



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :

Administration des Finances (AF)

FILIERE :

**Administration des Finances et
du Trésor (AFT)**

PROMOTION : 2012-2013

THEME

**PROBLEMATIQUE DE L'EVALUATION RATIONNELLE
DU POTENTIEL FINANCIER DE LA COMMUNE
D'ABOMEY-CALAVI**

Réalisé et soutenu par :

Chancelier R. A. KAKPO

Sous la direction de :

Maître de stage :

M. César HOUNHOU
Chef Service Promotion
Economique (SPE)

Directeur de mémoire :

M. Nicaise MEDE
Pr Agrégé en droit public
Directeur de l'ENAM

Décembre 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRÉSIDENT DE JURY : M. Edouard AHO

VICE-PRÉSIDENT : M. Moussiliou MAMADOU

MEMBRE : Mme ATCHOUKOU

**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 LEUR
AUTEUR.**

DEDICACES

A mes chers parents Arlette et Paul KAKPO, mon épouse Belnette, la petite Oriane et mes frères et sœurs Patricia, Jean-Paul, Dimitri, Pauline, Flora et Igor.

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre profonde gratitude à :

- Monsieur Nicaise MEDE, notre Directeur de mémoire et Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, qui, malgré ses multiples occupations, a suivi et dirigé ce travail de main de maître ;
- Madame Aurore KAKPO pour sa gentillesse, son soutien et sa disponibilité;
- Monsieur César HOUNHOUI pour ses conseils éclairés et sa constante disponibilité ;
- Monsieur Fiacre J. J. AVAHOUNDJE pour ses multiples conseils et son indéfectible soutien ;
- Tous les professeurs de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour la qualité de l'enseignement ;
- Toutes les personnes qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

CA : Chef d'Arrondissement

CDD : Contrat à Durée Déterminée

CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises

DRF : Direction des Ressources Financières

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

INSAE : Institut National de la Statistique et de l'Analyse
Economique

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

RFU : Registre Foncier Urbain

RP : Receveur-Percepteur

SBC : Service du Budget et de la Comptabilité

LISTE DES TABLEAUX

Tableaux	Titres	Pages
Tableau 1	Evolution des écarts entre prévisions et recouvrements	20
Tableau 2	Evolution des subventions et ressources propres	21
Tableau 3	Evolution des recettes propres et recettes fiscales	21
Tableau 4	Evolution détaillée des réalisations des recettes fiscales	22
Tableau 5	Evolution détaillée des réalisations des subventions	23
Tableau 6	Evolution détaillée des réalisations des recettes propres	23
Tableau 7	Analyse des procédures d'assiette des impôts locaux	25
Tableau 8	Evaluation du potentiel à partir des fonciers bâtis et non-bâtis	26
Tableau 9	Evolution des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement par rubrique budgétaire	30
Tableau 10	Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt	34
Tableau 11	Synthèse des approches génériques par problème identifié	40
Tableau 12	Tableau des objectifs de l'étude et résultats attendus	43
Tableau 13	Tableau de bord de l'étude	48
Tableau 14	Configuration de l'échantillon	60
Tableau 15	Répartition des données d'enquête relatives à la non-maîtrise du potentiel fiscal	61
Tableau 16	Répartition des données d'enquête relatives au défaut de prévision des ressources non fiscales	62
Tableau 17	Répartition des données d'enquête relatives à l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune	63
Tableau 18	Tableau de synthèse de l'étude	74

LISTE DES FIGURES

Figures	Titres	Pages
Figure 1	Tendance de réalisation des recettes de la commune	22
Figure 2	Représentation graphique du potentiel fiscal, du rendement potentiel et du rendement actuel de la commune	27
Figure 3	Graphique de répartition du potentiel fiscal par source de ressources mobilisables	28
Figure 4	Evolution des prévisions et réalisations des recettes d'investissement	29
Figure 5	Evolution des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement	30

RESUME

La décentralisation est un processus qui vise le développement à la base. Elle oblige à l'autonomisation des communes qui doivent mobiliser suffisamment de ressources financières. Cependant, mobiliser des ressources suppose au préalable que l'on puisse les évaluer de façon judicieuse. Ainsi, se pose la **problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi**. Les problèmes identifiés sont ci-suite :

- ✓ la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune ;
- ✓ le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales ;
- ✓ l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune.

Le diagnostic a révélé que :

- ☆ la non-maîtrise du potentiel fiscal est due à l'absence de création, de détention et d'actualisation des bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables ;
- ☆ le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales a pour source, le caractère inadéquat des méthodes d'évaluation utilisées ;
- ☆ l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune a pour cause la totale ignorance de l'outil qu'est le diagnostic fiscal.

A cet effet, entre autres, les solutions ci-après ont été préconisées :

- ✦ la détention et l'amélioration du registre foncier (RFU) actuel ;
- ✦ la création et la mise à jour permanente d'un registre des marchés ;
- ✦ l'utilisation de méthodes adéquates de prévision ;
- ✦ l'élaboration et le suivi rigoureux d'un plan de trésorerie ;
- ✦ l'installation de dispositifs de contrôle des gares, parkings et carrières ;
- ✦ le recrutement d'un Cabinet d'Etudes pour la réalisation du diagnostic fiscal de la commune.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER : Cadre de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique

SECTION 1 : Présentation de la commune d'Abomey-Calavi et état des lieux sur le dispositif d'évaluation de son potentiel financier

SECTION 2 : Ciblage de la problématique

CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

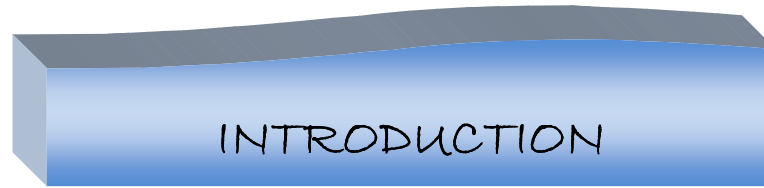
SECTION 2 : De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



INTRODUCTION

La décentralisation est un processus qui vise le développement à la base. Elle a été amorcée au Bénin en 2002 avec l'organisation des premières élections communales.

Qualifiée de remède essentiel à la gestion des deniers publics et confortée par les prescriptions de la gouvernance publique et d'entreprise, la décentralisation du pouvoir étatique semble trouver son fondement dans la recherche de l'optimisation de la gestion 'de la chose publique'.

Soutenue par la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, la collectivité locale devient de ce fait, une entité autonome, géographiquement délimitée, à qui il revient la charge d'améliorer les conditions de vie des administrés et d'assurer à ces derniers, le bien-être qui leur est dû. Pour y parvenir, la commune dispose d'un éventail considérable de potentialités qu'il lui revient d'exploiter au mieux en vue d'en tirer les ressources nécessaires à la satisfaction continue de ses administrés.

A cet effet, la commune a l'obligation d'identifier ses ressources, de les quantifier si possible, de trouver les voies et moyens de les mobiliser et de les pérenniser ; toutes choses indispensables à sa performance économique et financière.

Malheureusement, jusqu'à ce jour, nos communes ne semblent toujours pas maîtriser leurs potentiels financiers, gage de leur autonomisation. Les recettes propres collectées ne suffisent généralement pas à la couverture des dépenses, ces communes se contraignent à tort, à recourir à des aides

Problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi
extérieures fortuites à l'instar des subventions qui ne garantissent ni la gestion impartiale et rigoureuse, ni l'efficacité et la pérennisation des communes.

Il urge donc que soit réalisé un diagnostic du dispositif d'évaluation du potentiel financier ; lequel diagnostic assurera de la pleine exploitation des ressources, et donc, permettra d'aboutir à un réel développement local. En conséquence, l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune est un déterminant essentiel qui garantit la bonne exécution des dépenses et par voie de conséquence, la bonne gouvernance des communes.

Dans cet ordre d'idées, une évaluation judicieuse du potentiel financier s'avère capitale pour la commune d'Abomey-Calavi qui souffre grandement d'une insuffisance de mobilisation de ressources financières pendant qu'elle demeure, heureusement, l'une des communes ayant le plus grand potentiel en ressources financières. Ainsi, la mairie d'Abomey-Calavi, dans l'optique de l'efficacité de ses actions et pour s'assurer sa viabilité, se doit de procéder à l'évaluation circonspecte de son potentiel financier. C'est ce qui justifie la présente étude qui porte pour thème : « **Problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi** »

Au regard des considérations qui précèdent, le présent mémoire, résumé de notre recherche, sera articulé autour de deux principaux chapitres :

- le premier servira à la présentation du cadre de l'étude, des observations de stage et au ciblage de la problématique ;
- le second qui, après avoir présenté les cadres théorique et méthodologique de l'étude, servira à la vérification des hypothèses et à la proposition de nos approches de solutions, assorties des conditions nécessaires à leur mise en œuvre.



CHAPITRE PREMIER

CADRE DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE.

Le présent chapitre qui servira de base à notre travail, est subdivisé en deux sections. La première est consacrée à l'examen du cadre institutionnel de l'étude et à la réalisation de l'état des lieux sur le dispositif d'évaluation du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi. Quant à la deuxième section, elle a pour mérite, de spécifier la problématique et de définir la vision globale ainsi que les séquences de sa résolution.

SECTION 1 : Présentation de la commune d'Abomey-Calavi et état des lieux sur le dispositif d'évaluation de son potentiel financier

Cette section sera consacrée à la présentation des organes en charge de la gestion de la commune et à la restitution du mécanisme d'évaluation de son potentiel financier.

Paragraphe 1 : Présentation de la commune d'Abomey-Calavi

Cette présentation portera aussi bien sur la commune en général, son organisation et ses potentialités, que sur le fonctionnement et l'organisation des services en charge de l'évaluation de son potentiel financier.

I- Cadre de l'étude

Y seront développées, l'historique de la commune d'Abomey-Calavi, ses missions et son organisation.

A- Historique et missions de la commune d'Abomey-Calavi

1- Historique de la commune d'Abomey-Calavi

Fondé dans les années 1500, le village d'Abomey-Calavi est longtemps resté, après la chute du royaume d'Allada, une localité vassale du royaume d'Abomey du fait de son ouverture sur la mer. Historiquement, Abomey-Calavi était un démembrement du royaume d'Abomey et portait le nom d'Agbomey Kandofi. Il a été créé par ce dernier afin de se rapprocher du comptoir de Cotonou pour les transactions commerciales.

Successivement chef-lieu de canton, de district et sous-préfecture, il fait partie aujourd'hui des soixante-dix-sept communes du Bénin. Située dans la partie sud de notre pays et précisément dans le département de l'Atlantique, la

commune d'Abomey-Calavi est limitée au Nord par la commune de Zê, au Sud par l'océan atlantique, à l'Est par les communes de Sô-Ava et de Cotonou, et à l'Ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah.

2- Missions de la commune d'Abomey-Calavi

La commune d'Abomey-Calavi en tant que collectivité territoriale décentralisée, est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière¹. Elle a pour mission principale la promotion du développement et de la démocratie à la base.

Ainsi, le Maire est chargé de définir et de mettre en œuvre, en collaboration avec l'organe délibérant, le Conseil Communal, les politiques de développement de la commune qui, signalons-le au passage, doivent être en harmonie avec les orientations nationales. Ce Conseil Communal, installé le 1^{er} Septembre 2008, compte trente-sept Conseillers. Pour accomplir cette mission, sept compétences sont transférées à la commune :

- ✓ le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ;
- ✓ les infrastructures, l'équipement et les transports ;
- ✓ l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- ✓ l'enseignement maternel et primaire ;
- ✓ l'alphabétisation et l'éducation des adultes ;
- ✓ la santé, l'action sociale et culturelle ;
- ✓ les services marchands et les investissements économiques.

B- Structure administrative et organisationnelle

1- Structure administrative

Deux organes composent la mairie : le Conseil Communal et le Maire².

¹ Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

² Article 3 de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

Le Conseil communal qui est l'organe délibérant de la commune se réunit quatre fois par an en session ordinaire (en mars, juin, septembre et novembre) et en session extraordinaire chaque fois que le Maire le juge utile et sur convocation de ce dernier. Il est utile de noter que la session de novembre est une session budgétaire.

Le Maire quant à lui, est l'organe exécutif de la commune et le chef de l'administration communale. Il se trouve ainsi au sommet de la hiérarchie de cette administration. Il est assisté dans l'exécution de sa mission par des adjoints qui peuvent le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement conformément aux dispositions légales.

2- Structure organisationnelle

Aux termes des dispositions de l'article 2 de l'arrêté n°21/149/C- AC/SG/SAC, la commune est organisée à deux niveaux³ :

- ❖ les services communaux ;
- ❖ les services infra communaux.

Aux termes de l'article 5 de l'arrêté cité supra, les services infra-communaux regroupent les services déconcentrés créés au niveau de chaque arrondissement. Ils sont sous l'autorité du Secrétariat Administratif d'Arrondissement et se composent des divisions du Régisseur auxiliaire de recettes, de l'Etat Civil et Transcripteur et des Infrastructures et Voirie.

Conformément aux dispositions de l'article 3 de ce même arrêté, les services communaux se composent comme suit :

- ✦ le Directeur du Cabinet du Maire ;
- ✦ la Cellule de la Communication et du Protocole;

³ Arrêté n°21/149/C- AC/SG/SAC du 12 octobre 2012 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie d'Abomey-Calavi

- ✦ le Contrôle de gestion interne ;
- ✦ les Chargés de missions ;
- ✦ le Secrétariat des Adjoints au Maire ;
- ✦ les Organes de Passation des Marchés ;
- ✦ le Secrétariat Général ;
- ✦ six directions techniques à savoir :
 - ☞ la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
 - ☞ la Direction des Ressources Financières (DRF) ;
 - ☞ la Direction des Services Techniques (DST) ;
 - ☞ la Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) ;
 - ☞ la Direction des Services à la Population (DSP) ;
 - ☞ la Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF).

Le Directeur de Cabinet est chargé de la coordination des activités du Cabinet du Maire. Il a sous son autorité, la Cellule de Communication et du Protocole ainsi que les Chargés de missions du Maire ayant pour compétence d'assister ce dernier dans les affaires qu'il juge nécessaires.

Le Contrôle de gestion interne, placé sous l'autorité directe du Maire, est chargé du respect des normes et procédures, des audits, informations et conseils sur l'application et l'interprétation des textes réglementaires.

Les Organes de Passation des Marchés qui se composent de la Personne Responsable des Marchés publics en charge de la conduite des procédures de passation de marchés, une Commission de Passation des Marchés publics et la Cellule de contrôle des Marchés publics.

Le Secrétaire Général, secondé par un Secrétaire Général Adjoint, veille au bon fonctionnement des services administratifs communaux et infra communaux.

La Direction des Ressources Humaines (DRH) a pour mission la gestion des carrières, des affaires sociales et de l'approche genre, de la formation et de la promotion des technologies de l'information et de la communication dans la commune. Elle comprend à cet effet en dehors de son Secrétariat, le Service de la Gestion des Carrières, des Affaires Sociales et de l'Approche genre (SGCASAG), le Service de la Gestion Prévisionnelle et de la Formation (SGPF), et le Service de l'information et des NTIC.

La Direction des Ressources Financières (DRF) a pour mission, la mobilisation des ressources propres de la mairie, la préparation et l'exécution du budget communal. Elle comprend en dehors de son Secrétariat, le Service du budget et de la Comptabilité (SBC), le Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM) et le Service Matériel (SM).

La Direction des Services Techniques (DST) a pour principale mission d'organiser et de coordonner les interventions techniques de la Mairie sur le terrain. Cette Direction comprend en dehors de son Secrétariat, le Service des Etudes et Voirie (SEV), le Service de l'Entretien et de l'Environnement (SEE), le Service des Eaux et Calamités (SEC) et le Service de l'Aménagement et de l'Urbanisme (SAU).

La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) a pour mission principale, d'organiser et de coordonner les initiatives de développement local et de promouvoir l'économie locale. A cet effet, elle se compose en dehors de son Secrétariat, d'un Service de la Planification et de la Prospective (SPP), d'un Service de la Promotion Economique (SPE), d'un Service d'Appui aux Initiatives Communautaires (SAIC) et d'un Service de la Coopération Décentralisée (SeCoDe).

La Direction des Services à la Population, quant à elle, a pour mission de réguler les services des personnes et de la famille, de veiller au bon

fonctionnement de la police administrative dans la commune. Cette Direction comprend en dehors de son Secrétariat, le Service des Personnes et de la Famille (SPF), le Service de la Police Administrative (SPA) et le Service des Affaires Sanitaires, Sociales, Culturelles et Religieuses (SASSCR).

La Direction des Affaires Juridiques et Foncières, en ce qui la concerne, a pour mission de veiller au respect de la légalité juridique dans la délivrance des actes fonciers, à la mise en œuvre effective de la réforme foncière, à l'élargissement de l'assiette fiscale foncière et à l'application des schémas et plans d'urbanisme. Elle se compose d'un Secrétariat, du Service des Affaires Juridiques et des Actes Fonciers (SAJAF), du Service de la Réforme Foncière (SRF) et du Service du Registre Foncier Urbain (SRFU).

L'organigramme de la mairie d'Abomey-Calavi est présenté à l'**annexe n°1**.

II- Cadre physique de l'étude et potentialités de la commune

Seront présentés ici, les principaux services d'accueil de stage et quelques potentialités dont regorge la commune d'Abomey-Calavi.

