commune ; l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent et les recettes diverses »<sup>8</sup>. L'article 14 de la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999, portant régime

---

<sup>8</sup> Article 9 de la loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes et République du Bénin

financier des communes en République du Bénin stipule que : « Les recettes non fiscales de la section de fonctionnement peuvent comprendre le produit de subventions ou dotations de fonctionnement accordées par l'Etat ou toute autre personne physique ou morale. ». Dans le cas de notre étude, il s'agit de l'ensemble des recettes de la commune perçues au moyen d'un titre préétabli appelé « Valeur Inactive ». Les valeurs inactives sont instituées, recouvrées et gérées personnellement par la mairie dans le but de subvenir à ses besoins. Les recettes non fiscales sont prélevées sur toutes les activités commerciales, productives, agricoles et touristiques menées dans la commune, d'une part, et sur l'ensemble des services rendus à la population par la mairie d'autre part. Les recettes non fiscales permettent d'assurer le fonctionnement et l'investissement (annexe 10).

## **B- Les droits sur les services marchands et valeurs inactives**

- **Les droits sur les services marchands** : Aux termes de l'article 11 alinéa 4 de la loi 98-007 du 15-01-1999 portant Régime Financier des Communes en République du Bénin, « les droits sur les services marchands comprennent la taxe de stationnement sur les gares routières et l'excédent des produits sur les charges des gares routières et des marchés ou la part revenant à la commune ». La comptabilité de la mairie de Malanville considère comme droits sur les services marchands, l'ensemble des taxes que cette dernière prélève sur les activités commerciales, productives et agricoles opérées dans les marchés de la commune. Elles sont recouvrées tous les jours (ordinaires et jours du marché) dans le marché central de la commune et uniquement les jours du marché dans les autres marchés de la commune.

- **Les valeurs inactives (VI):** Ce sont les titres au moyen desquels la mairie recouvre les recettes non fiscales de la commune. Ils sont commandés, après appel d'offre, à un imprimeur en fonction des besoins de la mairie par valeurs faciales et par rubrique de recettes concernées. Ainsi, les valeurs inactives sont caractérisées par leur pré-impression et leur pré-évaluation et sont délivrées au payeur compte tenu du prix payé par rapport au montant de la taxe concernée. Elles servent de preuve au payeur et à l'agent collecteur en cas de contrôle. Ainsi, les agents collecteurs délivrent les valeurs inactives sans aucun autre remplissage aux populations concernées. La liste intégrale des valeurs inactives gérée par la commune est présentée en annexe<sup>9</sup>.

Dans le marché central de Malanville, elles sont délivrées aussi bien aux marchands qu'aux acheteurs en fonction des transactions effectuées à chaque niveau<sup>10</sup>. C'est cette dernière partie qui sera prise en compte par notre étude.

## **Paragraphe 2 : Contenu des concepts**

### **A- Recettes fiscales et recettes non fiscales**

- **Recettes fiscales :** dans la commune de Malanville, elles sont composées des patentes foraines, des impôts et taxes, des taxes de développement local (T.D.L), contributions foncières sur propriétés bâties et non bâties.

- **Recettes non fiscales :** elles sont composées de recettes tirées de :

---

<sup>9</sup> Annexe 9 : liste des valeurs inactives gérées par la commune de Malanville

<sup>10</sup> Annexe 2 : liste des droits sur les services marchands

- . Ventes de produits finis de récolte et de produits forestiers, les produits vendus par la mairie ;
- . Produits du patrimoine et des activités de la commune
- . Les prestations de services
- . Les produits accessoires

## **B- Composition des droits sur les services marchands**

Les droits sur les services marchands font partie de la rubrique des prestations de service et sont composés de :

. Produits collectés : taxe payée par chaque acheteur de vivre sur l'ensemble des produits achetés dans le marché en fonction du nombre de sacs ;

. Droits de place : taxe payée par chaque usager ayant bénéficié d'une place dans le marché pour y exercer une activité donnée ;

. Stationnement : cette taxe concerne tous les véhicules (gros camions et véhicules légers) qui stationnent dans le marché. Les prix sont fixés par jour de garage selon qu'il s'agit d'un gros camion ou d'un véhicule léger. Ainsi, les prix des valeurs inactives placées à cet effet sont fixés en fonction de la nature du véhicule.

. Douches et latrines publiques : ces taxes sont prélevées sur les usagers du marché qui utilisent les douches et latrines qui y sont construites.

. Barques et pirogues motorisées : ce sont des taxes prélevées sur les usagers qui garent leurs barques et pirogues dans le cadre des transactions foraines.

. Bétail sur le marché : taxes payées par les usagers qui viennent vendre des animaux sur la place du marché.

. Bétail en transit : ce sont les taxes recouvrées sur les acheteurs de bétails à Malanville et qui l'acheminent hors Malanville.

Nous présenterons en annexe 2 le tableau complet des prix fixés par valeurs inactives placées pour recouvrer toutes ces taxes dans le marché central de la commune.

## **CHAPITRE 2 : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

Si nous avons choisi d'étudier la gestion des droits sur les services marchands dans le marché central de la commune de Malanville, c'est pour plusieurs raisons. Ce n'est certainement pas à ce niveau seul qu'il existe des problèmes. Si nous avons choisi de faire ce travail, c'est bien sûr sur la base d'objectifs bien déterminés et nous ne pouvons le faire sans les moyens adéquats pouvant nous aider à collecter les différentes informations à cet effet. Ainsi, consacrons-nous essentiellement le présent chapitre, à la définition des objectifs, des hypothèses de notre étude, et à la revue de la littérature (section 1) d'une part et au choix de la méthodologie de l'étude (section 2), d'autre part.

### **Section 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature**

Nous parlerons en premier lieu des objectifs de l'étude (paragraphe 1) avant d'aborder la définition des hypothèses de notre étude (paragraphe 2).

#### **Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude**

##### **A- Objectif général de l'étude**

L'objectif général de notre étude vise à apporter notre contribution en vue de l'amélioration des recettes non fiscales de la commune en général et celles générées par le marché central en particulier. Notre travail consiste à tracer des

pistes qui permettraient à la mairie de rentrer intégralement en possession des taxes recouvrées sur le marché, et dont elle perd une bonne partie, donc d'en prévenir l'évasion. Désormais, notre travail prêtera des idées utiles à la mairie afin de lui éviter ces pertes à l'avenir. Ceci lui permettra aussi, dans la mesure du possible, de prendre en compte nos observations, de généraliser la mise en œuvre de nos recommandations sur les recouvrements de toutes les recettes non fiscales dont la mairie en a la charge, pour résoudre et les problèmes récurrents et les problèmes spécifiques de gestion.

### **B- Les objectifs spécifiques de l'étude**

Les objectifs spécifiques de notre étude se présentent comme suit :

Objectif spécifique N°1 : analyser les différentes stratégies à mettre en œuvre par la mairie pour lutter contre les comportements des citoyens notamment : la fraude enregistrée lors des opérations de la collecte des taxes par les agents collecteurs ;

Objectif spécifique N°2 : identifier les principales causes de l'incivisme des usagers lors du paiement des taxes dans le marché central de la commune afin de proposer des dispositions à prendre pour réduire de tels comportements à l'avenir ;

Objectif spécifique N°3 : contribuer, par les résultats du présent travail, à l'institution d'une meilleure gestion de la collecte des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de la commune de Malanville.

## **Paragraphe 2 : Causes, hypothèses de l'étude et revue documentaire**

### **A- Causes et hypothèses de l'étude**

Par suite des premiers constats faits par rapport au recouvrement et à la gestion des droits sur les services marchands dans le marché central de la commune, nous avons d'abord pensé que la cause de la faiblesse des recettes réalisées à partir des DSSM perçus sur le marché serait le manque de suivi et de contrôle des agents collecteurs au cours de l'exercice de leurs fonctions. C'est ce qui justifie la mauvaise gestion du recouvrement des droits sur les services marchands par la mairie. De même, il s'avère que l'insuffisance de sensibilisation des usagers pourrait être à l'origine de l'incivisme et de la réticence de ces derniers face aux paiements des DSSM. Nous pouvons donc retenir les hypothèses de travail suivantes :

Hypothèse N°1 : l'insuffisance de suivi et de contrôle au cours des opérations de recouvrement des taxes sur le marché central de la commune est à la base de la fraude pratiquée par les agents collecteurs.

Hypothèse N°2 : l'insuffisance de sensibilisation des usagers du marché est la principale cause de l'incivisme que l'on observe aujourd'hui de la part de ceux-ci vis-à-vis du paiement des droits sur les services marchands.

Hypothèse N° 3 : l'insuffisance d'agents qualifiés est à l'origine de la mauvaise gestion effectuée par la mairie en matière de recouvrement des droits sur les services marchands perçus sur le marché central de la commune.



## **B- La revue documentaire**

Suivant les auteurs du plan de développement de la commune de Malanville, les activités commerciales y sont très développées, notamment au chef lieu de la commune. La ville de Malanville abrite le deuxième marché du Bénin, après celui de Dantokpa sur le plan de la densité des transactions. Initialement prévu pour être animé uniquement les samedis, ce marché s'anime actuellement, trois jours sur sept (jeudi, vendredi et samedi). Il draine des milliers d'acteurs, chaque semaine. Malgré cette affluence, ce marché ne favorise pas la mobilisation de ressources financières en évolution pour la mairie.

La forte potentialité dont dispose la commune pour son développement, le manque de contrôle efficace, l'impunité vis-à-vis des mauvais payeurs et des agents collecteurs, expliquent en partie le faible taux des recouvrements de recettes non fiscales, dans le marché central de la commune. Selon Adamou EL HADJ Tidjani<sup>11</sup>, une telle ambiance peut favoriser la floraison de l'informel avec toutes les facilités pour échapper au contrôle en matière de retard d'acquittement de la taxe voire du non paiement.

MAMAN explique que c'est de cette pensée que découle l'incivisme de nos populations caractérisé par la réticence de la majorité des contribuables à s'acquitter spontanément de leur devoir de citoyen. Ainsi, elle refuse consciemment ou inconsciemment de payer spontanément les taxes qu'elle doit. Ceci peut s'expliquer par l'insuffisance des informations diffusées en direction de nos populations qui ignorent le plus souvent l'existence des textes législatifs

---

<sup>11</sup> Adamou ELHADJ TIDJANI p43 : « La contribution des ressources non fiscales au budget des collectivités locales : cas de la circonscription urbaine de Cotonou »

et/ou réglementaires qui fixent lesdites taxes et la nécessité de les collecter pour couvrir les charges de la commune.

C'est pour remédier aux problèmes ci-dessus évoqués que M. Adamou el HADJ Tidjani propose la révision du mode de collecte des recettes non fiscales dans Cotonou et celle de la qualité de la communication. Dans le PDC, il est dit que d'autres maux qui minent le marché central de Malanville concernent les contraintes liées à son ouverture au plan international. El Hadj Tidjani explique qu'à priori, la gestion des marchés locaux n'intéresse pas vraiment les relations internationales ainsi que leurs problèmes. Qu'on le veuille ou pas, les phénomènes d'intégration régionale et de globalisation obligent notre pays, le Bénin, à s'ouvrir sur le plan international. Ainsi, il y a une certaine facilité de transaction entre les différents pays. Bien que cela procure des avantages, il comporte aussi des inconvénients.

## Section 2 : Choix de la méthodologie de l'étude : approches empirique et théorique.

La réalisation du présent travail nécessite d'abord une enquête préalable à la mairie et dans le marché pour établir l'état des lieux et bien situer la problématique de l'étude. Ensuite, il convient d'établir des questionnaires à l'endroit des agents collecteurs et des usagers du marché. Nos recherches à la mairie sont limitées aux entretiens et à la recherche documentaire.

## **Paragraphe 1 : Enquête et questionnaire**

### **A- L'enquête**

C'est la phase de la collecte des données de notre étude. Elle permet d'entamer les recherches sur le terrain afin d'identifier les véritables problèmes rencontrés par la mairie dans la gestion des droits sur les services marchands. De ce fait, elle nous amène à constater les faits réels et à nous imprégner personnellement des vécus de la mairie. Cette enquête s'est déroulée au service administratif et financier de la mairie, à la recette perception et au centre des petites et moyennes entreprises de Malanville. Les informations collectées à ces différents niveaux sont aussi bien des données théoriques que numériques. L'analyse de ces données nous a permis :

- d'établir la problématique de notre étude, en confirmant les insuffisances qui existent en la matière ;
- de progresser dans nos recherches, en posant des questions aux usagers du marché central et aux agents collecteurs.

### **B- Le questionnaire**

C'est l'outil fondamental de la collecte des données qui a été le plus exploité au cours de l'élaboration du présent travail. Il est adressé aussi bien aux agents collecteurs qu'aux usagers du marché (vendeurs et acheteurs). Le questionnaire nous a permis :

- de recueillir les avis de tous les acteurs qui interviennent dans le fonctionnement du marché ;
- de faire une analyse aisée des problèmes.

Aussi, grâce à cet outil, la réponse aux questions posées dans la problématique sera plus ou moins aisée, compte tenu des réalités vécues sur les lieux du stage et permettra de vérifier les hypothèses de notre étude sur la base d'informations réelles.

Sur les quarante agents collecteurs questionnés, nous avons pu recueillir exactement vingt cinq réponses. Ceci se traduit par le fait que tous les agents collecteurs n'étaient pas convaincus de notre bonne foi et estime que le présent travail pourrait plus tard leur causer des déconvenues dans l'exercice de leur fonction. C'est ce qui explique leur réticence à répondre au questionnaire.

En ce qui concerne les usagers du marché, nous avons adressé notre questionnaire à deux cent vendeurs et à cent acheteurs. Nous avons constitué à cet effet un échantillonnage simple parce qu'il nous sera difficile d'analyser et d'étudier des réponses pour plus de trois cents enquêtés.

## **Paragraphe 2 : Entretien et recherche documentaire**

### **A- l'entretien**

Dans le cadre de notre étude, nous nous sommes entretenus avec toutes les personnes ressources que nous jugeons susceptibles de nous fournir des renseignements sur notre thème. Il s'agit notamment du chef service financier de

la mairie, du maire et du receveur percepteur. L'entretien nous a permis d'être informée, au jour le jour, sur les mouvements et la gestion du marché durant tout notre séjour dans la commune. C'est le guide d'entretien qui constitue l'outil utilisé durant notre stage pour recueillir les informations à ce niveau<sup>12</sup>.

## **B- La recherche documentaire**

C'est l'outil qui nous fournit des informations à partir des écrits laissés par les auteurs qui nous ont précédés dans un travail similaire ou qui ont écrit des documents susceptibles de nous renseigner davantage sur l'objet de notre étude. Ainsi, nous nous informerons en nous référant aux documents disponibles à la mairie de Malanville, lieu de notre stage, à la Recette-Perception et dans les bibliothèques sur la base du thème de notre étude. Il s'agit notamment du plan de développement de la commune (PDC), des bilans financiers annuels réalisés sur la collecte des valeurs inactives relatives aux droits sur les services marchands. D'autres documents nous ont été consultés dans les bibliothèques de l'ENAM et de l'Université d'Abomey-Calavi. Tous ces documents nous ont servi pour la collecte et l'analyse des données.

---

<sup>12</sup> Annexe 7 : guide d'entretien avec la Mairie et la Recette Perception

**DEUXIEME PARTIE**  
**COLLECTE, PRESENTATION DES  
DONNEES ET APPROCHE DE  
SOLUTIONS**

## **CHAPITRE 3 : LA REALISATION DE LA COLLECTE DES DONNEES, LA GESTION DES TAXES DANS LE MARCHE CENTRAL DE LA COMMUNE ET L'ANALYSE DES DONNEES**

Le présent chapitre est consacré à la collecte et à l'analyse des données qui nous ont été fournies au cours de notre stage, et au cours des enquêtes menées sur le terrain, notamment, à la mairie de Malanville et dans le marché central de la commune. C'est aussi le lieu de vérifier les hypothèses de notre étude. Pour ce faire, nous subdiviserons le chapitre en deux grands volets, à savoir : la présentation de la collecte et de la gestion des taxes (section 1), et, analyse de la collecte, de la gestion des taxes et vérification des hypothèses (section 2).

### Section 1 : La présentation de la réalisation de la collecte des données et de la gestion du recouvrement des droits sur les services marchands

Il s'agira ici de la préparation et de la réalisation de la collecte des données de notre étude (paragraphe 1), puis de la gestion du recouvrement et de la collecte des droits sur les services marchands (paragraphe 2).