A- Cadre physique de l'étude

Notre stage s'est déroulé dans plusieurs services de la Mairie. Cependant, dans le cadre de notre recherche, nous ne tiendrons compte que de notre séjour au sein des services cités infra.

1- Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)

Placé sous l'autorité de la Directrice des Ressources Financières, le SBC qui compte sept agents hormis son leader, se compose de la Division du Budget et de la Comptabilité, et de la Division Régie d'Avances. Il est chargé de :

- la coordination des informations nécessaires à l'élaboration du budget ;
- l'exécution du budget et la tenue de la comptabilité des dépenses ;

- l'organisation matérielle et financière des cérémonies ;
- la gestion du patrimoine de la commune, à l'instar des bâtiments administratifs de la commune et de la résidence du Maire... ;
- l'élaboration en fin d'exercice des comptes administratifs en collaboration avec le Receveur-percepteur (RP) ;
- l'élaboration des rapports d'activités du Service.

2- Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM)

Ce service est pareillement au précédent, placé sous l'autorité de la Directrice des Ressources Financières. Il comprend deux divisions et est chargé, outre le recouvrement des recettes ordinaires et extraordinaires, de :

- l'émission des ordres de recettes ;
- l'accroissement des recettes fiscales et non fiscales par la mise en œuvre d'une politique de développement des ressources à travers la création de services et opérations générateurs de recettes (marchés, gares routières, abattoirs, établissements publics communaux, régies, etc.) ;
- la réalisation des opérations et les prestations de services génératrices de recettes, de services marchands, en collaboration avec les services des Impôts et de la Recette perception.

B- Potentialités de la commune

La commune d'Abomey-Calavi dispose d'une large gamme de potentialités qui font d'elle, un challenger en matière de lieu de prédilection.

1- Attraits naturels et culturels de la commune

La commune d'Abomey-Calavi qui s'étend sur une superficie de 539 km², reste la plus vaste du département de l'Atlantique dont elle occupe plus de 20% de la superficie.

Avec un relief peu accidenté, constitué d'une bande sablonneuse, d'un plateau de terre de barre et des dépressions, la végétation de la commune présente une formation marécageuse de 16 km², une mosaïque de cultures et de jachères, des palmeraies, des îlots forestiers, des sols latéritiques localisés dans les zones humides de la commune.

Le découpage de la commune en villages et quartiers de ville a permis d'obtenir soixante-dix (70) villages et quartiers de ville répartis en neuf (9) arrondissements que sont : Akassato, Calavi-Centre, Godomey, Glo-Djigbé, Hêvié, Kpanroun, Ouèdo, Togba, et Zinvié (**annexe n°2**).

La commune compte selon le recensement général de la population réalisé en 2002, 307.745 habitants avec une croissance démographique estimée à 5,84% en milieu urbain et 2,89% en milieu rural (INSAE 2003).

Mais le dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH4) dont les résultats ont été livrés en juin 2013, estiment la population vivant dans la commune à 655.965 habitants (www.levenementprecis.com et www.fraternitebj.info). Ceci dénote d'une croissance à la limite exponentielle, conséquence de la saturation de la commune de Cotonou. Elle est désormais la deuxième commune la plus peuplée du Bénin et talonne de très près, celle de Cotonou qui compte 678.874 habitants. Ceci fait d'elle, un pôle géographique, démographique et économique important avec de grandes potentialités.

2- Attraits socio-économiques

Ils se distinguent sur plusieurs plans qui sont énumérés infra.

L'agriculture et l'élevage : l'agriculture est la principale activité menée dans la commune. La production agricole y est abondante et est généralement associée à l'élevage. Ce dernier porte essentiellement sur le petit élevage avec une diversification du cheptel : bovin, porcin, ovin, volaille et lapins.

La pêche : une forte activité de pêche traditionnelle est pratiquée sur les principales zones de pêche de la commune : Tokpa-zoungo, Godomey, Agamandin, et Gbodjo. Cette activité permet d'avoir des poissons de qualité, bénéfiques pour la santé des populations de la commune.

La santé et l'éducation : la commune dispose de onze (11) Centres de Santé, d'une multitude de cabinets et cliniques privés, de plusieurs dépôts pharmaceutiques ainsi que d'une pharmacopée abondante. Fort de son dispositif de santé, la commune a pu voir s'installer sur son territoire, plus de 630 écoles dont plus de 340 privées. La commune dispose également d'un campus universitaire et de nombreuses écoles d'enseignement supérieur.

Commerce : exercé par de petits commerçants, généralement dans l'informel, il occupe la population active des milieux urbains. C'est un secteur hypertrophié qui bénéficie de l'accompagnement des institutions de micro-finance. La commune possède onze (11) marchés dont deux (2) s'animent quotidiennement pendant que les neuf (9) autres le sont à intervalles réguliers de cinq (5) jours.

L'industrie : elle se limite à quelques Petites et Moyennes Industries (PMI) qui s'adonnent à des transformations artisanales. Ces PMI, généralement constituées de scieries, de garages, de boulangeries et d'usines de fabrication de glace, emploient environ 18% de la population active de la commune.

Le tourisme : la commune dispose de quelques sites touristiques qu'elle se doit de promouvoir et de valoriser à l'instar de la cité lacustre de Ganvié, des palais royaux de Calavi et de Hêvié, de la façade maritime, des forêts sacrées, ...

Il faut en outre signaler la présence de quelques acteurs de la société civile qui se regroupent en associations de développement tels que : l'Union Communale des Producteurs (UPC), le Comité de Gestion de Santé (COGEA), l'ONG Regard d'Amour, JAKA Wendo etc....

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le dispositif d'évaluation du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi et tableau de bord de l'état des lieux

Le dispositif d'évaluation du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi implique l'intervention d'un certain nombre d'acteurs cités supra et l'utilisation de méthodes d'évaluation ainsi que de procédures légales d'exécution. Ce dispositif fera l'objet d'une minutieuse analyse, de laquelle sera élaboré un tableau de bord des problématiques possibles.

I- Observations de stage

Il s'agit de décrire ici, le processus d'évaluation du potentiel financier de la commune au travers de la procédure d'élaboration, d'adoption, d'approbation et de publication du budget en matière de ressources.

A- Evaluation du potentiel financier de la commune

1- La phase administrative de la procédure

a- Les dispositions légales

Aux termes de l'article 3 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles. De ce fait, son élaboration doit respecter les règles et les principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique à savoir : l'annualité, l'unité, l'universalité, l'équilibre réel et la spécialité des crédits.

Elle doit en outre, obéir à une méthodologie rigoureuse et une démarche participative dans laquelle chacun des acteurs impliqués doit jouer sa partition conformément au manuel de procédures administratives, financières, comptables et techniques en vigueur, adapté au cas spécifique de la commune

d'Abomey-Calavi. S'il est vrai que le manuel de procédures s'apparente à une boussole, un véritable guide, il n'en demeure pas moins que la commune d'Abomey-Calavi continue jusqu'à l'heure de ne pas l'appliquer. On y note **la non-application du manuel de procédures administratives, financières, comptables et techniques de la commune.**

Le budget de la commune est proposé par le Maire et voté par le Conseil Communal avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique⁴. Après l'adoption du budget par le Conseil Communal, il est transmis au Préfet du département qui donne son approbation dans le mois qui suit sa réception en application des articles 28 et 30 de la loi citée supra. Il résulte que **le budget de la commune d'Abomey-Calavi est toujours voté et approuvé à bonne date.**

Cependant, les informations provenant de l'Etat et indispensables à la préparation du budget de la commune ne lui parviennent que rarement à temps, en violation des dispositions de l'article 26 de la loi précédemment référencée. Ces retards dans la communication de ces informations capitales, expliquent le **retard accusé dans le lancement de la procédure de préparation du budget.**

Pour garantir leur autonomie financière, les communes ont l'obligation d'avoir des ressources propres suffisantes. A l'instar des autres communes, la commune d'Abomey-Calavi dispose de deux ordres de ressources : les ressources propres⁵ ainsi que les aides et subventions extérieures.

⁴ Articles 24 et 28 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime Financier des communes en République du Bénin

⁵ Les ressources propres de la commune sont générées soit par l'activité de ses services, soit par la fiscalité locale. Au nombre des services fournis, la Mairie délivre des permis d'habiter et de construire, elle entretient les gares routières et parkings, gère les cimetières et les services funéraires, assure la gestion des marchés et abattoirs, signe et légalise les actes administratifs, affirme les conventions de vente et administre l'occupation du domaine public.

Bien que ces recettes croissent d'année en année, tout porte à croire que les agents des services des impôts sous-estiment les prévisions en vue de faire valoir leur prouesse à l'étape des réalisations.

Une fois voté par le Conseil Communal et approuvé par l'autorité de tutelle, le budget devient exécutoire et reste tenu à la disposition du public. Cette disposition de la loi reste encore non appliquée vu qu'il n'est prévu dans l'enceinte de la mairie, aucun lieu spécifique pour l'affichage du budget et des comptes administratifs.

De plus, l'obtention d'informations relatives aux comptes administratifs sur tout type de support, se heurte à un refus catégorique des agents du Service du Budget et de la Comptabilité contrairement aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 53 de la loi 98-007⁶ ci-dessus référencée. Il s'en dégage un manquement, mieux, une **violation de l'obligation de reddition de comptes** de la commune vis-à-vis de son principal mandant qu'est le citoyen.

b- La formation des commissions

Dans le cadre de l'élaboration du budget, le Maire prend un arrêté initié par la DRF en vue de la création d'une commission chargée de l'orientation et de l'élaboration du budget primitif. On note ici qu'**aucune période n'est définie de façon précise pour la création de la commission chargée de l'élaboration du budget primitif**. La commune court par conséquent un risque de retard dans la création de ladite commission.

Une fois les besoins des services dépensiers exprimés⁷, le Maire procède à l'installation de la commission dont il a la prérogative d'en nommer les

⁶ L'alinéa 3 de l'article 53 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime financier en République du Bénin stipule que : « le compte administratif approuvé par l'autorité de tutelle reste déposé à la Mairie où il est tenu à la disposition du public »

⁷ A la suite de l'arrêté, des correspondances sont adressées à tous les services dépensiers afin que ces derniers expriment leurs besoins. Notons que lesdits services se composent aussi bien de services de la commune que

membres. Cette commission est généralement composée de Directeurs centraux, du Receveur-Percepteur (RP), de Receveurs des impôts, de Chefs de services, de syndicalistes, de Chefs d'Arrondissements (CA), de Conseillers communaux... Ces derniers, pour la grande majorité, sont à peine détenteurs du Baccalauréat. Ils ne sont donc pas dotés des compétences nécessaires en matière de réalisation de prévisions. Il peut donc ainsi se poser un problème de **non-qualification des membres de la commission chargée de l'élaboration du budget.**

Cette commission est alors répartie en neuf sous-comités à savoir :

- ☞ le sous-comité Orientation du budget à élaborer ;
- ☞ le sous-comité Evaluation à mi-parcours du budget Exercice en cours ;
- ☞ le sous-comité Recettes Fiscales ;
- ☞ le sous-comité Recettes non Fiscales ;
- ☞ le sous-comité Subventions ;
- ☞ le sous-comité Dépenses de fonctionnement ;
- ☞ le sous-comité Dépenses d'investissement ;
- ☞ le sous-comité Recommandations ;
- ☞ le sous-comité chargé de préparer la conférence budgétaire.

2- La phase technique de la procédure

a- Le travail en commission

Dans le cadre de notre étude, nous nous limiterons au travail des sous-comités 'Recettes Fiscales', 'Recettes non Fiscales' et 'Subventions'. Signalons au passage que ces sous-comités, en dehors de ceux chargés de 'l'Orientation du Budget' et de 'l'Evaluation à mi-parcours' qu'ils succèdent, présentent

de services déconcentrés à l'instar du Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE), de la Recette Perception, de la gendarmerie, de l'hôpital de zone d'Abomey-Calavi...

prioritairement leurs rapports ; desquels se basent les autres sous-comités en raison du principe d'antériorité de prévision des recettes sur les dépenses. Ainsi, en cas de retard dans le lancement du processus d'élaboration du budget, **ces sous-comités de recettes sont contraints à une forte pression qui peut les conduire à fournir un travail très peu professionnel.**

☆ **Sous-comité Recettes Fiscales :**

Ce sous-comité est essentiellement présidé par le RP qui serait plus apte à diriger ladite commission. **La commune ne dispose donc pas d'une base de données fiable et n'a pas accès à ladite base de données.** Elle ne peut donc dans ce cas, ni connaître son potentiel fiscal réel, ni contraindre les services de la Recette perception à un effort de recouvrement.

Le travail de ce sous-comité est par conséquent résumé au degré de professionnalisme et à la bonne foi du Receveur-percepteur qui, censé être au service de la commune, devient ainsi 'un partenaire à craindre'.

☆ **Sous-comité Recettes non Fiscales :**

Ce sous-comité est généralement présidé par la Directrice des Ressources Financières qui est le supérieur hiérarchique des agents collecteurs. Il revient à ce sous-comité, sur la base des réalisations antérieures notamment celles des deux derniers exercices et celles à mi-parcours de l'exercice en cours, d'évaluer les ressources de l'année à venir. Pour y parvenir, la commune dispose de plusieurs méthodes de prévisions. Cependant, les méthodes couramment utilisées par ce sous-comité s'apparentent à celle de la pénultième année majorée d'une augmentation généralement fixée de façon arbitraire. Cette application, assez peu pertinente, n'a aucunement pour fondement, ni la conjoncture, ni les retours sur investissements. En conséquence, **les méthodes de prévision utilisées par la commune ne sont pas pertinentes.**

Mais ce sous-comité utilise également des méthodes dites 'directes' qui permettent par simple estimation de l'évolution supposée, d'évaluer certaines catégories de ressources. Cette méthode qui permet de tenir compte de l'existant, s'utilise dans les cas où le SBC détient des informations plus ou moins fiables sur le type de recettes ; mais cela sans pour autant qu'il en existe une base de données. Cette absence de base de données s'explique par **l'inexistence d'un cadre adéquat d'évaluation et d'actualisation annuel des données des matières imposables**. C'est le cas par exemple de l'évaluation des recettes issues de la location de bâtiments qui oblige à un décompte minutieux associé aux valeurs locatives annuelles respectives. Dans un tel cas, le processus semble simple mais tout de même plus fiable.

On assiste par conséquent à **l'utilisation** par des sous-comités, **d'une multitude de méthodes d'évaluation** qui, loin d'être un handicap à la clarté des prévisions, semble renforcer la pertinence des résultats.

☆ **Sous-comité Subventions :**

Ce sous-comité est essentiellement présidé par le RP qui est la personne la mieux informée des grandes orientations politiques du pouvoir central en matière de subvention à allouer à la commune dont il est le comptable principal. De ce fait, il revient au sous-comité que dirige ce dernier, d'estimer le montant des subventions dont pourrait bénéficier la mairie sur la base des informations aussi bien officielles qu'officieuses dont il a connaissance au sein de sa structure-mère qu'est le Trésor public. En conséquence, **la fluctuation du montant de la subvention de l'Etat entraine que l'évaluation du montant de ladite subvention échappe au contrôle de la commune.**

b- L'étape de la synthèse

Au regard des missions assignées au SBC, il ressort que ce service s'occupe essentiellement de l'élaboration et beaucoup plus de l'exécution du

budget. Il revient donc à ce service, une fois les rapports définitifs des sous-comités déposés, de procéder à la synthèse desdits rapports et d'élaborer au moyen du logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable (GBCo), la première esquisse du budget. Ce service édite les bons de commande, les mandats de paiement, les fiches d'engagement de dépenses...

Ce service qui est caractérisé par **l'exiguïté de ses locaux** et la **relative rareté du matériel informatique**, ne dispose d'**aucun moyen roulant lui permettant de mener des enquêtes sur le terrain** en vue de répertorier les éléments devant constituer la base imposable, indispensable pour une évaluation fiable des ressources.

Quant au personnel qui y travaille, il est marqué par **le faible niveau de qualification et l'inadéquation entre les postes et les compétences des agents**. Ce qui ne rassure pas de l'efficacité du travail réalisé par ce personnel.

Par ailleurs, sur un plan plus général, les directeurs devraient être nommés conformément à l'article 4 de l'arrêté n°21/149/C-AC/SG/SAC précédemment mentionné, parmi les cadres A1 et les Chefs de services parmi les cadres de la catégorie A ou B, disposant bien entendu d'un profil conforme au poste à pourvoir. Mais nous constatons avec regret une violation flagrante de ces dispositions car tous les directeurs ne sont pas des cadres A1. Il en est de même pour les Chefs Services qui n'appartiennent pas tous aux catégories A ou B. On note alors un **manque de personnel qualifié au sein de la commune**.

Au terme de la synthèse, les recettes prévues se doivent d'être recouvrées de préférence intégralement, le haut niveau de non-recouvrement témoignant d'un véritable malaise soit dans le processus de recouvrement, soit dans celui de l'évaluation du potentiel financier.

Cependant, la surprenante conformité entre émissions et recouvrements des titres, nous rend perplexe d'autant que chaque année, tous les titres émis semblent recouverts.

Une telle situation pourrait s'expliquer par le fait que :

- ☞ les titres émis chaque année sont effectivement recouverts, ce qui est peu probable ;
- ☞ les émissions de titres ne concernent qu'une fraction jugée solvable de la base imposable. Ce qui incite les contribuables à s'en libérer ;
- ☞ les encaissements précèdent l'émission de titres de recettes en guise de régularisation.

Cette dernière semble être celle qui prévaut à la mairie d'Abomey-Calavi. Ce qui témoigne d'une sous exploitation du potentiel financier de la mairie. Il en résulte que le faible niveau de recouvrement témoigne de la **non-maîtrise du potentiel financier et plus précisément, des insuffisances dans l'évaluation et la mise à jour dudit potentiel**. Il se perçoit aisément à travers l'importance des écarts enregistrés entre les prévisions et les émissions de titres de recettes tels qu'indiqués dans le tableau ci-après :

Tableau n°1 : Evolution des écarts entre prévisions et recouvrements de la commune de 2008 à 2012 (en milliers de FCFA)

Années	Prévisions	Recouvrements	Ecarts	Taux de l'écart (%)
2008	1 023 363	875 191	148 172	14,48
2009	1 927 216	1 669 134	258 082	13,39
2010	2 916 896	1 703 877	1 213 019	41,59
2011	3 116 294	2 256 219	860 075	27,60
2012	3 799 450	2 145 723	1 653 727	43,53
Ecart moyen			826 615	
Taux moyen de l'écart de réalisation				28,12

Source : Comptes administratifs

Un diagnostic de ces écarts aussi significatifs et aussi instables semble indispensable et est établi au moyen des tableaux n°2 et n°3 de la page 21:

Tableau n°2 : Evolution des subventions et des ressources propres de la commune (en milliers de FCFA)

Années	Subventions			Ressources propres			
	Prévisions	Réalisations	Réal. (%)	Prévisions	Réalisations	Réal. (%)	
2008	139 246	135 407	97,24	884 117	739 784	83,67	
2009	517 471	300 229	58,02	1 409 745	1 368 905	97,10	
2010	592 752	250 431	42,25	2 324 144	1 453 446	62,54	
2011	635 001	475 124	74,82	2 481 293	1 781 095	71,78	
2012	694 959	394 041	56,70	3 104 491	1 751 682	56,42	
Taux moyen de réalisation			65,81	Taux moyen de réalisation			74,30

Source : Comptes administratifs

Il est à déduire un faible taux moyen de réalisation des subventions de 65,81% avec une grande incertitude sur le niveau des réalisations d'année en année. Il s'ensuit une **insuffisance dans l'élaboration des prévisions des subventions.**

Quant aux ressources propres, on en déduit un taux moyen de réalisation assez faible de 74,30%, conséquence d'une **insuffisance dans l'élaboration des prévisions en ressources propres de la commune.** La répartition en recettes propres et en recettes fiscales donne les résultats ci-après :

Tableau n°3 : Evolution des recettes propres et fiscales (en milliers de FCFA)

Années	Recettes propres			Recettes fiscales			
	Prévisions	Réalisations	Réal. (%)	Prévisions	Réalisations	Réal. (%)	
2008	481 887	299 240	62,10	402 230	440 544	109,53	
2009	776 057	543 062	69,98	633 688	825 843	130,32	
2010	1 729 359	810 400	46,86	594 785	643 046	108,11	
2011	1 781 293	1 035 100	58,11	700 000	745 995	106,57	
2012	1 881 021	999 959	53,16	1 223 470	751 723	61,44	
Taux moyen de réalisation			58,04	Taux moyen réalisation			103,20

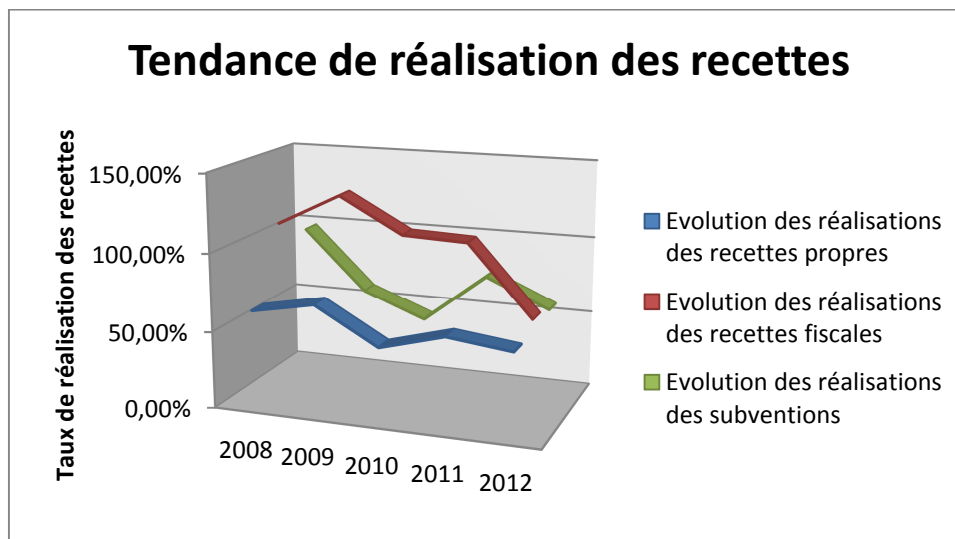
Source : Comptes administratifs

Ce tableau montre une **sous-estimation des prévisions de recettes fiscales** sur la période de 2008 à 2011 avec une **surestimation à la limite aberrante** en 2012, faisant passer les prévisions au double de celles de 2011.

Quant aux **prévisions de recettes propres**, elles semblent beaucoup **trop surestimées** avec un taux de réalisation moyen d'à peine 58%.

De plus, aucune amélioration ne semble être observée dans l'efficacité des politiques d'évaluation de ces deux catégories de recettes. Le graphique présenté infra montre une certaine **anarchie dans la réalisation des différentes recettes et par ricochet, dans l'évaluation et la maîtrise du potentiel financier de la commune.**

Graphique n°1 : Tendence de réalisation des recettes de la commune



Source : Comptes administratifs

Une étude plus approfondie des différentes catégories de ressources, retracées par les tableaux n°4 (ci-dessous), n°5 et n°6 (page 23), permet de confirmer cette non-maîtrise du potentiel financier de la commune.

Tableau n°4 : Evolution détaillée des réalisations des recettes fiscales de la commune de 2008 à 2012 (en milliers de FCFA)

Type	NATURE DE RECETTES FISCALES	2008	2009	2010	2011	2012
		Taux	Taux	Taux	Taux	Taux
RF	Taxes de développement local			-	-	14
RF	Contributions foncières des propriétés bâties et non bâties	76	116	180	121	91
RF	Patentes et licences	120	143	67	94	98
RF	Taxes sur les armes à feu	48	13	-	-	1 120
RF	Autres impôts directs et taxes assimilées exo en cours	395	139	9	22	114
RF	Autres impôts directs et taxes assimilées exo antérieur	-				-
	Totaux recettes fiscales	110	130	108	107	61

Source : Comptes administratifs

Tableau n°5 : Evolution détaillée des réalisations des subventions de la commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012 (en milliers de FCFA)

Type	NATURE DES SUBVENTIONS	2008	2009	2010	2011	2012
		Taux	Taux	Taux	Taux	Taux
SUB	Taxe sur la valeur ajoutée exercice courant	63	69	283	97	117
SUB	Taxe sur l'exploitation des carrières courant	-	-	59	-	100
SUB	Taxe de voirie courant	556		96	54	43
SUB	Fonds FADeC (fonctionnement)	53	194	164	122	116
SUB	Subventions d'investissement	89	48	30	77	53
	Totaux des subventions	97	58	42	75	57

Source : Comptes administratifs

Tableau n°6 : Evolution détaillée des réalisations des recettes propres de la commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012 (en milliers de FCFA)

Type	NATURE DE RECETTES PROPRES	2008	2009	2010	2011	2012
		Taux	Taux	Taux	Taux	Taux
RP	Vente de terrains aménagés dans la ZOCA-ZOPA	45	91	41	29	67
RP	Vente de terrains aménagés de Hêvié et Akassa	-				5
RP	Droits de mutation			11	10	25
RP	Produits de concession dans les cimetières (tor	0	4	3	17	105
RP	Inhumations à domicile					25
RP	Exploitation des carrières et mines dans la com	25	56	28	61	41
RP	Redevance d'installations de hangars					83
RP	Produits des expéditions des actes administrati	83	119	120	36	116
RP	Produits des expéditions des actes de l'état civi	7	8	-	85	425
RP	Produits des expéditions des conventions de ve	78	43	46	227	47
RP	Légalisation de signature	83	109	138	98	55
RP	Certification des actes domaniaux					28
RP	Délivrance de permis d'habiter	53	18		184	68
RP	Délivrance de permis de voirie et de constructi	43	416	10	10	27
RP	Taxes de stationnement sur les gares routières	37	68	87	137	42
RP	Droits de place sur les marchés	66	56	87	117	46
RP	Droits de stationnement et parking			859	19	23
RP	Location de biens immeubles	91	89	3	104	123
RP	Redevances des AEV					157
RP	Taxe sur la publicité	14	82	18	126	7
RP	Taxe sur les taxis de ville de 2 à 4 roues	10	9	54	39	43
RP	Autres impôts et taxes indirects	113	90	82	90	
RP	Revenus de titres de placement	99	99	49	-	50
	Totaux recettes propres	62,1	70,0	46,9	58,1	53,2

Source : Comptes administratifs

Les tableaux n°4, n°5 et n°6, montrent une évolution inconstante des réalisations de recettes qui évoluent en dents de scie. Notons qu'il arrive même

que le taux de réalisation soit égal à zéro ; signe d'absence totale de recouvrement de certains types de recettes au cours desdites années.

Par ailleurs, la gestion des carrières de la commune se trouve confrontée à une **absence d'imposition** (absence de carte ou d'avis d'imposition). Seule la bonne foi des agents collecteurs permet dans ce cas de parvenir à un niveau élevé de collecte des recettes. Il s'en dégage alors, un **risque de malversation**.

En outre, les agents enquêteurs étant confrontés à la non-disponibilité des plans parcellaires, **les résultats de leurs enquêtes s'avèrent par conséquent entachés de graves insuffisances**.

En conclusion, il est à noter une **totale non-maîtrise et donc une mauvaise évaluation de l'ensemble des recettes de la commune**. Il urge par conséquent que la commune identifie les raisons de cet état de choses, recette par recette, et prenne des dispositions idoines afin de mieux connaître ses ressources en vue de leur exploitation optimale.

Face à ce sombre tableau, et étant informés de l'utilité avérée de l'outil qu'est le diagnostic fiscal en matière de maîtrise du potentiel financier d'une commune, nous avons jugé utile de nous renseigner sur l'utilisation faite des résultats dudit diagnostic. Nous fûmes surpris de constater qu'aucun diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi n'a jamais été fait. Il s'ensuit par conséquent, une **absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi**.

B- Diagnostic fiscal partiel de la commune d'Abomey-Calavi

Afin de nous assurer de l'effectivité des constats enregistrés supra, nous avons envisagé procéder à un test de diagnostic fiscal partiel de la commune. L'esquisse de diagnostic fiscal partiel qui sera établi, ne se portera que sur les procédures d'assiette (évaluation) de la matière fiscale ; la matière non fiscale

exigeant généralement pour son évaluation, l'utilisation de méthodes et techniques de prévision appropriées.

1- Examen des procédures d'assiette des impôts, droits et taxes

a- Procédures d'assiette des impôts locaux

Dans le cadre de l'examen des procédures d'assiette des impôts locaux, nous avons soumis aux agents et assimilés de la commune, un premier guide d'entretien (**annexe n°3**) dont les résultats nous ont permis d'élaborer le tableau ci-après :

Tableau n°7 : Analyse des procédures d'assiette des impôts locaux

Principales étapes de la chaîne fiscale	Points d'attention	Situation de la collectivité
Textes de lois	Application des textes	Les textes de lois sont globalement respectés
Délibération du Conseil Communal sur les taux des impôts et taxes	Pertinence des délibérations, arrêt des taux, exhaustivité, créativité	Les taux arrêtés sont conformes aux prescriptions légales; Peu de créativité
Enquête fiscale	Exhaustivité de l'enquête, couverture fiscale	Les enquêtes fiscales sont exclusivement menées par les services des impôts.
Mise à jour des données	Effort d'actualisation et qualité des données fiscales	La mise à jour des données est effectuée par les services des impôts et n'est pas systématique chaque année. La commune ne détient aucune base de données.
Etablissement des rôles	Niveau de déconcentration de l'homologation des rôles	Les rôles sont établis par l'Inspection des Impôts et homologués par le DDI avant la mise en recouvrement
Niveau d'implication, d'information de la commune	Implication de la commune dans la réalisation des enquêtes, la mise à jour des données. Communication à la commune des résultats des émissions.	La réalisation des enquêtes et la mise à jour des données sont faites par la Cellule du RFU et le Service d'Assiette; La participation de la commune ne porte que sur les moyens humains et matériels à mettre à la disposition des services d'impôts; La communication entre les services d'assiette et la commune sur le contenu des rôles n'est pas effective.

Source : Réalisé sur la base des résultats du guide d'entretien n°1

Au nombre des dysfonctionnements retracés, seuls seront abordés dans le cadre de cette étude limitée, le **défaut d'enquête** et l'**absence d'implication de la commune dans la réalisation et l'actualisation de son registre foncier**.

En effet, de tels dysfonctionnements conduisent à la sous-exploitation du potentiel fiscal. La commune d'Abomey-Calavi compte neuf arrondissements fortement peuplés. Cependant, elle n'est pas en mesure de dénombrer le nombre d'habitations par arrondissement. Bien que des arrondissements tels que Akassato et Hêvié soient fortement peuplés, voire au-delà de Calavi-centre et de Godomey, nous nous limiterons à ces derniers afin d'en ressortir une esquisse du potentiel en impôts locaux de la commune. Ce potentiel est retracé dans le tableau infra :

Tableau n°8 : Evaluation du potentiel à partir des fonciers bâti et non-bâti.

Quartiers	Nombre de parcelles	Bâties			Non-bâties		
		Nombre	Impôt moyen	Potentiel fiscal	Nombre	Impôt moyen	Potentiel fiscal
Zoca	8 500	7 000	50 000	350 000 000	1 500	4 000	6 000 000
Zopa	22 000	9 000	50 000	450 000 000	13 000	4 000	52 000 000
Togoudo	12 000	10 000	50 000	500 000 000	2 000	4 000	8 000 000
Womey	12 000	9 000	50 000	450 000 000	3 000	4 000	12 000 000
Reste de Godomey	38 580	25 000	50 000	1 250 000 000	13 580	4 000	54 320 000
Total	93 080	60 000		3 000 000 000	33 080		132 320 000

Source : Répertoire des états des lieux des quartiers

Il en ressort, juste pour ces quartiers des deux arrondissements, un potentiel en foncier bâti et non-bâti de Fcfa 3.132.320.000 alors que le potentiel total évalué pour l'ensemble de la mairie en 2012 ne s'élève qu'à 584.400.000. **Il est par conséquent confirmé par le diagnostic fiscal, que la commune n'a aucune maîtrise de son potentiel fiscal.** De gros efforts doivent donc être faits en vue de la maîtrise du potentiel fiscal de la commune.

b- Procédures d'assiette des droits et taxes

Certains droits peuvent faire l'objet d'évaluations précises, vu que leurs assiettes peuvent être maîtrisées au moyen de bases de données. C'est le cas des frais de lotissement, des droits de place sur les marchés... Des bases de données initiées à cet effet résoudraient le problème de leurs évaluations.

2- Performances de mobilisation des ressources

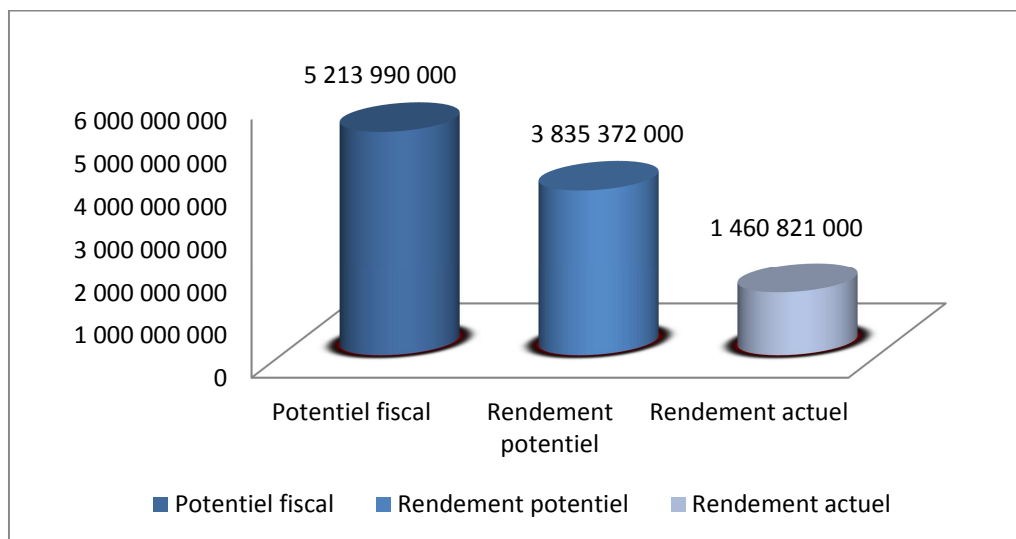
a- Examen et répartition du potentiel fiscal

☆ Potentiel fiscal, rendements potentiel et actuel de la fiscalité locale

Nous étant limités, dans le cadre de notre brève recherche, à la seule évaluation du potentiel en impôts sur les fonciers de quelques quartiers de deux arrondissements, la détermination du potentiel fiscal ne tiendra par conséquent compte que de cette seule correction partielle. En conséquence, toutes les autres données seront maintenues en l'état.