## **Paragraphe 1 : La préparation et la réalisation de la collecte des données**

### **A- La préparation de la collecte des données**

Le problème primordial des collectivités locales, c'est comment faire pour mobiliser suffisamment de ressources financières afin de pouvoir satisfaire leurs besoins. Mais peu sont celles qui parviennent à gérer rationnellement leurs ressources propres pour s'auto suffire même si celles-ci sont d'une grande importance et peuvent résoudre une bonne partie de leur problème. Au début de notre stage à la mairie de Malanville, nous nous sommes intéressée à la manière dont elle gère le marché central de la commune. Dans cette optique, nous avons décidé de nous entretenir avec les personnes ressources qualifiées afin de voir comment asseoir la problématique de notre étude. C'est ainsi que nous avons pu obtenir un certain nombre de documents écrits<sup>13</sup> par les acteurs de la Mairie et le receveur percepteur, sur la gestion du marché. Parmi ces documents, il y en a qui comportent les données des années 1998 à 2007 (annexe 3). L'analyse de celles-ci montre qu'un problème se pose au niveau des recettes annuelles réalisées par la mairie sur cette période : il y a des années pendant lesquelles lesdites recettes réalisées sont très faibles et d'autres années au cours desquelles elles sont très peu élevées par rapport à l'importance du marché. Cette situation a réveillé en nous une attention particulière. Aussi, avons-nous constaté que l'année la plus performante, au cours de laquelle les recettes sont plus élevées, est l'année 2004. La situation financière de la commune pendant les années 2002 à 2006 est présentée en annexe 10 pour faire ressortir cette tendance. Qu'est-ce qui explique cette amélioration des recettes au cours en 2004 ?

---

<sup>13</sup> Plan de développement de la commune  
Bordereaux de développement  
Rapport du régisseur sur la gestion des recettes non fiscales du marché  
Rapports du receveur percepteur sur la gestion des valeurs inactives

Pourquoi les années précédentes et les années suivantes n'ont pas connu des réalisations similaires ? Pourquoi n'a-t-on pas pu, tout au moins maintenir cette réalisation stable jusqu'en 2007 ? Voilà autant de questions que nous nous sommes posées et auxquelles nous pensons répondre au cours de la réalisation de ce travail dans la partie réservée aux analyses et à la vérification des hypothèses. A priori, on peut dire que si la mairie a pu produire un bon résultat en 2004, elle pourrait faire mieux à la suite. Il est question ici d'approfondir nos recherches sur la gestion du marché central de la commune parce qu'il est sa principale source de revenu en matière de recettes propres. Ne pouvant embrasser tous les domaines de gestion du marché étant donné qu'ils sont nombreux, nous avons préféré centrer notre étude uniquement sur la gestion des droits sur les services marchands qui relève exclusivement de la compétence de la mairie. Sur cette base, des questionnaires ont été établis et soumis aux divers intervenants en la matière, afin de recueillir des données pouvant être davantage utiles à l'amélioration de la situation. Ainsi, un questionnaire a été établi à l'endroit des agents collecteurs et un autre à l'endroit des usagers du marché. Au niveau des différentes institutions concernées par la gestion de la collecte des droits sur les services marchands, des entretiens nous ont été accordés. Toutes ces démarches ont été faites dans le but de faciliter l'analyse de la situation actuelle du marché et celle de problèmes liés à sa gestion. Ceci nous permet, dans le cadre de l'étude, de vérifier correctement, les hypothèses de l'étude à partir des informations recueillies aussi bien à la mairie qu'au niveau des autres acteurs concernés.

## **B- La réalisation de la collecte des données**

Cette partie est réservée à l'exposé des informations reçues auprès des différents acteurs concernés par la gestion de la collecte des DSSM. La réalisation de la collecte des données a été faite à plusieurs niveaux. Le résumé

des informations collectées auprès de la mairie, des usagers du marché (acheteurs et vendeurs), des agents collecteurs et de la Recette-Perception se présente comme suit :

- **Au niveau de la mairie**, les informations collectées se limitent aux difficultés que celle-ci rencontre dans la gestion de la collecte des droits sur les services marchands. Ainsi, jusqu'à présent, La mairie n'a pas encore pu maîtriser les raisons qui motivent la faiblesse des recettes non fiscales du marché. Le chef service des affaires financières (C/SAF) de la mairie a affirmé qu'il a eu la chance de constater personnellement que certaines personnes échappent aux paiements des taxes, au cours de ses visites inopinées dans le marché. Selon lui, cette situation se justifie par le fait que les agents collecteurs ne placent pas parfois les valeurs inactives auprès des usagers avant de percevoir chez eux un prix forfaitaire inférieur au montant desdits titres. Les sommes ainsi collectées par les agents collecteurs ne font l'objet d'aucun compte-rendu ni d'aucun contrôle. Il reconnaît aussi qu'il n'a pas la possibilité de se rendre régulièrement dans le marché à cause de ses autres activités qui l'occupent par moments. Ainsi, les agents collecteurs n'étant pas contrôlés dans l'exercice de leurs fonctions, sont laissés à leur propre compte au cours des opérations de collecte. En outre, le C/SAF justifie le détournement pratiqué par les agents collecteurs et l'attitude des usagers du marché central vis-à-vis du paiement des taxes par :

- . L'absence de contrat d'objectifs entre la mairie et les agents collecteurs ;
- . La non implication des membre du conseil communal dans la collecte des taxes et l'insuffisance de personnel d'exécution ;
- . L'absence de moyens de communication pour sensibiliser les contribuables ;
- . L'insuffisance de matériels et d'outils adéquats de travail ;

. L'absence de motivation des employés.<sup>14</sup>

- **Au niveau des usagers<sup>15</sup>** : ils accusent la mairie de ne les avoir pas associés à la prise des décisions relatives à la détermination du montant des taxes qu'elle perçoit sur leurs activités. Les vendeurs affirment que depuis l'avènement de la décentralisation, leurs chiffres d'affaires dans le marché baissent de jour en jour. Ils enregistrent des méventes comparativement aux années précédentes. D'autres ont estimé que leurs chiffres d'affaires ont baissé jusqu'en dessous de 50%. Par conséquent, ils ont de la peine à s'acquitter de leurs droits vis-à-vis de la mairie. Selon eux, dans le marché voisin, celui de GAYA, situé à sept (7) kilomètre de Malanville, les chiffres d'affaires réalisées sont plus importants par rapport à ceux du marché de Malanville. Alors que le marché de Gaya ne s'anime qu'une seule fois par semaine (les mardis). Les effectifs des usagers du marché qui s'intéressent aux transactions relatives à l'achat et à la vente des produits manufacturés ont largement diminué ; de même que ceux qui s'intéressent aux autres produits importés et en transit vers le Niger. Ils justifient les fuites des animateurs du marché vers les autres marchés voisins par le comportement qu'adoptent certains agents collecteurs au cours de l'exercice de leur fonction. Ils disent que des agents collecteurs leur prennent de l'argent sans leur délivrer les VI correspondantes. Parfois, ils partent avec leurs reliquats. De même, il y a des zones qu'ils ne parcourent presque jamais pour des raisons que les usagers ignorent. Toutes ces attitudes découragent les étrangers qui viennent exercer leurs activités dans le marché central de la commune. Ainsi, les animateurs du marché s'en vont, les ressources du marché diminuent et ils déplorent le silence de la mairie

---

<sup>14</sup> Source : Rapport du régisseur se la commune

<sup>15</sup> Source : questionnaire adressé aux usagers du marché en annexe 5

face à cette situation. Ils se sont plaints également du fait que les produits de la friperie, autrefois déchargés à Malanville, ne le sont plus. Certains usagers contestent le paiement des droits de place à la mairie parce que ce sont eux-mêmes qui ont construit leurs boutiques et que, de nos jours, seules la vente des produits vivriers et celle des bétails sont correctement rentables dans le marché et le maintiennent en vie.

- **Au niveau des agents collecteurs :** les agents collecteurs n'arrivent pas à recouvrer toutes les sommes relatives aux valeurs inactives pour une raison ou une autre. En effet ils affirment que certaines personnes leur échappent parce que le marché n'est pas clôturé. D'autres négocient avec eux le paiement des taxes qui leur incombent et ils cèdent parfois aux plaintes et aux possibilités de paiement des usagers concernés. Ainsi, selon eux, dans certaines mesures, « c'est le terrain qui commande ». Ils ont expliqué qu'à des moments donnés, les valeurs inactives ne peuvent être délivrées qu'en fonction de la « réalité du terrain ». Certains ont donné comme exemple, les taxes recouvrées sur les produits collectés, payées par les acheteurs ; ces taxes sont d'ailleurs les plus courantes. En effet, ils n'arrivent pas à les recouvrer toutes parce que les acheteurs qui acquièrent un ou deux sacs de ces produits destinés à la consommation refusent de se voir appliquer les mêmes taux que ceux qui les achètent à des fins commerciales. Pour ce faire, ils évitent parfois les sorties par les entrées principales et échappent ainsi aux agents collecteurs ou essaient parfois de les convaincre en payant des montants forfaitaires pour lesquels ils ne délivrent pas le plus souvent de valeurs inactives en contrepartie. Ainsi, ils disent que seuls ceux qui achètent en gros subissent effectivement l'application réelle des taux fixés à cet effet quand bien même ces derniers sont souvent négociés par les soi-disant « payeurs incapables ». c'est pratiquement la même chose qui se passe dans le

recouvrement des autres composantes des droits sur les services marchands. Nous leur avons demandé si les fonds encaissés sans délivrance des valeurs inactives font aussi objet d'un compte-rendu au chef service des affaires financières de la mairie. A cette question certains ont répondu oui et d'autres ont tout simplement dit non. Ces derniers ont avancé comme argument que la mairie n'est même pas informée de l'existence d'une telle situation. Du moins, eux, ils n'ont pas osé révéler celle-ci à la mairie de peur que ne jaillissent sur eux les fâcheuses conséquences qui en résulteraient. Ceux qui le font par contre, justifient qu'ils évaluent l'ensemble des sommes recouvrées et délivrent les valeurs inactives correspondantes en fonction de leurs valeurs faciales.