Une lecture du tableau constitué en **annexe n°4** qui retrace le potentiel fiscal déterminé de la commune, nous donne le graphique ci-après :

Graphique n°2 : Représentation graphique du potentiel fiscal, du rendement potentiel et du rendement actuel de la commune



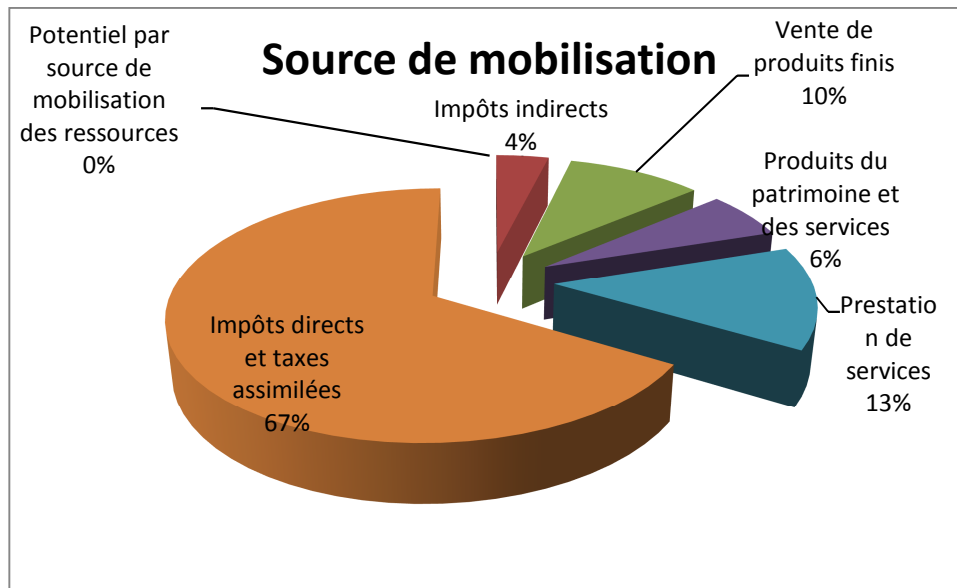
Source : Réalisation personnelle

Réalisé uniquement sur la base de la correction partielle d'une seule recette (celle des contributions foncières des propriétés bâties et non-bâties), ce graphique dévoile un **faible rendement potentiel (à peine 70% du potentiel minoré)**, et un **très faible rendement actuel (moins de 30% de son potentiel minoré)**. Il va donc falloir que la commune mette en place des mesures qui lui

permettent d'optimiser non seulement son rendement potentiel, mais aussi son dispositif de recouvrement. A cet effet, **de nombreux efforts doivent être consentis à la maîtrise du potentiel fiscal de la commune.**

☆ **Répartition du potentiel par source de ressources mobilisables**

Graphique n°3 : Graphique de répartition du potentiel fiscal par source de ressources mobilisables



Source : Réalisation personnelle

Le graphique témoigne d'une suprématie des ressources en impôts et taxes directs (67% de l'ensemble des ressources). La commune devra donc y concentrer l'essentiel de ses efforts. Mais elle devra également améliorer et au besoin, élargir sa gamme de prestations de services (13%) sans pour autant s'abstenir d'optimiser ses ressources non renouvelables, en l'occurrence, les produits finis (10%) et les produits du patrimoine (6%).

b- Structure des ressources

☆ **Etude comparative des émissions et recouvrements des impôts**

Dans le cas de la commune d'Abomey-Calavi, nous assistons à une totale concordance entre émissions et recouvrements. Cette prouesse dans le

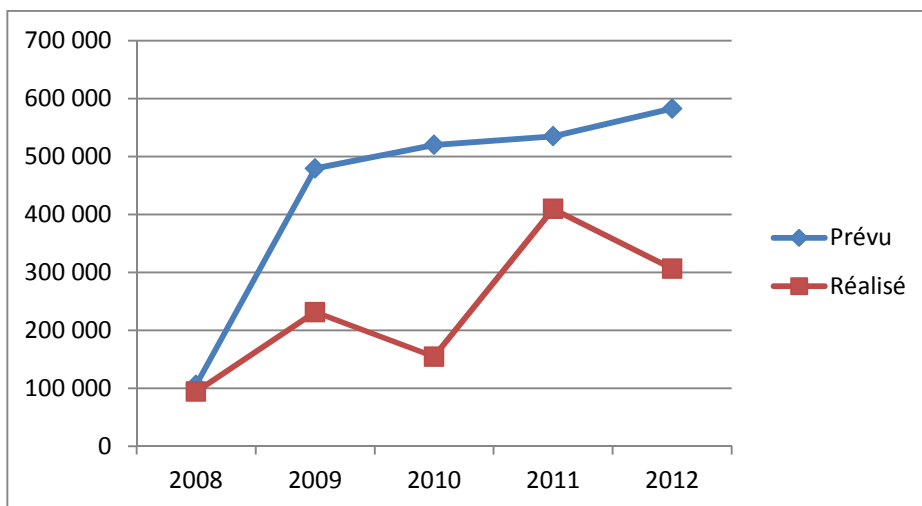
recouvrement doit être maintenue après l'évaluation correcte du potentiel fiscal de la commune.

☆ **Niveau d'activité des services de recouvrement et perception des impôts, taxes et droits locaux**

Hormis les lignes de recettes non perçues, la presque totalité des autres recettes est frappée par un recouvrement à évolution irrégulière comme l'ont démontré les tableaux n°4, n°5 et n°6 (pages 22 et 23). Une étude minutieuse doit être réalisée à cet effet afin d'interpréter le phénomène.

☆ **Analyse des recettes budgétaires d'investissement**

Graphique n°4 : Evolution des prévisions et réalisations des recettes d'investissement



Source : Réalisation personnelle.

On observe que les **prévisions de recettes d'investissement sont largement surestimées** et que leur réalisation reste totalement incertaine. Cette inconstance se perçoit à travers l'évolution en dents de scie des réalisations qui malgré tout, semblent progressées dans le temps.

☆ **Analyse des recettes budgétaires de fonctionnement**

Dans le cadre de ce travail, seule l'évolution des prévisions et réalisations des recettes globales de fonctionnement et d'investissement seront analysées.

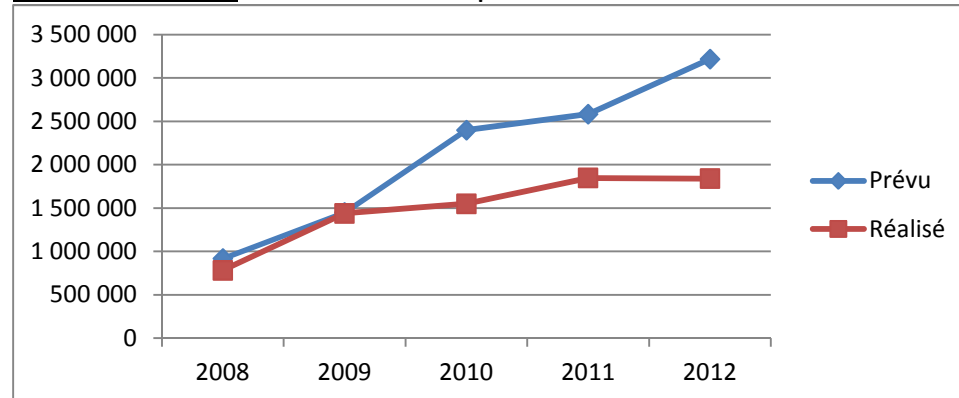
Problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi

Tableau n°9 : Evolution des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement par rubrique budgétaire (milliers de FCFA)

Prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement	2008		2009		2010		2011		2012	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Produits des services du domaine et ventes diverses	390 362	251 152	701 057	483 046	1 606 359	747 959	1 623 331	875 120	1 682 909	975 260
Impôts et taxes	515 486	525 341	719 823	909 324	760 692	762 461	925 530	938 033	1 482 803	836 410
Subvention de fonctionnement	6 057	3 210	21 982	42 630	21 982	35 944	24 757	30 167	33 289	23 599
Revenus financiers et produits assimilés	1 500	1 483	3 000	2 966	6 000	2 966	3 000	0	8 000	4 003
Produits de cessions	4 025	0	2 000	0	2 000	0	4 963	3 578	10 000	0
Total recettes de fonctionnement	917 430	781 186	1 447 862	1 437 966	2 397 033	1 549 330	2 581 581	1 846 898	3 217 001	1 839 272
Taux de réalisation	85,15%		99,32%		64,64%		71,54%		57,17%	

Source : Comptes administratifs

Graphique n°5 : Evolution des prévisions et réalisations des recettes de fonctionnement



Source : Réalisé à partir des comptes administratifs

Les prévisions restent en général bien au-delà des réalisations sauf en 2009 où, on observe une certaine crédibilité dans les prévisions. La lecture des taux de réalisation renseigne sur une évolution inconstante ayant une tendance à la régression. Ceci s'explique par un accroissement des prévisions d'année en année pendant que les réalisations restent dans l'ensemble stagnantes.

Il s'en dénote que **les prévisions de recettes non fiscales ne sont pas réalistes**. La mairie doit donc revoir incessamment, ou, son mode de prévisions, ou, son dispositif de recouvrement afin de résorber ce dysfonctionnement ; signe d'un pilotage à vue. **Ceci est d'autant plus crucial qu'à date, le taux de réalisation à fin octobre 2013 de la commune n'avoisine que 50% des prévisions reconduites de 2012.**

Aussi, nous parait-il judicieux, dans le cadre d'une étude approfondie, d'analyser l'évolution des recettes de fonctionnement afin d'identifier les recettes 'leaders' de la commune en vue d'y accorder plus d'attention. A cet effet, la décomposition doit en être faite, l'évolution des recettes principales analysée composante par composante. Enfin, il sera étudié, la part de chaque composante dans sa rubrique et celle de la rubrique dans les recettes totales de fonctionnement. Notons à toutes fins utiles que ce même exercice doit être appliqué aux recettes d'investissement.

☆ **Analyse des principaux indicateurs de performance**

Elle se fera à partir du tableau présenté en **annexe n°5**. De la lecture du tableau, il ressort en général, une certaine stagnation de l'ensemble des indicateurs ; témoignant par conséquent du manque de performance de la commune dans l'exploitation de son potentiel financier. Les indicateurs per capita sont très faibles et témoignent de la faible capacité de mobilisation de

ressources. Si le niveau de mobilisation de ressources inquiète (en moyenne 2.000FCFA de recettes propres par habitant et par année, l'autonomie de la commune inquiète encore plus en ce sens que les indicateurs en ressources propres sont deux fois inférieurs aux indicateurs des ressources totales. La commune est donc dépendante financièrement et tient par conséquent sa survie des subventions et aides extérieures. Ce diagnostic est confirmé par les indicateurs de structures qui montrent que les recettes propres n'arrivent même pas à couvrir 50% des recettes de fonctionnement. Il urge que la commune accroisse ses recettes propres si elle ne veut se trouver confrontée à des difficultés de gestion du fait d'une non-disponibilité ou d'une insuffisance des subventions.

II- Inventaire des éléments et tableau de bord de l'état des lieux

Cet exercice consiste à faire le point des atouts et des problèmes identifiés supra afin d'en extraire les problématiques possibles.

A- Inventaire des éléments

1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Plusieurs facteurs endogènes et exogènes constituent des forces au profit de la commune :

- ✓ la proximité de la commune avec la municipalité de Cotonou ;
- ✓ la disponibilité d'importantes potentialités économiques ;
- ✓ l'implication de toutes les directions dans la préparation du budget ;
- ✓ l'existence du Registre Foncier Urbain de la commune.

2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

- ✓ la non-application du manuel de procédures ;
- ✓ la violation de l'obligation de reddition de comptes ;

- ✓ le retard dans la transmission à la commune, des informations indispensables à la préparation du budget ;
- ✓ l'absence de bases de données fiables ;
- ✓ la non-qualification des membres de la commission chargée de l'élaboration du budget ;
- ✓ l'inadéquation entre postes et qualifications des agents chargés de la préparation du budget ;
- ✓ la faible exploitation du potentiel fiscal pour la collecte des recettes fiscales ;
- ✓ la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents enquêteurs ;
- ✓ l'insuffisance de recouvrement des aides et subventions ;
- ✓ le retard dans le transfert des ressources du FADeC ;
- ✓ l'absence de recours au marché financier ;
- ✓ l'absence de plan de trésorerie ;
- ✓ l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune ;
- ✓ la non-pertinence des méthodes de prévisions utilisées ;
- ✓ l'absence totale d'influence sur le niveau des subventions de l'Etat ;
- ✓ l'absence de moyens roulants mis à disposition du Service du Budget et de la Comptabilité pour la réalisation d'enquêtes sur le terrain ;
- ✓ la non-maîtrise du potentiel en ressources non fiscales ;
- ✓ l'indisponibilité des plans parcellaires pour l'évaluation du potentiel fiscal et la distribution des avis d'imposition.

B- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Le regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt est réalisé dans le tableau n°10 de la page n°34.

Problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi

Tableau n°10 : Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt

N° d'ordre	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Elaboration du budget de la mairie d'Abomey-Calavi	<ul style="list-style-type: none"> - inadéquation entre postes et qualifications des agents chargés de la préparation du budget ; - non-qualification des membres de la commission chargée de l'élaboration du budget ; - retard dans la communication des informations indispensables à la préparation du budget. 	Insuffisance du système d'élaboration du budget	Problématique de l'efficacité du système d'élaboration du budget de la commune d'Abomey-Calavi
2	Exécution et suivi du budget communal	<ul style="list-style-type: none"> - faible réalisation des recettes propres ; - faible réalisation des subventions ; - insuffisance des aides et subventions de l'Etat ; - absence de plan de trésorerie ; - inexistence de manuel de procédures ; - retard dans le transfert des ressources du FADeC. 	Faible performance dans l'exécution et le suivi du budget de la commune d'Abomey-Calavi	Problématique de l'exécution correcte et du suivi rigoureux du budget de la commune d'Abomey-Calavi
3	Evaluation du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi	<ul style="list-style-type: none"> - sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents enquêteurs ; - inadéquation entre postes et qualifications des agents chargés de l'évaluation du potentiel fiscal ; - absence de bases de données fiables ; - non-pertinence des méthodes de prévision utilisées ; - absence d'influence sur le niveau des subventions de l'Etat ; - absence de moyens roulants mis à la disposition du SBC pour la réalisation d'enquêtes sur le terrain ; - non-maîtrise du potentiel en ressources non fiscales ; - absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune ; - non-disponibilité des plans parcellaires pour l'évaluation du potentiel fiscal. 	Evaluation biaisée du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi	Problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi

Source : Observations de stage

SECTION 2 : Ciblage de la problématique

Cette section est consacrée au choix et à la spécification de la problématique ainsi qu'à la détermination de la vision globale et des séquences de sa résolution.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

I- Choix de la problématique et justification du sujet

Les différents problèmes identifiés au cours du stage laissent entrevoir que tous les centres d'intérêts débouchent sur des problématiques auxquelles devra absolument faire face la DRF. Avant d'en retenir une, nous mettrons en exergue les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations. Il s'agit essentiellement de trois problématiques que sont :

- ✓ la problématique de l'efficacité du système d'élaboration du budget de la commune d'Abomey-Calavi ;
- ✓ la problématique de l'exécution correcte et du suivi rigoureux du budget de la commune d'Abomey-Calavi ;
- ✓ la problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi.

Cependant, nous avons jugé impérieux de réfléchir sur la problématique qui nous permettra de mieux appréhender les difficultés que rencontre la commune dans l'optique de parvenir à un réel développement local.

Aussi, compte tenu du fait que notre étude ne peut aborder qu'une seule problématique, avons-nous retenu d'orienter nos recherches sur la problématique **de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi**.

D'autres motifs justifient également notre choix. En effet,

- ☞ la problématique n°1, relative à l'efficacité du système d'élaboration du budget de la commune, est certes pertinente, mais contraint à la résolution préalable de la problématique de l'efficacité de l'évaluation du potentiel financier. Aussi, ses problèmes spécifiques peuvent être résolus en respectant les critères de nomination des agents de la commune et de la DRF en particulier, en s'assurant de l'adéquation des profils dans la composition des sous-comités, en utilisant des techniques plus fiables pour les estimations, en appliquant le manuel de procédures techniques et financières, et en s'adressant à temps aux services chargés de fournir les informations nécessaires à l'élaboration du budget.

- ☞ la problématique n°2, relative à l'exécution et au suivi du budget communal est toute aussi importante, mais comporte des problèmes spécifiques très particuliers dont une partie des solutions se retrouve dans la résolution de la problématique n°3.

La résolution de ces deux problématiques nécessite par conséquent, un préalable qui leur est commun : l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune. Ainsi, les solutions à ces deux problématiques se trouvent dans la résolution de la problématique n°3, objet de notre étude.

Nul n'ignore, en effet, que de la réussite d'un projet, programme ou de toute mission, dépend inévitablement l'estimation cohérente des ressources, vu qu'elle est le socle des dépenses à engager. De ce fait, une mauvaise évaluation des ressources induit l'échec cuisant du projet ou programme. En outre, il revient à la commune d'exiger de ses administrés qu'ils mettent à sa disposition, les moyens nécessaires, au travers du paiement régulier et intégral des impôts et taxes, afin qu'elle procède à des investissements qui améliorent et maintiennent leur bien-être. Ceci est d'autant plus important que, de la résolution de cette problématique, dépend la viabilité de la commune car elle

interpelle tous les responsables en charge de la gestion communale. Il urge donc que la commune d'Abomey-Calavi réussisse à évaluer efficacement toutes ses probables ressources afin de les mobiliser de façon optimale pour un réel développement local.