- **Au niveau de la Recette-Perception :** selon le receveur-percepteur, plusieurs mesures ont été déjà prises afin de recouvrer les fonds relatifs à la délivrance des valeurs inactives dans leur montant intégral. Depuis toujours, les recettes réalisées par rapport aux valeurs inactives chaque année, n'ont jamais rencontré la satisfaction des autorités concernées par leur gestion. Le receveur actuel de la commune n'a pas encore maîtrisé la situation malgré toutes les dispositions qu'il a prises. Il a en effet instruit des personnes chargées de suivre la collecte des taxes dans le marché qu'il accompagne personnellement tous les samedis. Ces personnes échouent parfois dans l'accomplissement de leur mission du fait des comportements des agents collecteurs et ceux des usagers de mauvaise foi. Le receveur-percepteur estime que les agents collecteurs ne jouent pas correctement le rôle qui est le leur et s'entendent avec les usagers, lors des opérations de contrôle pour qu'ils l'empêchent d'avoir accès à certaines zones du marché. De même, il a dit que les agents collecteurs ne rendent pas aussi compte fidèlement des taxes qu'ils ont collectées dans le marché et que, seuls les comptes des activités de la

journee du samedi sont effectivement rendus à la mairie. Aux dires du receveur-percepteur, les réalisations de recettes effectuées au cours des autres jours de la semaine sont détournées. A cet effet, il nous a fourni des rapports annuels qu'il a eu à faire sur la situation financière dans le marché central de la commune de 2003 (année de sa prise de fonction dans la commune) à 2007 (dernière année qui précède la réalisation du présent travail) afin de nous permettre d'avoir plus de détail sur les informations qui nous intéressent dans le cadre de la réalisation de notre étude.

## **Paragraphe 2 : La réalisation de la collecte et la gestion du recouvrement des droits sur les services marchands**

### **A- La réalisation de la collecte des DSSM**

Le marché central de la commune de Malanville est subdivisé en dix zones à parcourir chaque jour par les agents collecteurs. La collecte s'effectue réellement de la manière suivante :

- **De 1998 à 2003** : le receveur-percepteur de la commune de Malanville se chargeait de la collecte des taxes. Ainsi, pour collecter celles-ci, le receveur engageait des agents chargés de les recouvrer auprès des usagers du marché moyennant une contrepartie. Ces agents, communément appelés « agents collecteurs », étaient recrutés sans aucune base fixée au préalable. Aucun diplôme n'est exigé pour leur recrutement. Ils rendent compte périodiquement au receveur. Généralement, cela se faisait tous les débuts de semaine, plus précisément les lundis. Ainsi, le lundi qui suivait la semaine écoulée, ils se rendaient à la Recette Perception pour rendre compte de ce qui a été fait au

cours de ladite semaine. Le receveur-percepteur leur délivre des reçus dont il garde les souches pour ses opérations comptables. De ce fait, il tient le registre et la comptabilité des valeurs inactives et rend compte à son tour au maire de la commune.

- **De 2004 à 2007** : en 2004, sur la demande du RP, un chef du service des affaires financières a été nommé par le maire de la commune. Ainsi, les tâches relatives à la collecte et à la gestion des DSSM sont désormais réparties entre le RP et le C/SAF. Ce dernier s'occupe, à présent, de la réception des agents collecteurs tous les lundis pour le point des recettes recouvrées au cours de la semaine écoulée. Il tient le registre des valeurs inactives. Chaque agent collecteur a un cahier sur lequel est écrit son nom et où il est mentionné le montant qu'il verse chaque semaine à la mairie. C'est à partir de ce cahier que l'agent collecteur perçoit les primes qui s'élèvent à 15% du montant total des recettes qu'il aurait réalisées dans le mois.

## **B- La gestion de la collecte des DSSM**

Elle est assurée conjointement par la mairie et la Recette-Perception. Cependant, la charge de la gestion des DSSM incombe plus à la mairie qu'à la recette Perception car cette dernière n'intervient que pour recevoir le compte rendu du C/SAF. Toutefois, elle peut intervenir chaque fois qu'elle constate des anomalies dans la gestion faite par la mairie. Au niveau de cette structure, c'est le C/SAF qui s'en occupe tandis qu'à la Recette-Perception, c'est le RP qui en est concerné. Ainsi, le RP tient la comptabilité des valeurs inactives. Précisons à présent le rôle de chacune de ces institutions dans la gestion des DSSM :

- La mairie devrait gérer aussi bien les ressources financières du marché que les ressources humaines, matérielles et infrastructurelles

entrant dans le bon déroulement des opérations de collectes des DSSM dans le marché. A ce titre, elle fait ce qu'elle peut, pour le bon fonctionnement de ce dernier. Pour ce faire, elle s'assure que les usagers du marché sont dans de bonnes conditions pour exercer leurs différentes activités. A cet effet, elle reste en contact avec les usagers du marché à travers leurs représentants avec qui, elle organise, de temps en temps, des réunions afin de recueillir leurs avis sur la gestion de la mairie. Aucun rapport écrit n'est disponible à cet effet. De même, elle contrôle les agents collecteurs dans l'exercice de leurs fonctions et est directement en contact avec eux pour leur notifier, dans la mesure du possible, les insuffisances qu'elle relève dans l'exercice de leur fonction. Les vendredis et les samedis, le C/SAF se rend dans le marché pour vérifier les opérations faites par ces derniers. Il leur donne des carnets de valeurs inactives à délivrer aux usagers pour chaque taxe collectée.

- Le receveur percepteur s'occupe personnellement de la tenue de la comptabilité et de la réception des VI. En fin d'exercice, il fait conjointement avec le C/SAF, le point financier des VI. C'est à partir du montant des valeurs inactives délivrées qu'ils évaluent les recettes réalisées sur la base des DSSM. Cependant, il envoie de temps en temps ses collaborateurs travailler avec le C/SAF lors du contrôle des opérations des agents collecteurs dans le marché. Enfin, le RP détient l'ensemble des deniers de la commune.

## Section 2 : Présentation des résultats de l'enquête, analyses de la réalisation de la collecte, de la gestion du recouvrement des taxes et vérification des hypothèses

La présentation des résultats sera le résumé, sous forme de tableau, de l'ensemble des informations reçues au cours de notre enquête par questionnaires et entretiens. Quant à l'analyse de la collecte des DSSM, elle se déroule sur la base d'une enquête rétrospective c'est-à-dire qu'elle prend en compte la présentation sommaire de tout ce qui entre en ligne de compte dans la réalisation de cette étude au cours des années antérieures à celle pendant laquelle on la réalise. A cet effet, nous allons asseoir notre analyse sur une période de dix années consécutives comme nous l'avons indiqué plus haut.

### **Paragraphe 1 : Présentation des résultats, et, analyse de la collecte et de la gestion des taxes**

#### **A- Présentation des résultats**

Nous présenterons les résultats de notre enquête dans les deux tableaux synthétiques suivants :

**Tableau 2 : Présentation des résultats relatifs aux questions posées aux agents collecteurs : échantillon considérée 40. Nombre de réponses reçues : 25 soit 62,5%**

Les causes du faible niveau des recettes produites par les droits sur les services marchands

Modalités	Nombre d'observation	Fréquence relative
Manque de motivation	12 / 25	48%
Défaut de clôture du marché	23 / 25	92%
Réticence des clients face au paiement des taxes	18 / 25	72%
Difficulté d'accès à certaines zones du marché	25 / 25	100%
Dépeuplement du marché	20 / 25	80%
Mévente	24 / 25	96%
Manque de sensibilisation des usagers	25 / 25	100%
Niveau d'étude des agents collecteurs relevé : aucun diplôme	33 / 40	82,5%
Niveau d'étude des agents collecteurs : CEP	7 / 40	17,5%

**Source : Questionnaire adressé aux agents collecteurs (annexe4)**

**Tableau 3: Présentation des résultats d'enquêtes relatives aux questions posées aux usagers du marché : échantillons considérés : 300 (200 commerçants et 100 acheteurs). Nombre de réponses reçues 300.**

Principales causes d'incivisme, de réticence vis-à-vis du paiement des taxes et, celles relatives à l'assèchement du marché