Pour répondre à toutes ces préoccupations, nous aborderons dans la présente étude, l'aspect général et spécifique à partir des objectifs de recherche et des hypothèses de travail.

II- Spécification de la problématique retenue

Spécifier une problématique revient à en préciser les contours en termes de compréhension et de limitation du nombre de problèmes spécifiques initialement retenus ; le principe étant que :

- l'on ne résout pas un problème ne relevant pas de son domaine d'expertise ;
- l'on ne résout pas un problème ne présentant aucune complexité ;
- l'on ne résout pas un problème déjà résolu de manière efficace.

Ainsi, les problèmes spécifiques en rapport avec la problématique choisie ne seront pas tous retenus pour la suite de notre étude. Il s'agit de :

- * la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents enquêteurs ;
- * l'inadéquation entre postes et qualifications des agents chargés de l'évaluation du potentiel fiscal ;
- * la non-disponibilité des plans parcellaires pour l'évaluation du potentiel.

En effet, le problème relatif à la sous-estimation délibérée de la matière imposable par les agents enquêteurs peut être résolu par la création de deux commissions : l'une permanente avec des agents régulièrement recrutés pour la circonstance par la mairie ; et l'autre indépendante, chargée du contrôle périodique des résultats de la commission permanente.

Quant au problème lié à l'inadéquation entre postes et qualifications des agents chargés de l'évaluation du potentiel fiscal de la commune, il peut être résolu par la simple application de l'article 4 de l'arrêté n°21/149/C-AC/SG/SAC précédemment mentionné.

En ce qui concerne le problème lié à la non-disponibilité des plans parcellaires, il revient simplement aux autorités communales de cesser de croire que lesdits plans parcellaires sont des informations confidentielles et de les mettre à disposition des agents enquêteurs.

En conséquence, il ne nous reste plus que six problèmes spécifiques que nous regrouperons en trois problèmes :

- ✓ **la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune (PS n°1)** qui regroupe les problèmes d'absence de bases de données fiables et d'absence de moyens roulants pour la réalisation des enquêtes ;
- ✓ **le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales (PS n°2)** qui se compose des problèmes de non-pertinence des méthodes de prévision utilisées, d'absence d'influence sur le niveau des subventions de l'Etat, et, de non-maîtrise du potentiel en ressources non fiscales ;
- ✓ **l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune (PS n°3).**

Etant dans une optique de recherche-diagnostic, nous ne mettrons l'accent que sur les trois problèmes spécifiques retenus.

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique

I- Vision globale de résolution de la problématique

Elle consiste à exposer l'approche générique et la conception personnelle de résolution du problème général et des différents problèmes spécifiques.

Le problème général qui est celui de l'évaluation biaisée du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi, est un problème qui handicape considérablement le développement de la commune et le bien-être de ses administrés. Pallier ce problème aura l'avantage de fournir à la commune, les ressources dont elle a besoin pour la réalisation d'investissements de qualité aux fins d'améliorer les conditions de vie des administrés. En conséquence, il revient à la commune d'instaurer un système bien réglementé. Cette réglementation prendra en compte les dimensions techniques et juridiques qui sous-tendent une évaluation parfaite du potentiel financier de la commune. Les réformes à mettre en œuvre doivent être pertinentes, bien évaluées et adaptées.

Le problème spécifique n°1 est relatif à la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune. Sa résolution passe par la création d'outils adaptés qui permettent d'identifier avec précision, de répertorier, de collecter et de comptabiliser les données liées aux sources de création du potentiel fiscal. A cet effet, une analyse de la chaîne fiscale s'impose.

La résolution du problème n°2, relatif au défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales de la commune, passe par l'instauration d'actes légaux à l'instar d'un arrêté du Maire, prescrivant l'utilisation de méthodes appropriées d'évaluation identifiées en fonction des types de recettes.

Au-delà d'une simple recommandation, la prescription d'une obligation de réaliser sous des périodicités convenables définies, un diagnostic fiscal de la commune sera la clef de résolution du problème d'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune. Cependant, il ne s'agira pas de prendre un arrêté comme dans le cas précédent, puisqu'il s'avèrerait inopportun du fait de l'éventuelle probable désuétude que subirait cet outil. En conséquence, une simple note ou à la limite, une note de service suffirait à corriger cette insuffisance.

Tableau n°11 : Synthèse des approches génériques par problème identifié

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
1	Non-maîtrise du potentiel fiscal	Création d'outils adaptés qui permettent d'identifier avec précision, de répertorier, de collecter et de comptabiliser les données liées aux sources de création du potentiel fiscal
2	Défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales	Instauration d'un acte légal prescrivant l'utilisation de méthodes appropriées d'évaluation identifiées en fonction des types de recettes.
3	Absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune	Préconisation de réaliser sous des périodicités convenables, un diagnostic fiscal de la commune

Source : Réalisation personnelle

II- Séquences de résolution de la problématique

La résolution de cette problématique nécessite une démarche méthodologique constituée des étapes suivantes:

- a- définition des objectifs de la recherche;
- b- identification des causes probables des différents problèmes;
- c- formulation des hypothèses de recherche ;
- d- construction du Tableau Bord de l'Etude ;
- e- revue de littérature ;
- f- choix des outils de mobilisation et d'analyse des données ;
- g- collecte et traitement des données ;
- h- établissement du diagnostic (vérification des hypothèses) ;
- i- approches de solutions ;
- j- élaboration des conditions de mise en œuvre des solutions ;
- k- établissement du tableau de synthèse de l'étude.

CHAPITRE DEUXIEME

DU CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS

Le présent chapitre qui est subdivisé en deux sections, sert à la réalisation des différentes étapes de résolution de la problématique. A cet effet, la première section est consacrée à la définition de la démarche méthodologique que nous entendons mener en vue de résoudre la problématique en étude. Quant à la deuxième section, elle a pour mérite, de définir les conditions de mise en œuvre des solutions préconisées pour pallier le diagnostic obtenu des suites de la vérification des hypothèses.

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Cette section est réservée à la détermination des objectifs de l'étude, à la construction des hypothèses, à la présentation de la revue de littérature et à la clarification de la démarche méthodologique à appliquer.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

I- Objectifs et hypothèses de l'étude

Ce cadre théorique prend en compte les objectifs, les causes supposées être à la base des problèmes ainsi que les hypothèses établies.

A- Objectifs de l'étude

La fixation des objectifs de l'étude est réalisée dans le tableau n°13 de la page n°43.

Tableau n°12 : Tableau des objectifs de l'étude et des résultats attendus

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs de développement	Objectifs de recherche	Résultats attendus
Niveau général	(Problème général) Evaluation biaisée et peu professionnelle du potentiel financier	(Objectif général) Proposer des dispositions essentielles à une évaluation judicieuse du potentiel financier	(Objectif général) Définir des mesures qui permettent la correction et l'amélioration du dispositif actuel d'évaluation du potentiel financier	Au terme de l'étude, les conditions nécessaires à une évaluation rationnelle du potentiel financier seront définies
Niveaux spécifiques	1 (Problème spécifique n°1) Non-maîtrise du potentiel fiscal	(Objectif spécifique n°1) Envisager les mesures visant la maîtrise du potentiel fiscal	(Objectif spécifique n°1) Déterminer les techniques, moyens et outils nécessaires à la maîtrise du potentiel fiscal	Au terme de l'étude, le dispositif nécessaire à la maîtrise du potentiel fiscal sera élaboré
	2 (Problème spécifique n°2) Défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales	(Objectif spécifique n°2) Suggérer des méthodes et moyens de prévision rationnelle des ressources non fiscales	(Objectif spécifique n°2) Identifier les méthodes adéquates et les outils d'évaluation réaliste des ressources non fiscales	Au terme de l'étude, des techniques appropriées de prévision des ressources non fiscales seront élaborées
	3 (Problème spécifique n°3) Absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune	(Objectif spécifique n°3) Suggérer aux autorités communales, la réalisation du diagnostic fiscal de la commune	(Objectif spécifique n°3) Identifier les atouts d'un diagnostic fiscal afin de convaincre de l'utilité de sa réalisation	Au terme de l'étude, les autorités communales devront être convaincues de l'utilité de réaliser le diagnostic fiscal de la commune

Source : Réalisation personnelle

B- Causes et hypothèses de l'étude

1- Causes et hypothèse du problème spécifique n°1

Le constat de la non-maîtrise du potentiel fiscal est né du fait que la commune ne dispose d'aucune base de données pouvant lui permettre d'évaluer son potentiel fiscal. A ce problème, nous avons identifié trois causes possibles :

- l'inefficacité du registre foncier actuel de la commune ;
- l'absence de détention du registre foncier par la commune ;
- l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables.

En ce qui concerne l'inefficacité du registre foncier actuel, il faut noter que ce registre ne tient compte que du foncier et que par conséquent, une éventuelle correction ne saurait entièrement résoudre le problème de non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.

Pour ce qui est de la non-détention du registre foncier de la commune, il faut remarquer que ce registre n'est point exhaustif et retrace à la limite en grande partie, des données minorées. Ceci est la conséquence du manque de professionnalisme des agents enquêteurs recrutés par le CIPE qui, moyennant argent, font preuve de favoritisme et de laxisme sur le terrain.

En outre, pour des raisons de performance, les services des impôts s'amusent délibérément à sous-estimer l'assiette et la masse imposable. De ce fait, une éventuelle détention du registre foncier en l'état actuel, ne pourrait aucunement permettre la maîtrise du réel potentiel fiscal de la commune.

Il faudrait donc que la commune dispose par elle-même de bases de données exhaustives et fiables qu'elle pourrait actualiser à échéances périodiques afin de s'assurer de la maîtrise effective de son potentiel fiscal. En conséquence, il est à noter que l'absence de création, de détention et

d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables est la cause supposée du problème spécifique n°1. On en déduit l'hypothèse suivante : **l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables justifie la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.**

2- Causes et hypothèse du problème spécifique n°2

Au problème du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales, nous avons identifié cinq causes possibles :

- l'absence de publicité sur les cessions de domaines de la commune ;
- la faible qualité des services rendus par la commune ;
- le faible niveau des membres des sous-comités en charge de l'évaluation des ressources non fiscales ;
- l'absence totale d'influence sur le niveau des subventions de l'Etat ;
- l'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées par la commune.

Se penchant sur l'absence de publicité sur les cessions de domaines, il faut noter que malgré l'absence de toute forme de publicité, les domaines mis à la vente chaque année par la commune ont toujours fait l'objet d'acquisition au cours de la même année.

Quant à l'éventualité d'une faible qualité des services rendus par la commune, de très rares plaintes sont enregistrées, et celles qui le sont, font le plus souvent état d'une incompétence des agents du fait de la non-adéquation de leurs profils aux postes qu'ils occupent.

S'agissant du faible niveau des membres des sous-comités, il conduit à obtenir des prévisions de recettes fantaisistes, à la limite aberrantes qui se construisent généralement par estimation ou simple majoration. Aucune méthode à priori jugée complexe par les membres des comités n'est appliquée

en raison de leur faible niveau. L'on ne saurait en effet exiger d'un membre qui n'a que le niveau BEPC, de faire des calculs que même des adeptes jugeraient complexes. Cependant, il faut également reconnaître qu'une adéquation des profils des membres ne garantit aucunement la pertinence des méthodes utilisées. Le faible niveau des membres des sous-comités ne justifie donc pas le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales.

Les subventions ne représentent sur l'ensemble de la période en moyenne que 24,31% des ressources non fiscales. En conséquence, une incertitude sur un montant d'aussi faible proportion ne saurait expliquer le défaut de réalisme dans la prévision desdites ressources.

Réaliser des prévisions réalistes suppose l'emploi de méthodes appropriées d'analyse et de projection des données. Le caractère et l'évolution des données étant le fondement même du choix des méthodes d'évaluation, il convient d'évaluer chaque type de recette par la méthode qui lui est la plus adaptée. De ce fait, la non-observance de cette règle ne garantit aucunement la fiabilité des prévisions budgétaires. C'est pourquoi l'on assiste à des prévisions qui, à l'étape de la réalisation, sont en déphasage avec la réalité.

En conséquence, il est à noter que l'inefficacité des méthodes d'évaluation utilisées par la commune est la cause supposée du problème spécifique n°2. On en déduit par conséquent l'hypothèse suivante : **l'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées par la commune se trouve être à la base du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales.**

3- Causes et hypothèse du problème spécifique n°3

Au problème de l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune, nous avons identifié trois causes possibles :

- le manque ou l'insuffisance de moyens pour la réalisation du diagnostic fiscal de la commune ;

- le manque de savoir-faire en la matière ;
- la méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal.

Le diagnostic fiscal d'une commune est une opération délicate, qui nécessite beaucoup de savoir-faire, de compétences avérées et de moyens matériels pour s'assurer de sa réussite. A cet effet, à l'instar de toute mission d'audit, de faisabilité ou de diagnostic économique et financier, il est souvent réalisé par des personnels extérieurs (des cabinets d'études) moyennant honoraires. Si les honoraires semblent à priori élevés dans un contexte de morosité, il n'en demeure pas moins que le rapport coût-retombées est excellent. Ce qui justifie d'ailleurs l'accroissement vertigineux du recrutement des cabinets pour divers travaux par tous types d'organismes. De ce fait, ni le manque de savoir-faire, ni le manque ou l'insuffisance de moyens matériels et financiers ne sauraient justifier le défaut de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.

L'utilité du diagnostic fiscal d'une commune étant avérée en matière d'amélioration de ses ressources, et par ricochet, en matière de renforcement de sa capacité financière, seule une totale ignorance de son utilité pourrait expliquer sa non-réalisation en ce qui concerne le cas de la commune d'Abomey-Calavi. Il en résulte que la cause supposée du problème spécifique n°3 est la méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal. On en déduit par conséquent l'hypothèse suivante : **l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi résulte de la méconnaissance de son utilité, notamment par les autorités communales.**

4- Tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord fait le point des problèmes aux différents niveaux (général et spécifique), des objectifs, ainsi que des causes supposées et des hypothèses.

Tableau n°13 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Evaluation biaisée et peu professionnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi	Définir des mesures qui permettent la correction et l'amélioration du dispositif actuel d'évaluation du potentiel financier		
Niveaux spécifiques	1 Non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi	Déterminer les techniques, moyens et outils nécessaires à la maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi	Absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables	L'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables justifie la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi
	2 Défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi	Identifier les méthodes adéquates et les outils d'évaluation des ressources non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi	Inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées par la commune	L'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées par la commune se trouve être à la base du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales
	3 Absence de réalisation du diagnostic financier de la commune d'Abomey-Calavi	Identifier les atouts d'un diagnostic fiscal afin de convaincre de l'utilité de sa réalisation	La méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal	L'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi résulte de la méconnaissance de son utilité par les autorités communales

Source : Réalisation personnelle

II- Revue de littérature

Dans le cadre de toute recherche ou écrit scientifique, la revue de littérature permet de faire l'état des connaissances antérieures sur les problèmes posés.

Ainsi, nous penchant sur le problème général, il faut souligner que toute commune doit pouvoir maîtriser toutes les ressources constitutives de son potentiel financier. Selon **LELOUP F. et al. (2003)**⁸, « Le développement des territoires africains dépend de leur aptitude à identifier et à valoriser leurs ressources... ». La **PONADEC**⁹ abonde dans cet ordre d'idées en posant le constat que : « Le développement du territoire communal ne peut être dissocié de son développement économique qui passe par la valorisation de ses potentialités. Les élus ont à travailler avec les différents acteurs économiques autour d'une véritable stratégie de développement local qui fait, aujourd'hui, souvent défaut..... ».

Mais le contexte actuel de la décentralisation ne semble pas favoriser une telle efficacité des acteurs locaux. **François Paul YATTA**¹⁰ insiste sur cette défaillance quand il affirme : «...on ne peut en effet attendre que les élus locaux exercent leurs compétences sur le développement économique et que s'instaure un débat consistant sur le développement local dans un contexte d'absence quasi-totale d'informations sur la réalité économique locale ». Si l'on s'accorde de nos jours à reconnaître aux prévisions, et singulièrement, aux prévisions de recettes, une place de choix ; l'on doit également reconnaître qu'une collectivité locale, loin d'être une organisation comme toute autre, est une unité qui se situe à mi-chemin entre la complexité de l'appareil étatique et la relative souplesse et indépendance de l'entreprise. C'est ce qui rend la

⁸LELOUP F. et al., « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », in *Mondes en développement*, 2003/4 n°124, p. 95-112.

⁹Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration : document Cadre De Politique, Juin 2009 , p45.

¹⁰YATTA, F. P. (2001) : « *La revue africaine des finances locales* », PDM n°2, Octobre 2001.

collectivité locale, à la limite, non gouvernable. **François YATTA** va plus loin quand il affirme que : « Aujourd'hui, ni les Etats, ni les bailleurs de fonds, et encore moins les responsables locaux ne sont en mesure d'apporter des éléments de réponses suffisamment précis aux questions essentielles d'économie et de gestion locale ». Il se pose par conséquent, un réel problème d'évaluation du potentiel financier de nos communes ; lequel problème impacte de façon considérable, la gestion des dites collectivités locales.