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Montant élevé des taxes	232 / 300	77,33%
Méventes (les vendeurs)	200 / 300	66,66%
Abandon du déchargement des produits importés dans le marché	227 / 300	75,66%
Comportement des agents collecteurs	198 / 300	66%
Faible information des usagers	202 / 300	67,33%

Source : questionnaire adressé aux usagers (annexe 5)

## **B- Analyse des données relatives à la réalisation de la collecte et de la gestion du recouvrement des taxes**

La collecte et la gestion des taxes seront analysées suivant les périodes définies supra. Pour la collecte des taxes, nous avons procédé à l'analyse de manière suivante :

- **de 1998 à 2003** : l'analyse de la collecte des taxes durant cette période est fondée sur les réalisations de ladite période et les insuffisances liées à la collecte des taxes au cours de ces années. Nous présenterons en annexe<sup>16</sup>, la liste des recettes annuelles réalisées quant à de la délivrance des VI relatives aux droits sur les services marchands afférents à la période 1998 à 2007. Les recettes réalisées pendant la période de 1998 à 2003 sont très faibles. Elles varient de trente millions (30 000 000) de FCFA à quarante deux millions (42 000 000) de FCFA par an ; soit en moyenne trois millions (3 000 000) de FCFA par mois. Ce faible niveau des recettes est dû notamment à la négligence de l'ancienne sous-préfecture vis-à-vis de la gestion du marché. En effet, il n'y avait aucune mesure de suivi et de contrôle des agents collecteurs à l'époque. De la même manière, ces derniers n'étaient recrutés sur la base d'aucun critère clairement défini et agissaient en toute liberté. La plupart d'entre eux étaient des parents, des amis ou des alliés aux autorités. Ils rendaient compte à la Recette-Perception de leur réalisation. Ils étaient libre dans l'exécution de leur fonction en ce sens qu'aucune irrégularité commise par eux n'était sanctionnée et c'est ce qui explique pourquoi, les résultats

---

<sup>16</sup> Annexe 11 : liste des recettes annuelles réalisées par rapport aux valeurs inactives

financiers étaient très faibles. Ils étaient, pour la plupart, des personnes de faible niveau intellectuel ou déscolarisées. Cela mène au constat qu'ils ne peuvent pas apprécier correctement le rôle qui leur est dévolu dans le développement de leur localité. Nous avons alors conclu, sur la base de ces différentes situations que le manque de contrôle ouvre la porte au laisser-faire et au laisser-aller. L'absence de contrôle, reconnaît le RP actuel de la localité, est due au fait que toutes les activités reposaient sur lui seul. Comme il nous l'a affirmé, il était seul à « faire toutes les opérations relatives à la collecte et à la gestion des DSSM recouverts dans tous les marchés de la commune cumulativement avec ses fonctions de comptable public ». Le manque de personnel compétent pour collaborer avec le receveur percepteur justifie aussi l'absence de dynamisme au cours des recouvrements des taxes concernées. A la suite de cette analyse, nous pouvons aussi conclure que le mode de recrutement des agents collecteurs n'était pas adéquat et ne garantissait aucune fiabilité de la tâche qui leur est confiée. Voilà pourquoi la rentabilité de la gestion du marché n'était pas bonne. A titre d'illustration, considérons les droits de place perçus sur les usagers du marché. Le marché comporte en 1998, **560 boutiques** construites sans compter les pailloles et hangars. Les DDP s'élèvent à **200F** par boutique les jours du marché et **100f** les jours ordinaires. Considérons uniquement les boutiques construites dans le marché. En une semaine, les recettes réalisées au cours des quatre jours ordinaires s'élèvent à **400F** par boutique et les autres jours, **600F** par boutique soit **1000F** à payer par boutique chaque semaine. Les DDP perçues sur les boutiques seules pourraient s'élever à **4000F** par boutique par mois. Ainsi, les DDP à elles seules pourraient produire, **(560×4000) 8 960 000 f de recettes par mois**. Sous cet angle, nous avons estimé que les recettes produites par le marché en ce qui concerne les DSSM, pouvaient s'élever en moyenne à dix millions de francs de FCFA

(10 000 000 FCFA) par mois, soit, cent vingt millions (120 000 000) de FCFA par an. Ceci est possible si les opérations financières deviennent plus crédibles et que la bonne gestion s'installe. Malheureusement, jamais, ce montant n'a été atteint. Le montant le plus élevé que nous avons sur les dix années considérées dans le cadre de notre étude est de 82 000 000 de FCFA.

**Tableau 4 : Présentons un exemple de cette illustration**

Exemple de recettes réalisables sur les DDP pendant un mois

Nature des DSSM	Valeurs faciales	Nombre de taxes à recouvrir	Recettes réalisables par semaine	Recettes réalisables par mois	Valeurs réelles par mois
DDP	200 × 3	560	336 000	1 344 000	5 376 000
	100 × 4		224 000	896 000	3 584 000
	50 × 3		84 000	336 000	1 344 000
	25 × 4		56 000	224 000	896 000
<b>TOTAL</b>		560	700 000	2 800 000	11 200 000

Source : nos investigations

- **De 2004 à 2007** : L'année 2004 étant celle de référence pour toute notre étude, nous nous permettrons de justifier les raisons de notre choix. Comme nous l'avons dit précédemment, c'est au cours de cette année que les recettes non fiscales de la commune, notamment celles produites par le marché, ont subi une véritable évolution. Ceci s'explique par le fait que, sur les dix années considérées, c'est-à-dire les

années 1998 à 2007, seule l'année 2004 présente le montant le plus élevé des droits sur les services marchands collectés jusqu'à ce jour. Elle fait même le double de certaines réalisations. Cette amélioration se justifie par la création, en cette année-là, d'un nouveau service des affaires financières qui partage désormais les charges de la collecte et de la gestion des taxes avec le receveur-percepteur. Cela a permis à celui-ci d'être plus relaxe et de mieux contrôler la situation. C'est ainsi qu'en 2004, les recettes se sont accrues d'environ **45%** par rapport à 2003. Cette amélioration des recettes se justifie par la pression que le receveur percepteur a exercée sur les agents collecteurs et les usagers à travers ses opérations de contrôle des collectes de droits sur les services marchands. Il obligeait et les agents collecteurs et les usagers à payer leurs taxes exactes et contraignait les premiers à délivrer les valeurs inactives placées à cet effet. Etant seul face à cette situation, le receveur-percepteur n'a pas pu continuer et nombreuses sont les difficultés qui l'auront empêché de continuer, ses activités. Alors, il décida de se retirer et de limiter ses actions à la comptabilité, aux commandes et aux réceptions des valeurs inactives de la commune. C'est ainsi que, depuis lors, les réalisations ont recommencé par chuter et sont passées en 2007 à 20% par rapport à 2004. Nous avons alors conclu que le manque de personnel qualifié et l'absence d'un contrôle dynamique justifie le faible niveau des recettes réalisées ces dernières années par la mairie de Malanville.

En ce qui concerne la gestion des taxes, nous ferons une analyse sommaire des différentes situations qui prévalent aujourd'hui dans le marché sur la base des informations recueillies au cours de nos enquêtes dans la commune de Malanville. De manière générale, la gestion du marché par la mairie se limite au contrôle qu'effectue le C/SAF uniquement les jours du marché. Avec les informations que nous avons collectées de part et d'autre au cours de nos

recherches, nous nous sommes rendue compte que la situation des usagers qui interviennent dans l'animation du marché n'est pas tout à fait parfaite. En effet, ce sont les usagers du marché qui payent les taxes et lorsqu'ils ne sont pas dans de bonnes conditions pour exercer leurs activités, cela ne peut améliorer non plus le niveau des recettes de la commune. En dehors du contrôle que la mairie exerce sur les activités relatives à la collecte des taxes, elle ne s'intéresse pas encore au bien-être des usagers. Ainsi le marché ne dispose pas suffisamment de magasins pour permettre aux commerçants de stocker leurs marchandises. Au cours de notre stage, nous avons constaté les conséquences dramatiques de cette situation. Nous pouvons citer, entre autres, l'encombrement du marché par les gros camions. En effet, ceux-ci ne disposent pas d'un air de stationnement fixe et viennent charger et décharger les marchandises sur la surface de vente, au milieu des vendeurs et des acheteurs. Les gros camions créent des embouteillages dans le marché et par conséquent, empêchent les usagers de circuler normalement. De même, cette situation est la cause de plusieurs accidents déjà enregistrés dans le marché avec des pertes en vie humaine. Dans de telles conditions, certains usagers ont de la peine à aller exercer leurs opérations commerciales dans le marché central de la commune. Les fuites, quelle qu'en soient les causes, ne font que diminuer les ressources financières de la commune.