A- Contributions antérieures sur le problème de la non-maîtrise du potentiel fiscal

M. FINKEN, 2002, p.3¹¹, montre à travers ses études que le potentiel économique sur lequel est assis le développement urbain est généralement sous-évalué. **Nicolas AHLOU, 2007, p.49**, dans son mémoire déplore le fait que la mairie ne dispose pas d'une base de données, notamment d'un système d'information géographique pour une meilleure gestion de son espace. Il en résulte une mauvaise maîtrise de la terre et une mauvaise gestion du foncier au niveau de la commune.

Pour **Bio Yakoubou BASSIROU**¹², 2010, « les ressources propres de la commune sont mobilisables mais les faiblesses sont dues à la non implication des usagers dans le processus de gestion des équipements marchands, du coup, ils ne s'intéressent pas à la collecte des taxes. Il arrive des cas où les usagers, structures ou individus exploitent le patrimoine des communes sans être inquiétés (exploitation des carrières). C'est pourquoi les ressources provenant de l'exploitation des équipements marchands et du patrimoine restent largement en dessous des potentialités qu'ils offrent ; l'évasion des recettes est surtout très importante, l'opposition des usagers au paiement des

¹¹FINKEN,M (2002) « *Les revenus locaux en Afrique : ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas* »

¹²Bio Yakoubou BASSIROU, Chargé de développement et de la planification, (Mairie de Banikoara), Séminaire sur la « *problématique de la mobilisation des ressources pour le développement local au Bénin : que faire ?* »

taxes est souvent forte». Pour améliorer le taux de recouvrement des impôts et taxes locaux, il suggère de reprendre le recensement général de la matière imposable pour mieux maîtriser le potentiel fiscal.

La faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes est la cause de la faiblesse des principales ressources budgétaires. **N. AHLOU, 2007, p.49**, propose ainsi de maîtriser l'économie informelle pour favoriser l'élargissement de l'assiette fiscale par une meilleure gestion du foncier en dotant la commune d'un système d'adressage performant permettant une meilleure identification des contribuables et de leurs activités. Ce constat révèle le problème de la sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi ; sous-exploitation issue de la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune.

Alex G. CRINOT, 2011, p.59, affirme dans son mémoire que : « Le lotissement, le Registre Foncier Urbain et le plan parcellaire sont des opérations primordiales et nécessaires pour mieux cerner le potentiel fiscal. Ce sont les outils indispensables au repérage de nouvelles matières afin d'élargir la base imposable dans le processus de mobilisation des recettes ». En l'absence de tels éléments, les agents enquêteurs se bornent à reconduire purement et simplement les résultats des recensements des années écoulées ainsi que les montants des émissions. Cet état de choses conduit tout naturellement à la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune.

A cet effet, **André HOUNGUEVOU, 2011, p.40**, précise dans son mémoire qu'une étude sur les rapports entre l'Administration fiscale et les communes au Bénin a été commanditée¹³. Cette étude préconise la mise à disposition des communes d'un rapport qui rend compte des résultats du recensement effectué par l'administration des impôts pour l'actualisation du fichier

¹³Etude sur les rapports entre l'Administration fiscale et les Communes commanditée en octobre 2011 par les Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (C.G.L.U.A.) et l'Association Nationale des Communes du Bénin

d'informations fiscales. Ainsi, le Maire pourra maîtriser parfaitement son potentiel fiscal et l'évaluer à sa juste valeur lors de l'élaboration de son budget.

B- Contributions antérieures sur le problème du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales

Placées en deuxième position après les ressources fiscales, les ressources non fiscales et spécifiquement, les ressources du patrimoine communal constituent les secondes sources fondamentales de financement de l'action locale. Ainsi que l'affirmait **BOUVIER (1998)**¹⁴, «lorsqu'elles disposent d'un patrimoine, les collectivités locales peuvent en tirer des ressources qui varient selon son importance, mais également selon le mode d'exploitation et de gestion». Ainsi, se trouve posée la problématique de la gestion optimale des ressources non fiscales de la commune. Toutefois, l'auteur ne manque de se désoler tant le constat est amer. Il affirme avec regret «aujourd'hui encore, si l'on considère les collectivités locales dans leur ensemble, force est d'observer qu'elles ne connaissent pas toujours avec une grande précision la valeur de leur patrimoine » ; alors que cette gestion, si elle est faite de façon transparente, devrait contribuer non seulement à instaurer une meilleure gouvernance, mais aussi permettre aux communes d'accroître leurs ressources grâce aux recettes tirées de la gestion des biens communaux.

Aussi, certains responsables se plaisent à boursoufler délibérément les prévisions. On constate alors une surestimation dont l'incidence sur l'exécution du budget est considérable. Les recouvrements donnant de ce fait, un rendement inférieur aux prévisions, **GANDJIDON Justin** et **AKABA Félicien, 1984**¹⁵, estiment que la stabilité financière des communes se trouve menacée. Si d'aucuns assimilent ces manquements graves au manque de contrôle des

¹⁴BOUVIER, M. (1998) « *Finances locales* », 5ème Edition, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 182p

¹⁵GANDJIDON Justin et AKABA Félicien « *les missions des collectivités locales et les charges financières qui en découlent* », juillet 1984

agents, **Maurice DUVERGER, 1978, p. 384**¹⁶, affirme plutôt que « Si le contrôle est nécessaire, il ne doit pas être trop développé malgré tout. Sinon, il risque de retarder ou de paralyser les opérations budgétaires ». Mais dans ce cas, comment contraindre les acteurs à plus de professionnalisme dans les prévisions de ressources ?

A cette interrogation, **Pierre LALUMIERE, 1983, p. 464**¹⁷ nous rappelle que : « Il ne faut pas oublier que sa présence oblige les administrations à respecter les règles budgétaires, ... Sa seule présence constitue un élément de régulation de l'action financière des administrations ». Il nous faut donc instaurer un dispositif qui oblige les acteurs à utiliser des méthodes et techniques qui permettent d'obtenir des prévisions de recettes fiables. **J. F. FABRE, 1968, p.11**¹⁸ nous rassure davantage quand il affirme que « Le contrôle peut être un large facteur de progrès s'il est largement ouvert aux préoccupations d'ordre économique, s'il permet des investigations approfondies et s'il est assorti de suites nécessaires ». Mais alors, comment contraindre à l'utilisation de méthodes pertinentes d'évaluation des ressources ?

La réponse nous vient du **Pr Epiphane SOHOUENOU**¹⁹ qui veut que soit établi un acte normatif lorsqu'il s'avère que celui-ci se présente comme étant l'instrument d'action le plus adapté, ou tout au moins, l'un des instruments possibles pouvant permettre d'atteindre l'évolution souhaitable. En outre, l'élaboration d'actes normatifs, déclare-t-il, p.14, « ...ne peut être pertinente que si ces actes concourent à réaliser toutes les conditions de l'évolution souhaitable. Si les actes élaborés ne portent que sur une simple interdiction, ils ne peuvent suffire à régler le problème ». L'aspect sanction y prend ici tout son

¹⁶Maurice DUVERGER (1978, p. 384) : « *Institutions politiques et droit constitutionnel, Tome I, les grands systèmes politiques* »

¹⁷Pierre LALUMIERE (1983, p. 464) : « *Finances publiques* », Editions A. Colin

¹⁸J. F. FABRE, (1968, p.11) : « *Le Contrôle des Finances Publiques* »

¹⁹Cours de Rédaction des Actes Normatifs du Pr Epiphane SOHOUENOU, AFT, ENAM, 2013, p14 et p.16

sens. Il faudrait donc un acte qui puisse être assorti de réelles sanctions afin de dissuader les indélébiles.

C- Contributions antérieures sur le problème d'absence de diagnostic fiscal de la commune

La décentralisation nécessite que les autorités communales mettent en œuvre des actions visant à impulser le développement à la base dans la commune. La mobilisation des ressources financières revêt de multiples enjeux pour les communes en quête permanente de ressources pour apporter une réponse aux besoins des citoyens.

La viabilité d'une commune repose essentiellement sur sa capacité à mobiliser tout ou partie substantielle de son budget et cela de façon durable et en assurant une gestion saine et efficiente. C'est pour cela que « Le renforcement de la mobilisation des recettes dans les pays en développement est depuis longtemps un sujet de préoccupation majeure pour le FMI », **FMI, DFP, 2011**²⁰.

En dépit de l'important potentiel fiscal existant, certaines pratiques entravent la capacité des communes à mobiliser des ressources financières significatives. Cette faible performance des communes dans le recouvrement des impôts et taxes, nécessite la réalisation pour chacune d'elles, d'un diagnostic fiscal en vue de la mise en œuvre d'une réelle dynamique de mobilisation des ressources locales. C'est pour cela que l'Etat et les PTF ont mis au point le **SAFIC**²¹ afin de permettre aux Cabinets d'études et aux communes

²⁰ FMI, Département des Finances Publiques « *Mobilisation des recettes dans les pays en développement* », Mars 2011

²¹ L'Etat, par le biais du Projet Collectivités Territoriales et Développement Local, a reçu le soutien de nombreux PTF tels que l'Union Européenne, l'UNCDF, le PNUD-Mali, et l'Etat du Mali pour mettre en œuvre le SAFIC (Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Territoriales) afin de définir un cadre technique pour la réalisation du diagnostic institutionnel, économique et financier qu'ils jugent indispensable pour le développement des communes béninoises. Ce canevas pour un diagnostic intégral se fait suivant plusieurs étapes en fonction des attentes des élus : le diagnostic institutionnel et organisationnel,

d'avoir les outils nécessaires pour diagnostiquer et remédier aux maux qui minent la gouvernance de nos communes. A cet effet, ils ont élaboré pour les communes béninoises, un modèle de diagnostic allant du simple diagnostic fiscal (diagnostic des ressources) au diagnostic intégral de l'ensemble de la commune. C'est dans ce cadre que la SNV et la DDC²² ont accompagné l'élaboration et l'expérimentation des stratégies de mobilisation des ressources au niveau des cinq communes du département de Guidan Roundji au Niger. La mise en œuvre des stratégies a permis d'accroître significativement le niveau de mobilisation des ressources. Ces stratégies sont basées en grande partie sur l'instauration, pour chacune de ces communes, d'un dispositif cohérent et adapté qui permette une pleine maîtrise du potentiel financier.

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie : méthodes empiriques et approches théoriques

Pour conduire la présente étude, nous avons adopté une méthodologie qui nous a permis d'une part, de formuler la problématique et la revue de littérature, et d'autre part, de recueillir les données. Cette partie est ainsi consacrée à la définition des outils de collecte et d'analyse des données.

I- Dimension empirique de l'étude

Les approches empiriques constituent des outils qui facilitent la mise en œuvre de la méthode adoptée pour la résolution des problèmes énumérés. Nous suivons à cet effet, les étapes ci-après :

- ✱ Objectifs de la collecte des données ;
- ✱ Nature de la collecte, population-mère et échantillonnage.
- ✱ Technique de dépouillement et de présentation des données.

le diagnostic de l'économie locale, le diagnostic fiscal (chaîne des ressources), le diagnostic financier (chaîne des dépenses), le diagnostic global.

²²La SNV (Organisation Néerlandaise de Développement) et la DDC (Direction du Développement et de la Coopération) ont à travers le PAGL (Programme d'Appui à la Gouvernance Locale) élaboré la SMR

A- Objectifs de la collecte des données

L'objectif de nos enquêtes est de mobiliser les données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées. Ainsi, de manière spécifique, nos enquêtes nous permettront de savoir si :

- ☞ l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables est à la base de la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune ;
- ☞ l'inefficacité des méthodes d'évaluation utilisées a pour conséquence, le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales ;
- ☞ l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi résulte de la méconnaissance de son utilité.

B- Nature de la collecte, population-mère et échantillonnage

Deux types d'enquêtes nous permettront d'atteindre les objectifs cités supra. Il s'agit d'une :

- * enquête interne qui concerne le guide d'entretien n°2 à l'endroit des agents et assimilés de la mairie d'Abomey-Calavi ;
- * enquête externe qui se fera par sondage à l'aide d'un questionnaire adressé aux usagers de la mairie d'Abomey-Calavi.

La population-mère se compose de l'ensemble de la population vivant dans la commune d'Abomey-Calavi, des 302 agents de la mairie, des Conseillers Communaux, des agents de la Recette perception, des agents des CIPE 1 et 2 et des agents des arrondissements d'Abomey-Calavi. De cette population-mère a été tiré un échantillon représentatif qui se compose de 70 usagers et 100 agents et assimilés de la mairie. Le groupe des agents et assimilés de la mairie se compose de 4 Directeurs, 6 Chefs Service, 5 Conseillers Communaux (CC), 5 Chefs d'Arrondissement (CA), 5 Conseillers de CA, 10 cadres des CIPE, 10 agents des CIPE, 10 personnes de la Recette perception et 45 agents de la mairie.

C- Technique de dépouillement et de présentation des données

Une fois le processus de mobilisation de données achevé, ces dernières feront l'objet de dépouillement. La présentation des résultats obtenus à partir des recherches se fera en regroupant par catégorie les réponses semblables.

II- Approches théoriques de l'étude

Nous présenterons ici, les théories existantes, liées aux problèmes spécifiques et qui permettront d'analyser les données.

A- Choix théorique lié à la non-maîtrise du potentiel fiscal

1- Repère d'amélioration du problème

L'approche retenue pour la résolution de ce problème est celle qui vise à créer les conditions favorisant la maîtrise du potentiel fiscal. Elle rejoint celle qu'envisage Bio BASSIROU qui suggère de reprendre le recensement général de la matière imposable pour mieux maîtriser le potentiel fiscal.

2- Seuil de décision

Les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée à ce problème seront recueillies aussi bien à l'aide de notre questionnaire que du guide d'entretien n°2. La question à ce niveau revêt trois items. L'item à recueillir sera celui qui aura le plus fort pourcentage.

B- Choix théorique lié au défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales

1- Norme d'amélioration du problème

La norme retenue pour ce problème, est celle du Pr Epiphane SOHOUEYOU qui préconise la prise d'acte normatif en vue de résoudre efficacement un problème dont l'atteinte de l'évolution souhaitable ne peut être effective avec aucune autre forme d'instruments possibles.

2- Seuil de décision

A ce niveau, les données qui permettront de vérifier l'hypothèse liée à ce problème ne seront recueillies uniquement qu'à l'aide du guide d'entretien n°2. Parmi les cinq items de la question, celui qui sera retenu est celui qui aura recueilli le plus d'avis.

C- Choix théorique lié à l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

1- Repère d'amélioration du problème

Au regard de la carence de la documentation afférente à ce sujet, nous n'avons pas pu définir une théorie valable, capable de porter ce problème spécifique. Pour ce faire, nous nous rabattons en cas de confirmation du seuil, sur l'approche théorique de la vision globale qui vise à réaliser périodiquement, suivant les circonstances du moment, un diagnostic fiscal salubre de la commune.

2- Seuil de décision

Nous retiendrons pour cause, celle qui sera identifiée par la majorité des enquêtés aussi bien par le biais du questionnaire, que de celui du guide d'entretien n°2.

SECTION 2 : De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions

Nous procéderons à l'analyse des données mobilisées afin d'établir un diagnostic et d'émettre des solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : De la mobilisation des données à l'établissement du diagnostic

Il est question d'analyser les données collectées afin d'établir le diagnostic.

I- Mobilisation des données et difficultés rencontrées

A- Mobilisation des données

1- Préparation des enquêtes

Dans le souci de déceler les causes réelles des différents problèmes spécifiques identifiés, nous avons élaboré un questionnaire (**annexe 7**) et un guide d'entretien (**annexe 6**). Le questionnaire adressé aux usagers et le guide d'entretien aux agents et assimilés de la commune, ont été reformulés après un test pour en faciliter la compréhension aux enquêtés.

2- Réalisation des enquêtes

L'enquête interne s'est déroulée auprès des agents et assimilés de la mairie sur la base du guide d'entretien n°2.

Quant à l'enquête externe, elle a été effectuée auprès des usagers de la mairie qui ont déclaré être fréquents dans les locaux de la mairie.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

1- Difficultés rencontrées

Lors de la réalisation de nos enquêtes, nous avons rencontré d'énormes difficultés à savoir :

- la réticence des agents de la commune à nous libérer l'intégralité de certaines informations en raison du secret professionnel ;
- la méfiance de certains usagers interviewés à répondre convenablement à nos questions ;
- les insuffisances enregistrées dans les traductions en langues nationales des questions aux usagers ainsi que des réponses de ces derniers.

2- Limites des données

Les informations recueillies lors de nos enquêtes se trouvent être limitées dans leur fiabilité.

En effet, nous n'avons pas bénéficié de l'exhaustivité de certaines informations pour motif avancé du secret professionnel. Aussi, une marge d'erreur pourrait provenir de la crainte et/ou de la négligence de certains usagers. De plus, le temps trop court ainsi que les contraintes financières nous ont obligé à ne nous contenter que des informations obtenues auprès des usagers venus dans les locaux de la mairie pour diverses prestations.

Enfin, l'échantillon représentatif initialement envisagé avec une marge d'erreur de 15%, a été affecté par la non atteinte du nombre d'enquêtés initialement prévu. De 170 personnes, seules 157 ont été effectivement enquêtées. Au terme du dépouillement, seules 153 réponses ont été retenues. Cependant, nous n'adopterons pour des raisons de rationalité des chiffres, qu'un échantillon de 150 enquêtés. Le tableau ci-après renseigne sur la configuration de l'échantillon retenu.