Par ailleurs dans la collecte des taxes, nous avons noté un manque de vigilance dans la gestion des personnes et des biens dans le marché. Le fait que le nombre de hangars et de pailloles non construites dépasse largement le nombre des boutiques construites et régulièrement déclarées affecte les recettes. On note également un manque important d'infrastructures et l'existence de nombreux « sans-abri » dans le marché. Les magasins et les boutiques sont dans la plupart des cas combinés. Les départs des usagers du marché de Malanville vers les autres marchés deviennent de plus en plus alarmants. Lorsque nous nous

sommes appliquée, en jours ordinaires, à compter quelques boutiques situées dans la même zone, au cours d'une opération de collecte des taxes, nous nous sommes rendu compte que sur cinquante boutiques considérées pour l'étude, dix sont fermées. Les jours du marché, nous avons remarqué que six boutiques sont régulièrement ouvertes pendant quatre semaines d'exercice. Nous avons repris cette étude dans quatre autres zones du marché et il s'est avéré que, en fonction de l'emplacement de la zone considérée ou de son animation, en moyenne quatre à quatorze boutiques sur cinquante sont fermées les jours ordinaires et trente huit à quarante sept d'entre elles sont ouvertes les jours du marché. Cette situation s'explique par le fait qu'il y a des abandons. Nous avons eu les renseignements selon lesquels certains commerçants ont déménagé vers les marchés voisins notamment vers celui de Gaya. Jusqu'à présent, ces boutiques ne sont confiées à personne et demeurent toujours fermées. D'autres individus exploitent leur devanture pour exercer leurs activités. Le fait que les marchandises et autres biens sont disposés dans les allées entraîne aussi d'énormes difficultés de circulations.

Par ailleurs, le marché de Malanville n'est pas clôturé et toutes les sorties et entrées du marché ne sont pas contrôlées. Il n'y a que trois sorties qui sont actuellement contrôlées par les agents collecteurs alors qu'il en existe au moins une dizaine. Sur les dix zones que comporte le marché, précisément six sont régulièrement parcourues par les agents collecteurs.

## **Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

## A - Vérification des hypothèses

Au regard des données statistiques que nous avons présentées dans la section précédente et en fonction de celles que nous avons collectées de par nos entretiens avec les acteurs et les autres personnes concernées, les résultats relatifs aux hypothèses se présentent comme suit :

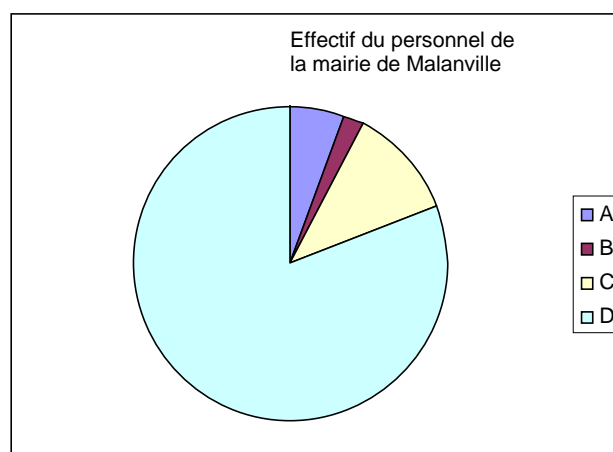
- **hypothèse N°1** : les agents collecteurs ne rendent pas compte effectivement des fonds qu'ils ont collectés parce qu'ils ne délivrent pas toujours les valeurs inactives aux payeurs. Ces fonds sont donc détournés à l'insu des autorités communales. Par ailleurs, certaines zones ne sont effectivement pas parcourues par les agents collecteurs au cours des opérations de collecte des DSSM. Face à ces problèmes, on note l'irrégularité des responsables chargés de la gestion des taxes sur les places du marché. Les agents collecteurs mêmes nous l'ont confirmé dans leur réponse à notre questionnaire. Ainsi, l'hypothèse N°1 est confirmée comme source des pertes des ressources financières générées par le marché central de la commune de Malanville.

- **Hypothèse N°2** : l'incivisme des usagers et la réticence observés de la part de ces derniers au cours des opérations de collecte des taxes s'expliquent par le fait qu'ils ne sont souvent pas au courant de l'existence des taxes. Les diverses associations questionnées comme représentantes des usagers auprès de la mairie nous ont confirmés, qu'elles informent les usagers à travers les crieurs publics. Cependant, elles justifient qu'elles ne sont souvent pas au courant des montants des taxes avant la sortie des textes autorisant leurs recouvrements. Ainsi, l'hypothèse N°2 est confirmée conformément aux résultats obtenus au

cours de l'enquête comme raison de pertes des ressources financières produites par le marché central de la commune de Malanville.

**-Hypothèse N°3 :** Le manque de contrôle des agents collecteurs qui a servi à l'appréciation de l'hypothèse N°1 est lié aux problèmes de gestion. Au niveau de l'Administration de la mairie, il n'y a aucun cadre de la catégorie A1. On n'y a noté trois cadres de la catégorie A3 qui sont tous des personnes titulaires de la maîtrise et qui sont chacun à la tête des services de la mairie. Tout le reste du personnel est composé des agents de catégories C et D. De même, on y note une insuffisance de personnel. Nous illustrerons à l'aide d'un graphique, la manière dont se présente les différentes catégories professionnelles au sein de la mairie de Malanville en général (graphique N°I) et du personnel impliqué dans la gestion des DSSM en particulier (graphique N°II). A la lumière des résultats de notre enquête, l'hypothèse N°3 se confirme comme cause de la perte des ressources financières relatives aux DSSM recouverts dans le marché central de la commune.

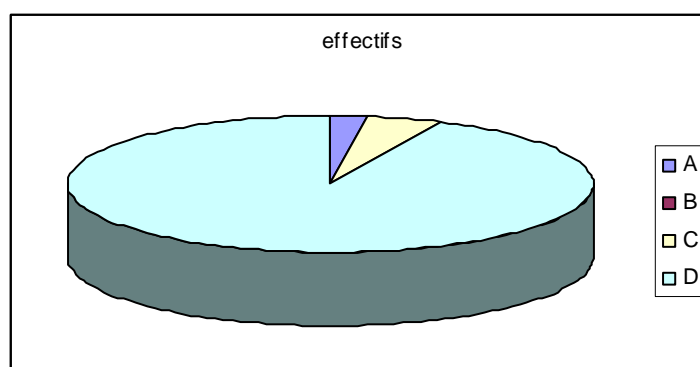
**Graphique I : Visualisation des différentes catégories d'agents en service à la mairie de Malanville**



Source : Direction des affaires administratives générales

Ce graphique illustre la faible intervention des cadres dans la gestion administrative de la commune.

### **Graphique II : Visualisation des catégories d'agents en poste au service des affaires financières de la commune**



Source : Service des affaires financières de la mairie

Ce graphique nous amène à comprendre que la majorité des agents qui interviennent au service des affaires financières sont de la catégorie D.

### **B- Etablissement du diagnostic**

Le test des hypothèses précédemment effectué permet de formuler les éléments de diagnostic ci-après, selon les problèmes spécifiques identifiés dans notre étude.

Elément de diagnostic par rapport au problème spécifique 1 : le faible niveau d'études des agents collecteurs et le mode de recrutement utilisé pour les embaucher constituent des facteurs limitants pour un meilleur résultat financier, au sein de la commune. Il faudra établir un profil type qui va définir les qualifications requises pour postuler au poste d'agent collecteur. Ce n'est qu'après cela que l'on pourra organiser un test de recrutement et sensibiliser au mieux les agents retenus à la suite dudit test. Il convient aussi de signer un contrat d'objectif avec les agents collecteurs.

Elément de diagnostic par rapport au problème spécifique 2 : la non implication des usagers dans la prise des décisions relatives à la fixation des taxes à recouvrer dans le marché central de la commune et le manque de sensibilisation de ceux-ci sur l'importance desdites taxes dans le développement de leur localité ont été constatés. A ce titre, il revient à la mairie d'organiser, de commun accord avec les associations des usagers, des séances de réunion chaque fois qu'elle les jugerait utiles. Ces réunions concernent notamment la prise des décisions relatives au fonctionnement du marché et à la détermination des montants des taxes supportables par les acteurs du marché et à imprimer sur les valeurs inactives.

Elément de diagnostic par rapport au problème spécifique 3 : l'incompétence des agents chargés de la collecte des taxes dans le marché de Malanville et le manque de dynamisme des responsables de la Mairie dans le suivi, le contrôle et l'évaluation des opérations de collecte des DSSM dans le marché central de la commune justifient la mauvaise qualité de la gestion du marché. A ce titre, il est nécessaire que la mairie se réorganise son organigramme et de confier la gestion intégrale du marché à un organisme spécialisé. Nous allons proposer à la mairie de déléguer la gestion du marché

à des organes spécialisés afin d'améliorer ses recettes relatives aux taxes collectées dans le marché central de la commune.

## **CHAPITRE 4 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE**

La position géographique de la commune de Malanville la confronte à de nombreuses difficultés parmi lesquelles on peut citer la densité des mouvements migratoires (la population est passée de 67 387 habitants en 1992 à plus de 110000 habitants en 2002 soit un taux d'accroissement d'environ 68%) et les contraintes internationales auxquelles elle est soumise surtout en matière de fixation du taux des taxes qu'elle perçoit chez les usagers du marché. Aussi, convient-il de proposer des approches de solutions pour pallier ces difficultés en nous fondant sur les recherches personnelles et documentaires, sur les résultats d'enquête, que nous avons réalisées dans le cadre de la rédaction de ce document. Le présent chapitre sera consacré en premier lieu aux approches de solutions aux problèmes spécifiques identifiés dans le premier chapitre (section 1) et, en second lieu, aux conditions de mise en œuvre desdites solutions (section 2).

### **Section 1 : Approches de solution**

Il s'agit ici, de développer les approches de solutions aux différents problèmes spécifiques sus évoqués.

## **Paragraphe 1 : Approches de solution aux problèmes spécifiques N°1 et 2**

### **A- Approche de solution au problème spécifique N°1**

Si les agents collecteurs détournent les fonds qu'ils collectent dans le marché, c'est sans doute parce qu'ils ignorent l'importance de ces recettes pour le développement de leur localité. De même, leur faible niveau intellectuel et la méthode utilisée pour leur recrutement nous amènent à dire qu'en dehors de leurs proches qui interviennent à la mairie, les autres acteurs ne peuvent savoir à qui ils ont affaire et comment s'y prendre en ce qui concerne leur prestation. Dans ces conditions, les autorités responsables de la gestion des droits sur les services marchands se doivent de recruter, sur la base d'un profil précis et suivant un mode adéquat de sélection des agents concernés. En outre, les autorités de la Mairie doivent mettre en place des moyens administratifs et juridictionnels pour empêcher ceux-ci de commettre à nouveau les mêmes erreurs. Il s'agit notamment de sensibiliser les agents collecteurs sur l'importance de la tâche qui leur est confiée dans la gestion de la commune. Elles doivent prévoir des sanctions impératives à l'endroit de ceux qui commettront des fautes au cours de l'exercice de leur fonction.

Par ailleurs, en ce qui concerne la rémunération de ces agents, nous proposerions qu'il y ait d'abord un contrat d'objectif entre eux et la mairie dans le but de renforcer la rentabilité de la collecte des fonds afin de leur donner les primes sans aucune incidence sur l'état financier de la commune. Ceci permettra même aux autorités de motiver ceux qui font les meilleurs rendements.

## **B- Approche de solution au problème spécifique N° 2**

En ce qui concerne l'incivisme et la frustration des usagers face au paiement de leurs taxes, il importe que la Mairie, en accord avec le receveur-percepteur, les implique dans la prise des décisions les concernant. Il faudra que la mairie mette en œuvre des moyens destinés à faciliter la communication entre les différents acteurs intervenant dans la gestion des droits sur le service marchand. Il faut communiquer aux usagers toutes les taxes que la mairie doit percevoir sur leurs diverses activités et recueillir leurs avis. Lorsqu'on est sûr que les usagers sont au courant de l'existence des taxes et ont donné leur accord sur leur montant respectif, il conviendrait de déterminer avec eux, les différentes sanctions à appliquer, en cas de non-respect des décisions unanimement prises nonobstant celles qui seront impératives.

## **Paragraphe 2 : Approches de solution au problème spécifique N°3**

### **A- Approche de solution par rapport au problème lié à la compétence du personnel**

Le service chargé de la collecte des taxes étant celui des affaires financières de la mairie, il importe que le personnel dudit service soit des personnes essentiellement formées sur la gestion des finances en général et la gestion des finances locales en particulier. Ceci permettra d'éviter les frustrations en milieu professionnel et renforcera la solidarité au travail. Nous ne recommandons pas uniquement des cadres à ce service mais il est nécessaire que le service soit dirigé par un cadre de la catégorie A. Les autres agents du service peuvent être de la catégorie B et C. Ainsi, le chef service

devra être titulaire au moins d'une maîtrise avec un minimum d'expérience en matière de gestion ; et pour ses assistants, nous recommandons que le niveau le moins élevé soit le niveau CAP-AC. Rappelons que la configuration actuelle du personnel du service des affaires financières de la mairie de Malanville se présente comme suit : le chef service des affaires financières a le niveau de la quatrième année en sciences économiques ; ses deux assistants ont chacun respectivement le niveau 3<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup>. Nous recommandons à ce sujet un renforcement du personnel du service avec des agents ayant des niveaux plus élevés afin de faciliter la gestion des recettes non fiscales qui sont d'ailleurs les seules à être directement gérées par la mairie. Etant donné que le marché de Malanville est le second marché internationale après celui de Dantokpa, nous voudrions proposer dans la mesure du possible que la gestion du marché soit faite par un haut cadre de l'Administration comme dans le cas de la SOGEMA mais avec la particularité que ce dernier aura la charge de diriger l'ensemble du service des affaires financières.

**B- Approches de solution au problème spécifique N°3 :  
problème relatif à la gestion de la collecte des taxes par les  
structures concernées**

Dans ce cas, nous proposerons deux alternatives. La première est la suivante :

- pour permettre à la mairie de Malanville d'améliorer ses recettes relatives aux taxes perçues sur le marché, nous recommanderions que la gestion intégrale du marché soit déléguée à une entreprise ou à toute autre institution autonome capable d'accomplir une telle tâche, moyennant des redevances à verser mensuellement, trimestriellement ou semestriellement à

la mairie selon l'option qui lui convient. Les avantages de ce mode de gestion sont les suivants : la mairie a la possibilité de faire jouer la concurrence par un contrat de moyenne durée ; il existe à cet effet, un meilleur contrôle de la collectivité locale sur le fonctionnement du service.

- la seconde consiste à mettre en place des mesures plus rigoureuses pour gérer un marché d'une si grande renommée internationale et réduire au maximum la fraude et prévenir toutes sortes de déconvenues. En la matière, la mairie doit instaurer un service de vérification du recouvrement qui travaillera tous les jours parallèlement avec les agents de contrôle envoyés par le receveur-percepteur. Les agents de ce service passeront devant les étalages pour vérifier si chaque usager a payé ses taxes et d'autres agents du service seront aux différentes sorties du marché pour vérifier la réalité des taxes payées par les acheteurs.

Pour faciliter la tâche aux agents collecteurs, il conviendrait d'installer des équipements modernes dans le marché, de construire des canalisations d'évacuation d'eau et de les entretenir afin d'éviter d'importantes stagnations des eaux de ruissellement dans le marché et de permettre aux usagers de circuler plus ou moins aisément en période de pluies. Il faudra aussi penser à clôturer le marché afin d'éviter aux usagers de mauvaise foi d'échapper au paiement des taxes.

Pour rendre plus aisée la circulation dans le marché, il serait nécessaire de construire un parking pour les gros camions et de l'équiper afin d'interdire à ceux-ci de stationner à l'intérieur du marché, au milieu des vendeurs et des acheteurs ; ceci permettrait à la mairie de ne plus enregistrer des cas d'accident causés par ces gros porteurs et dont elle porterait la responsabilité.

Par ailleurs, nous recommanderions aux autorités communales de Malanville d'organiser périodiquement des échanges d'expériences avec la SOGEMA afin de favoriser des échanges d'idées en matière de gestion.

Enfin, pour lutter contre le dépeuplement du marché, nous proposerions comme solution, le renforcement des relations intercommunales entre la commune de Malanville et les communes voisines en général, et celle de Gaya en particulier, notamment dans le domaine de la gestion des marchés et de la fixation de la valeur des taxes. Cette collaboration sous-régionale contraindra les usagers qui fuient le paiement des taxes dans le marché de Malanville qu'ils ont déserté à le faire où qu'ils soient et au même montant. Elle pourrait contribuer au renforcement de l'intégration sous-régionale.

## Section 2 : condition de mise en œuvre des solutions : recommandations

Nous parlerons ici de la manière dont on peut procéder pour mettre en œuvre les diverses solutions dont nous avons parlé dans la section précédente. Cette dernière section pourra servir de guide à ceux qui voudront mettre en œuvre, d'une manière ou d'une autre, les approches de solution proposées supra sur la gestion des droits sur les services marchands dans le marché de Malanville. Nous parlerons d'abord de la condition de mise en œuvre des solutions proposées aux problèmes spécifique 1 et 2 (paragraphe 1) et, ensuite, de la condition de mise en œuvre des solutions proposées pour la résolution du problème spécifique n°2 (paragraphe 2).