Tableau n°14 : Configuration de l'échantillon

Désignation	Enquêtés prévus	Enquêtés retenus après dépouillement	Enquêtés retenus pour l'étude
Usagers de la mairie	70	72	70
Cadres de la mairie	10	10	10
Agents de la mairie	45	28	27
Conseillers Communaux	5	5	5
CA et leurs Conseillers	10	8	8
Cadres des CIPE 1 et 2	10	10	10
Agents des CIPE	10	10	10
Recette perception	10	10	10
Total	170	153	150

Source : Réalisation personnelle

Toutefois, ces difficultés et limites enregistrées ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère scientifique et technique des résultats que nous présenterons.

II- De la présentation des données à l'établissement du diagnostic

A- Présentation et analyse des données

1- Présentation et analyse des données relatives à la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, un avis a été principalement demandé aux enquêtés : 'Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine de l'incapacité de la mairie à maîtriser son potentiel fiscal ?'

Les réponses des enquêtés sont consignées dans le tableau suivant :

Tableau n°15 : Répartition des données d'enquête relatives à la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (en%)
Inefficacité du registre foncier actuel de la commune	24	16
Absence de détention du registre foncier par la commune	43	29
Absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables	83	55
Total	150	100

Source : Réalisation personnelle

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 16% des enquêtés déclarent que la non-maîtrise du potentiel fiscal s'explique par l'inefficacité du registre foncier actuel de la commune ;
- 29% des enquêtés estiment que la non-détention du registre foncier par la commune explique la non-maîtrise de son potentiel fiscal ;
- 55% des enquêtés pensent que la non-maîtrise du potentiel fiscal de la mairie est due à l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables.

2- Présentation et analyse des données relatives au défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales

Pour la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, une question a été posée aux enquêtés : 'Quelle est, selon vous, la cause du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales ?

Les réponses à cette question sont rapportées dans le tableau suivant :

Tableau n°16 : Répartition des données d'enquête relatives au défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (en%)
Absence de publicité sur les cessions de domaines	0	0
Faible qualité des services rendus par la commune	5	6
Faible niveau des membres des sous-comités en charge de l'évaluation des ressources non fiscales	18	23
Absence totale d'influence sur le niveau des subventions de l'Etat	5	6
Non application d'un plan de trésorerie	4	5
Inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées	48	60
Total	80	100

Source : Réalisation personnelle

Du tableau présenté ci-dessus, nous déduisons que :

- aucun enquêté ne juge l'absence de publicité sur les cessions des domaines de la commune, responsable du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales ;
- 23% des enquêtés déclarent que le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales s'explique par le faible niveau des membres des sous-comités en charge de l'évaluation desdites ressources ;
- 6% des enquêtés estiment que la faible qualité des services rendus explique le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales ;
- 5% des enquêtés pensent quant à eux, que nous avons omis de tenir compte de l'importance de l'application rigoureuse du plan de trésorerie

dans l'évaluation des revenus des placements qui seuls, selon eux, peuvent être convenablement évalués. De ce fait, ils estiment que le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales a pour fondement, l'absence d'application rigoureuse du plan de trésorerie ;

- 6% des enquêtés pensent que le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales a pour source, l'absence totale d'influence sur le niveau des subventions de l'Etat ;
- enfin, 60% des enquêtés expliquent le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales par l'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées par la commune.

3- Présentation et analyse des données relatives à l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

Nous avons fait cas dans notre état des lieux de l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune. Suite à ce problème, l'hypothèse spécifique n°3 a été formulée et une question de notre questionnaire a été consacrée à sa vérification : 'Qu'est-ce qui, selon vous, pourrait justifier la non-réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi ? Les réponses recueillies se présentent comme suit :

Tableau n°17 : Répartition des données d'enquête relatives à l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (en%)
Manque ou insuffisance de moyens pour la réalisation du diagnostic fiscal de la commune	5	3
Manque de savoir-faire en la matière	18	12
Méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal	49	33
Totale ignorance de l'outil qu'est le diagnostic fiscal	78	52
Total	150	100

Source : Réalisation personnelle

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 3% des enquêtés estiment que le manque ou l'insuffisance de moyens justifie l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune ;
- 12% des enquêtés trouvent que l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune est due au manque de savoir-faire en la matière ;
- 33% d'entre eux, avancent que c'est la méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal qui est à l'origine de l'absence de sa réalisation pour la commune d'Abomey-Calavi ;
- 52% par contre (**tous agents ou assimilés de la mairie**), pensent que c'est plutôt la totale ignorance de l'outil qu'est le diagnostic fiscal qui justifie l'absence de réalisation jusqu'à ce jour, du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Nous procéderons à la validation des différentes hypothèses (1) puis à l'établissement du diagnostic (2).

1- Vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses se fera conformément aux seuils de décision préalablement retenus.

a- Degré de validation de l'hypothèse n°1

Les données quantitatives ayant servi de base à l'analyse révèlent que la non-maîtrise du potentiel fiscal est due à concurrence de :

- 16% à l'inefficacité du registre foncier actuel de la commune ;
- 29% à l'absence de détention du registre foncier par la commune ;
- 55% à l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables.

La cause majoritaire devant être retenue, alors notre hypothèse spécifique n°1 selon laquelle, l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables est à l'origine de la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune est **vérifiée**.

b- Degré de validation de l'hypothèse n°2

De l'analyse des données mobilisées, il ressort que le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales s'explique à concurrence de :

- 0% par l'absence de publicité sur les cessions des domaines de la commune ;
- 6% par la faible qualité des services rendus par la commune ;
- 24% par le faible niveau des membres des sous-comités en charge de l'évaluation des ressources non fiscales ;
- 10% par l'absence totale d'influence sur le niveau des subventions de l'Etat ;
- 60% par l'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées par la commune.

La cause majoritaire étant à retenir, l'hypothèse n°2 selon laquelle l'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées par la commune explique le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales est **vérifiée**.

c- Degré de validation hypothèse n°3

L'analyse des informations se rapportant au problème spécifique n°3 nous révèle que l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune est due à concurrence de :

- 3% à l'insuffisance de moyens pour la réalisation du diagnostic fiscal de la commune ;
- 12% au manque de savoir-faire en la matière ;

- 33% à la méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal ;
- 52% à la totale ignorance de l'outil qu'est le diagnostic fiscal.

La cause majoritaire devant être retenue, alors l'hypothèse spécifique n°3 selon laquelle l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune s'explique par la méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal n'est **pas vérifiée**.

2- Etablissement du diagnostic

a- Elément de diagnostic n°1

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que, **l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables** est à l'origine de la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.

b- Elément de diagnostic n°2

La vérification de l'hypothèse spécifique n°2 nous conduit à retenir définitivement que, le défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi a pour source **l'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées par la commune**.

c- Elément de diagnostic n°3

La non-vérification de l'hypothèse spécifique n°3 nous conduit à la reformuler. Cela permet de retenir définitivement que, **la totale ignorance de l'outil qu'est le diagnostic fiscal** explique l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

I- Approches de solutions

A- Solutions au problème spécifique n°1

La résolution du problème de non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi passe par :

1. la détention et l'amélioration par la commune elle-même, de son registre foncier actuel (RFU) qui sera rendue effective au travers des actions ci-après :

- ☞ la création d'un Comité composé d'agents compétents, recrutés sur la base d'un CDD pour être chargés de réaliser des enquêtes afin d'identifier le foncier bâti, le foncier non bâti, les locations d'immeubles (pour la taxe sur loyers), les entreprises installées (pour la patente), les hangars installés sur le domaine de la commune (pour la taxe d'occupation du domaine public),...
- ☞ la création périodique d'une Commission indépendante, composée d'agents de la DRF, de représentants des CA et des CIPE 1 et 2, des Chefs de villages et de représentants du Maire, aux fins de contrôler le travail abattu par le Comité en charge des enquêtes ;
- ☞ la mise à disposition du Comité ainsi que de la Commission, de moyens matériels et financiers nécessaires au bon accomplissement des tâches à eux confiées ;
- ☞ la récupération des plans parcellaires non disponibles en payant les honoraires des Cabinets privés de géomètres et urbanistes ayant procédé au lotissement de certains quartiers et villages ;
- ☞ la mise à disposition du Comité et de la Commission, des plans parcellaires disponibles des zones loties ;
- ☞ le lotissement des zones non encore loties ;

☞ l'adoption d'un système d'adressage qui facilite le recensement des contribuables et la distribution des avis d'imposition ;

2. la création et la mise à jour régulière permanente d'un registre des marchés à travers la responsabilisation de quelques agents du SREM :

- à l'identification et à l'attribution de numéros aux places disponibles dans les différents marchés de la commune dans le but de cerner toute la base imposable en impôts et taxes foncières locaux ;
- au dénombrement des places occupées ainsi que des périodes d'occupation en vue de cerner les revenus issus des marchés ;

B- Solutions au problème spécifique n°2

La résolution du problème de défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales passe par :

- ☆ **l'utilisation de la méthode d'évaluation directe ou évaluation au réel pour les éléments quantifiables** au moyen de la mise à jour pour chaque produit quantifiable, d'une fiche spécifique sur laquelle sera répertoriée, la quantité ou le volume du produit pour le compte de l'année d'évaluation. Ainsi, il sera élaboré, une fiche des terrains aménagés à vendre, une fiche des biens immeubles destinés à la location,... ;
- ☆ **l'utilisation soit, de la méthode de la pénultième année pondérée avec choix du taux de pondération, ou celle de la pénultième année corrigée au taux déterminé de pondération.** La pondération tiendra néanmoins compte au minimum de l'influence des contextes conjoncturel et structurel nationaux. De telles méthodes pourraient être employées pour la détermination de certaines recettes propres non maîtrisables ;
- ☆ **l'utilisation de la méthode d'analyse de la tendance et des saisonnalités** lorsqu'il s'avère que le type de recette considéré est enclin à de fortes fluctuations périodiques ;

- ☆ **L'utilisation de la méthode des moyennes extrêmes et des modèles économétriques ;**
- ☆ **L'utilisation des méthodes de Mayer, des moyennes mobiles et des moindres carrés ordinaires** pour lisser les données en vue de faire des projections ;
- ☆ **L'élaboration et le suivi rigoureux d'un plan de trésorerie** qui permettra une détermination précise des revenus des placements de la mairie ;
- ☆ **L'installation de bascules au niveau des carrières pour la pesée ;**
- ☆ **L'installation de dispositifs adaptés de contrôle au niveau des gares, parkings, et carrières.** Il existe en effet des dispositifs de vidéo surveillance et d'appareils photo-numériques haute définition qui sont réputés pour leur solidité, fonctionnant également grâce aux rayons solaires et qui peuvent être perchés à plus de 5 mètres d'altitude. De tels appareils peuvent numériser et comptabiliser tous les mouvements de véhicules.

C- Solutions au problème spécifique n°3

La résolution du problème d'absence de réalisation du diagnostic fiscal passe par la réalisation pure et simple d'un diagnostic fiscal de la commune qui nécessite le recrutement d'un Cabinet spécialisé en la matière. Ce recrutement se fera au terme d'un processus qui consistera en la rédaction d'un cahier de charges, la publication d'un avis d'appel d'offres et le dépouillement suivi d'évaluation des offres reçues. Le Cabinet retenu aura entre autres, pour mission :

- ✦ d'analyser la chaîne fiscale, c'est-à-dire les procédures d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes locaux afin d'en tirer les insuffisances et d'établir une simulation du réel potentiel fiscal en impôts et taxes locaux ;

- ✦ d'examiner les procédures d'assiette et de recouvrement des droits et taxes mobilisés par les services financiers de la mairie en collaboration avec les services du Trésor public. De cet examen sera établi comme dans le cas précédent, une simulation du réel potentiel en droits et taxes locaux.
- ✦ de procéder à la détermination du potentiel fiscal et du rendement potentiel de la commune ;
- ✦ de faire une étude comparative du potentiel fiscal, du rendement potentiel et du rendement actuel de la commune aux fins de déceler les efforts restant à fournir par l'ensemble des acteurs ;
- ✦ de procéder à la répartition par acteur, des défis à relever et des imperfections à corriger aussi bien par la commune elle-même que par les services déconcentrés de l'Etat ;
- ✦ d'identifier et d'ordonner les rubriques les plus contributives afin d'orienter les acteurs sur les rubriques sur lesquelles ils se doivent d'accentuer leurs efforts pour éviter de se disperser sur les rubriques à faible potentiel ;
- ✦ d'évaluer la performance des différents services en matière de recouvrement des recettes ;
- ✦ d'analyser l'évolution des réalisations des prévisions des recettes de fonctionnement aux fins de s'assurer de l'évolution dans l'indépendance financière de la commune ;
- ✦ de comparer les différentes ressources ainsi que leurs évolutions ;
- ✦ d'analyser les principaux indicateurs de performance et d'autonomie financière et de gestion ;
- ✦ d'évaluer la contribution des ressources propres à la production de la richesse de la commune.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Les solutions proposées ci-dessus ne trouveront leur efficacité qu'après la réalisation de certaines conditions. Ainsi, l'éradication des causes à la base des problèmes identifiés repose sur des recommandations à l'endroit aussi bien des autorités communales, que de l'Etat, des PTF et de la population :

A- Recommandations à l'endroit des populations

La décentralisation est l'exercice de la démocratie à la base, en d'autres termes, la promotion du développement local. De ce point de vue, elle est un projet de société dans lequel la participation de tous les administrés s'inscrit en termes de droits et de devoirs. Selon Jean Jacques ROUSSEAU, dans la société il y a une solidarité qui nous unit. Celle-ci oblige chaque citoyen à apporter sa pierre à l'édifice. La municipalité investie par la population, a des charges. Il faut donc les couvrir. Chercher à se soustraire de cette contribution, constitue un manque de dévouement pour la collectivité en refusant délibérément de payer les impôts et taxes. La décentralisation étant un processus irréversible dans lequel l'Etat béninois s'est engagé, il est donc urgent que la participation des populations à la gestion des affaires locales soit effective et manifeste.

Ainsi, les populations d'Abomey-Calavi qui aspirent à des services de qualité (infrastructures routières, sociocommunitaires, assainissement de la commune, centres de santé, etc...) doivent comprendre que leur contribution est indispensable pour la satisfaction de ces besoins. Pour ce faire, elles doivent se mettre en règle vis-à-vis du fisc en s'acquittant régulièrement et intégralement de leurs impôts et taxes et en fournissant des informations fiables aux agents lors des enquêtes fiscales ou à l'occasion des déclarations fiscales. **Elles doivent donc cesser de chasser, d'insulter et surtout d'agresser les agents enquêteurs.** En d'autres termes, elles doivent faire preuve de patriotisme et faire montre d'un esprit citoyen.

B- Recommandations à l'endroit de l'Etat et des PTF

Le succès de la décentralisation passe nécessairement par l'autonomisation de nos communes. De ce succès, dépend grandement l'Etat qui pourra ainsi, se concentrer uniquement sur les stratégies de développement à l'échelle nationale. Pour aider la commune d'Abomey-Calavi à évaluer au mieux son potentiel financier, l'Etat doit :

- rendre effectif et sur tous les plans, le transfert des compétences aux communes, et spécifiquement, à la commune d'Abomey-Calavi ;
- communiquer à temps, à la commune d'Abomey-Calavi, les informations qui lui sont indispensables à l'élaboration de son budget ;
- fixer un montant minimum de subvention à allouer à la commune ;
- accroître les subventions qu'il alloue à la commune ;
- mettre effectivement à disposition de la commune, et surtout en temps opportuns, les ressources qu'il s'est engagé à lui verser ;
- s'engager à se porter caution de la commune d'Abomey-Calavi en vertu de son potentiel financier considérable ;
- penser enfin, à former les élus locaux sur la fiscalité, les finances publiques, la connaissance des réalités de la décentralisation et sur le management en général et des ressources humaines en particulier.

En ce qui concerne les PTF, ils doivent porter, à l'égard de nos communes, et spécifiquement celle d'Abomey-Calavi, une assistance technique et financière dénuée de tous vices. A cet effet, ils doivent renforcer l'aide actuelle, notamment celle en matière de formation du personnel et de maîtrise de techniques d'analyse financière et institutionnelle des communes. Ainsi, comme l'indique si bien leur nom, ils doivent être de véritables partenaires techniques et financiers pour la commune d'Abomey-Calavi qui se trouve être hautement solvable au regard de l'importance de son potentiel financier.

C- Recommandation aux autorités communales

Les autorités communales, du fait de la décentralisation, sont garantes du bien-être de leurs administrés. En conséquence, elles doivent s'atteler à identifier et exploiter au mieux le potentiel financier de la commune. Pour y arriver, elles se doivent :

- * de sensibiliser leurs administrés à la socialisation par l'impôt ;
- * de dépolitiser le système de recrutement, surtout en ce qui concerne le recrutement du Comité de recensement, au risque d'handicaper l'efficacité d'un tel instrument ;
- * de s'entourer de cadres compétents qui pourront leur donner de bons conseils en matière de gestion des finances locales ;
- * de réaliser les infrastructures de qualités attendues par les administrés afin de les inciter à réaliser leur devoir civique vis-à-vis de la commune ;
- * de se donner le défi de procéder au lotissement de toute la commune dans un bref délai afin d'inciter les populations qui le désirent à venir s'installer et accroître ainsi le potentiel fiscal de la commune ;
- * de veiller scrupuleusement à la mise à jour effective ainsi qu'aux actualisations futures du registre foncier de la commune.