## **Paragraphe 1 : Conditions de mise en œuvre des solutions aux problèmes spécifiques N°1 et 2**

### **A- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°1**

Pour le profil de l'agent collecteur capable d'exécuter la tâche, nous recommanderions aux autorités communales d'exiger des postulants le CEP et un niveau de la classe de 5ème tout au moins pour constituer les dossiers de candidatures à étudier en vue d'une sélection par test.

Pour les mesures administratives et juridictionnelles que les autorités doivent prendre, nous leur recommanderions d'organiser des réunions périodiques (une fois par mois par exemple) avec les agents collecteurs afin de permettre à ces derniers de leur faire part de leurs doléances et des différents problèmes qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions. De même, il faudrait prendre des notes de services chaque fois que cela serait nécessaire pour faire face à une situation les concernant et motiver les meilleurs. Sur le plan juridictionnel, le maire pourrait prendre un arrêté communal fixant les dispositions relatives aux agents collecteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

En ce qui concerne les sanctions impératives, nous recommanderions aux autorités de prévoir des sanctions pénales et disciplinaires à l'endroit des agents collecteurs qui commettraient des fautes dans l'exercice de leurs fonctions.

- comme exemple de sanctions pénales, nous recommanderions aux autorités soit d'engager un procès à l'encontre de l'auteur, soit

d'exiger de lui le remboursement de la somme détournée et des pénalités qui lui seront imposées.

- Comme exemple de sanctions disciplinaires, nous recommanderions de suspendre ou de rompre le contrat de travail.

Pour ce qui concerne le contrat d'objectif, il faudrait fixer le seuil minimal du montant des fonds que les agents collecteurs auraient l'obligation de recouvrer en fonction de la zone dont ils auraient la charge. Dans ce cas, une étude préalable sera faite par une commission qui sera mise en place par les autorités administratives, de commun accord avec le receveur percepteur. Ainsi, cette commission évaluera le revenu de chaque zone du marché en tenant compte de sa densité les jours du marché et les jours ordinaires. Cette évaluation qui se fera en périodes variées, sera réalisée en moyenne sur une période de trois mois et pourrait être recommencée chaque fois que les autorités le jugeraient utile. C'est en fonction des estimations de cette évaluation qu'une grille des primes à leur attribuer serait établie pour rétribuer ou récompenser les agents collecteurs les plus méritants.

## **B- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°2**

Pour impliquer les usagers du marché central de la commune de Malanville dans la prise des décisions relative à leurs activités, il faut réunir leurs différents représentants et les intéresser au paiement des taxes en leur expliquant ce à quoi ces recettes sont destinées. Pour les motiver à payer de manière spontanée les taxes, il faudrait fixer avec eux le montant des taxes susceptibles de l'être et leur communiquer toutes les taxes qui existent déjà. Afin de faciliter la diffusion de l'information, il conviendrait de doter le

marché d'un centre multimédia et d'une radio. En cas d'irrégularité, il faudrait sanctionner les usagers de mauvaise foi en les obligeant à payer plus que ce qu'ils devaient.

## **Paragraphe 2 : Condition de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°3**

### **A- Recommandation à l'endroit de la Mairie**

Pour déléguer la gestion du marché à un tiers, il faudrait d'abord procéder à un appel d'offre ouvert à toute entreprise désireuse de postuler. Après le dépouillement et l'analyse des offres, la gestion du marché serait attribuée au soumissionnaire le mieux disant. L'adjudicataire sera lié à la Mairie par un contrat qui préciserait le montant des redevances et la périodicité de versement de celles-ci de même que toutes les conditions y afférentes. Nous recommanderions à cet effet, un contrat à durée déterminée (deux ans renouvelables ou non en fonction de la gestion précédente).

Pour faire face au problème lié à la compétence du personnel, nous recommanderions à la mairie d'ériger le service des affaires financières en Direction des affaires financières. Cette direction sera subdivisée en deux services : **le service de vérification et de contrôle des opérations financières externes** et **le service des affaires économiques**. Nous présentons en annexe l'organigramme proposé pour la nouvelle direction<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Annexe 8 : organigramme proposé pour la nouvelle direction des affaires financières

## **B -Recommandation à l'endroit de la Recette-Perception**

En dehors de ses fonctions précédentes, la Recette-Perception assistera la direction des affaires financières dans l'exercice de ses fonctions. En outre, elle perfectionnerait les mesures de contrôle qu'elle exerçait sur l'ancien service des affaires financières ainsi que l'équipe de travail initialement prévue à cet effet.

## CONCLUSION GENERALE

Au cours de notre stage à la mairie de Malanville, plusieurs problèmes ont été relevés parmi lesquels nous avons noté celui de la gestion du marché central de la commune. Etant dans l'impossibilité d'aborder dans le même document tous les problèmes à la fois, et consciente du fait que les recettes jouent un rôle prépondérant dans la vie de toute institution et particulièrement dans la vie d'une collectivité décentralisée, nous avons choisi d'appesantir nos recherches sur cette dernière dans le but d'aider la commune de Malanville à améliorer ses recettes.

La gestion du marché central de Malanville, notamment celle relatives aux droits sur les services marchands, pose de nombreux problèmes et nécessite une attention particulière. Nous sommes certaine de n'avoir pu aborder ou appréhender tous les contours qui forment la charpente de cette étude. Néanmoins, nous croyons que nous avons abordé l'essentiel tout en espérant que cela sera utile aux autorités de la commune. Etant la principale source de revenu de la commune, le marché doit être géré par une structure spéciale à la mairie. Nous avons recommandé que celle-ci soit « la division chargée de la gestion des marchés ». Cette division est rattachée au service de contrôle des opérations financières externes. Peu de communes ont l'avantage d'avoir, en leur sein, un marché d'une si grande envergure. C'est parce que Malanville en a la chance, que nous nous sommes fait l'obligation d'apporter notre contribution à la gestion de la collecte de ses taxes dans le marché central de la commune ; dans l'espoir que cette étude sera d'une grande utilité pour améliorer la situation financière de Malanville qui reste encore déséquilibrée, sur la période de 2002 à 2006.

# BIBLIOGRAPHIE

## DOCUMENTS GENERAUX

FORMERAND, G. (1991) : « L'audit financier des collectivités locales en France et dans les pays francophones », 152p, 24cm, Paris.

LABIE, F. (1995) : « Finances locales », Edition 1995, Dalloz, 340, 22cm, Paris

## DOCUMENTS SPECIALISES

Comité de pilotage, (2004) : « **Plan de développement de la commune de Malanville 2005-2009** », Organisation néerlandaise de développement, SNV Conseil

Bordereau de développement des recettes budgétaires de la commune de Malanville : années 1998 à 2007

Loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

Loi N°98-007 du 15-01-1999 portant Régime Financier des Communes en République du Bénin

Présentation des communes en République du Bénin

Présentation de la situation financière par commune dans le département de l'Alibori par le consultant Justin DJOSSOU, expert en Finances locales

Rapport du Régisseur sur le recouvrement des taxes non fiscales par les agents collecteurs de la commune de Malanville ; présenté par Amadou TINY, Octobre 2006

Module sur la gestion des valeurs inactives présenté par Joachim WOTO : administrateur des Finances, Receveur Percepteur de la commune de Malanville.

## MEMOIRES

MAMAN, A. (1996) : « **Le recouvrement des impôts d'Etat dans les centres urbains au Niger : cas de la commune de Zinder.** », cycle 1 ACFT : ENAM, 1996

AMOUSSOU, P. (1998) : « **L'importance des marchés dans le développement à la base dans la ville de Porto-Novo.** », cycle 1 Administration des communes, ENA, 1998

ADANDE, B., et C. NOUDAIKPON (2002) « **Une bonne gestion des finances locales pour un développement à la base** », cycle 2 AGT ; ENA 2002

TIDJANI, E., et A. TRAORE (2002) : « **La contribution des ressources non fiscales au budget des collectivités locales : cas de la circonscription urbaine de Cotonou** », cycle 2 AGT ; ENA 2002

## COURS

DJOSSOU, J. (2007-2008) : « Les mesures de performances », cours de gestions des finances locales, cycle 2 ; 2<sup>ème</sup> année MSP/ENAM

SASSE, F. (2006-2007) : « Les modes de gestions », cours de gestion des services publics locaux, cycle 2 ; 1<sup>ère</sup> année MSP/ENAM

GNANGUENON, A. (2007-2008) : « Technique de prise de décision » cycle 2 ; 2<sup>ème</sup> année MSP/ENAM

HOUINSA, D. (2007-2008) : « Méthodologie de la recherche » cycle 2 ; 2<sup>ème</sup> année MSP/ENAM