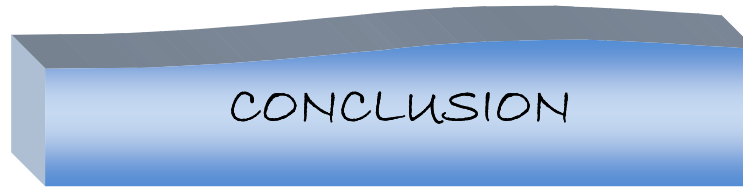
En outre, il revient au Maire, dans l'optique de l'application effective des méthodes de prévision suggérées supra, de prendre un acte qui, au-delà d'une simple recommandation, contraindrait les agents du SBC ainsi que les membres des sous-comités, au professionnalisme dans l'établissement des prévisions de ressources. Cet acte, en l'occurrence un arrêté assorti de sanctions, fixera les conditions d'emploi de diverses méthodes de prévisions en fonction des types de recettes. Mieux qu'une note ou une note de service qui serait à priori négligée, cet acte (**voir annexe 8**) va instituer le cadre réglementaire d'exécution des prévisions des ressources de la commune d'Abomey-Calavi.

Problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi

Tableau n°18 : Tableau de synthèse de l'étude

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs de développement	Causes réelles	Diagnostic	Approches de solutions
Niveau général	Evaluation biaisée et peu professionnelle du potentiel financier de la commune	Proposer des dispositions essentielles à une évaluation judicieuse du potentiel financier de la commune			
NIVEAUX SPÉCIFIQUES	1 Non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi	Envisager des mesures visant la maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi	Absence de création, de détention et d'actualisation des bases de données pour les impôts ainsi que droits et taxes maîtrisables	L'absence de création, de détention et d'actualisation des bases de données des impôts, droits et taxes justifie la non-maîtrise du potentiel fiscal	Détention et amélioration par la commune elle-même de son Registre Foncier (RFU) actuel ; Création et mise à jour permanente d'un registre des marchés.
	2 Défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi	Suggérer des méthodes et moyens de prévision rationnelle des ressources non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi	Inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées	L'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées se trouve être à la base du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales.	- Utilisation de la méthode directe d'évaluation pour les éléments quantifiables ; - Utilisation des méthodes de pénultième année, d'analyse de la tendance et de la saisonnalité, des moindres carrés ordinaires, de Mayer, des moyennes mobiles et des moyennes extrêmes ; - Elaboration et le suivi rigoureux d'un plan de trésorerie ; - l'installation de dispositifs adaptés de contrôle au niveau des gares, parkings et carrières ;
	3 Absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi	Suggérer aux autorités communales, la réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi	Totale ignorance de l'outil qu'est le diagnostic fiscal	L'absence de réalisation du diagnostic de la commune a pour cause la totale ignorance de l'outil qu'est le diagnostic fiscal.	Recrutement d'un Cabinet d'études pour la réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi

Source : Réalisation personnelle



La Commune d'Abomey-Calavi regorge d'énormes potentialités socio-économiques qui peuvent servir de levier de développement local si elles sont mieux exploitées et bien gérées.

L'étude sur le dispositif d'évaluation du potentiel financier de la commune montre que les autorités communales sont capables d'améliorer leurs recettes annuelles et de passer d'un budget de dépendance à un véritable budget autonome au regard du potentiel financier existant.

Toutefois, il s'est révélé que l'absence de détention et d'actualisation des bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables, l'inadéquation des méthodes d'évaluation utilisées et la totale ignorance de l'outil qu'est le diagnostic fiscal, constituent des facteurs qui entravent la rationnelle évaluation du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi.

Pour pallier cette situation, il s'avère indispensable que les autorités communales s'évertuent à améliorer le registre foncier actuel en procédant au lotissement des zones non encore loties, en rendant disponibles les plans parcellaires des zones loties, en adoptant un système favorable d'adressage et en créant un comité indépendant chargé de réaliser les enquêtes liées au foncier. Aussi, se doivent-elles de tenir un registre des marchés en responsabilisant des agents du SREM qui auront pour charge de répertorier et de numérotter les places disponibles et occupées sur les différents marchés de la commune.

L'installation de bascules au niveau des carrières ainsi que l'installation de dispositifs adaptés de contrôles au niveau des gares, parkings et carrières de

la commune, permettront d'enrayer l'hémorragie financière actuelle qui sévit au niveau de ces unités.

En outre, il faudra procéder à une évaluation directe des éléments quantifiables à travers la mise à jour pour chaque produit quantifiable, d'une fiche spécifique sur laquelle sera répertoriée, la quantité ou le volume du produit pour le compte de l'année d'évaluation. L'utilisation des méthodes de pénultième année, de représentations graphiques, d'économétrie des modèles linéaires, d'analyse de la tendance et de la saisonnalité ainsi que d'un plan de trésorerie devra être rendue effective pour l'évaluation d'une part, des ressources non maîtrisables, et d'autre part, des revenus des placements à travers la mise en adéquation des profils, postes et compétences des agents de la commune et plus spécifiquement, ceux de la Direction des Ressources Financières. Des séances de formation et de remise à niveau devraient à cet effet être effectuées pour une totale adéquation entre postes et compétences.

Par ailleurs, il urge que les autorités communales s'informent sur l'outil qu'est le diagnostic fiscal afin de procéder dans les meilleurs délais, au diagnostic fiscal de leur commune.

Aussi, les autorités communales devront-elles expérimenter d'autres modes de gestion des biens et équipements marchands de la commune. Compte-tenu du potentiel de rendement que renferment les équipements marchands, leur meilleure gestion et leur rentabilisation doivent être une priorité pour lesdites autorités. A cet effet, la gestion déléguée des marchés et l'affermage des gares routières sont des pistes qui peuvent être explorées.

Enfin, nous recommandons au Maire de prendre un arrêté assorti de sanctions, pour contraindre la Direction des Ressources Financières et les sous-comités chargés d'évaluer le potentiel financier de la commune, au professionnalisme dans l'établissement des prévisions de recettes.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- 1- LABIE F. (2002) : « **Les Finances Locales** », Editions CNFPT, Paris ;
- 2- DEPALLENS G. (1977) : « **Gestion Financière des Entreprises** », 6^{ème} édition, Editions SIREY, Paris ;
- 3- MUZELLEC R. (2006) : « **Finances Locales** », 5^{ème} édition, Dalloz ;
- 4- BOUVIER M. (1998) : « **Finances Locales** », 5^{ème} édition, LGDJEJA, Paris ;
- 5- YATTA P. (2000) : « **Décentralisation financière en Afrique : succès, problèmes et contraintes** », PDM, Cotonou ;

TEXTES LEGISLATIFS

- 1- ASSEMBLEE NATIONALE (1999) : « **LOI n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin** », Bénin ;
- 2- ASSEMBLEE NATIONALE (1999) : « **LOI n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes de la République du Bénin** » ;

TEXTES REGLEMENTAIRES

- 1- Mairie d'Abomey-Calavi : **Arrêté n°21/149/C-AC/SG/SAC du 12 Octobre 2012, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi** ;

AUTRES DOCUMENTS

- 1- SAFIC, **Projet Collectivités Territoriales et Développement Local (2011) : « Rapport Diagnostic Institutionnel Economique et Financier des Communes** », Bénin ;

- 2- FMI, Département des Finances Publiques : « **Mobilisation des recettes dans les pays en développement** », Mars 2011 ;
- 3- Mairie de Journal La Mée Châteaubriant, 2009 : « **Potentiel fiscal des Communes** », <http://www.journal-la-mée.fr/311>;
- 4- Service d'Etudes et de Documentation du Service Public Fédéral (SPF) FINANCES : « **Nouvelle méthode d'estimation macroéconomique des recettes fiscales** », Octobre 2005 ;
- 5- SNV, Programme d'Appui à la Gouvernance locale dans la région de Maradi, volet accompagnement des communes (2009) : « **Guide d'élaboration de stratégie de mobilisation de ressources fiscales communales** », Niger ;

MEMOIRES

- 1- CRINOT A. (2011) « **Amélioration de la mise en œuvre du RFU pour une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi** », ENAM, AFT II, UAC ;
- 2- POSSOU E. (2011) « **Contribution à la réalisation d'une analyse financière efficace d'une collectivité territoriale décentralisée : cas de la commune d'Abomey-Calavi** », ENAM, AFT II, UAC ;
- 3- AHOLOU N. (2010) : « **Contribution à l'amélioration de la capacité financière des investissements de la commune d'Abomey-Calavi** », ENAM, AFT II, UAC ;
- 4- TOMAVO G. (2011) : « **Contribution au renforcement de la capacité financière des communes au Bénin : cas de la commune de Bohicon** », ENAM, AFT I, UAC ;
- 5- HOUNGUEVOU André (2011) : « **Contribution à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes : cas de la commune de Tori Bossito** », ENAM, GFCL II, UAC ;
- 6- RANDIANANTENAINA V. (2005) : « **Prévision des recettes fiscales et analyse des résultats** », ENAM, Madagascar.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Organigramme de la commune d'Abomey-Calavi

Annexe 2 : Découpage de la commune en villages et quartiers de ville

Annexe 3 : Guide d'entretien n°1

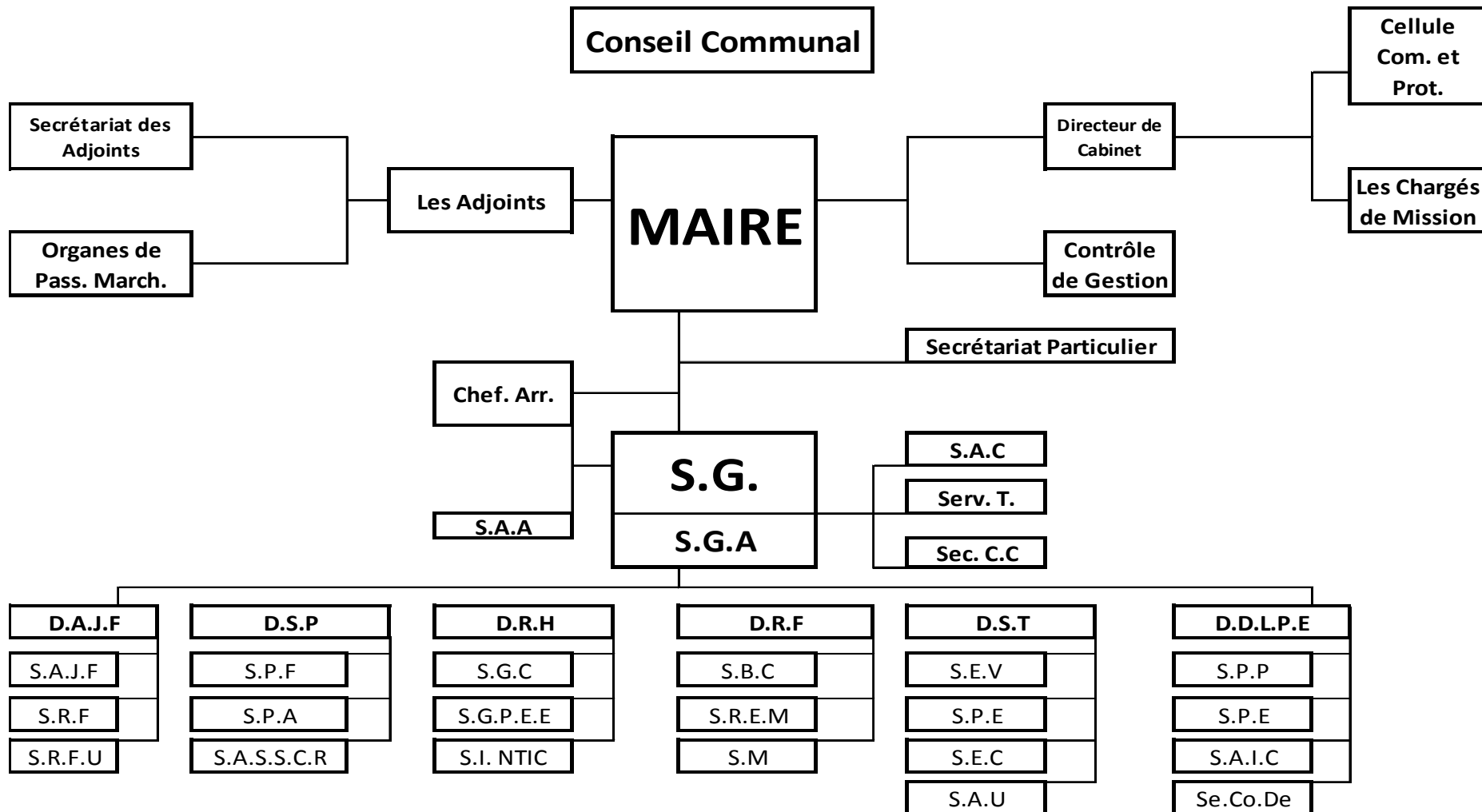
Annexe 4 : Tableau de détermination du potentiel fiscal et performances de mobilisation des recettes fiscales

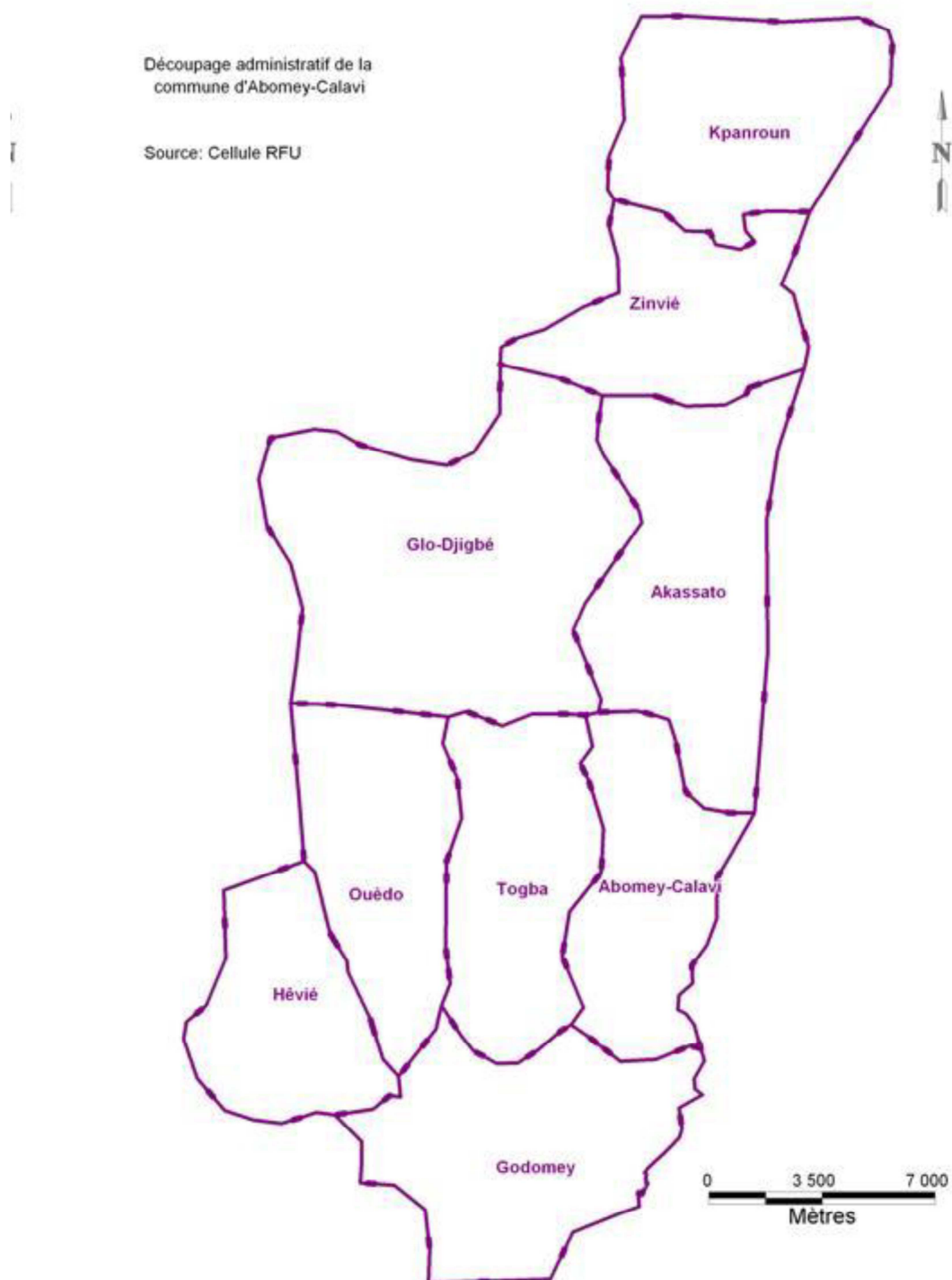
Annexe 5 : Principaux indicateurs de performance

Annexe 6 : Guide d'entretien n°2

Annexe 7 : Questionnaire d'enquête

Annexe 8 : Proposition d'un arrêté à prendre par le Maire

Annexe n°1 : Organigramme de la commune d'Abomey-Calavi

Annexe n°2 : Découpage administratif de la commune d'Abomey-Calavi

Annexe n°3 :**GUIDE D'ENTRETIEN N°1**

Monsieur / Madame,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), sur la « **problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes.

Questions sur les impôts et taxes locaux

1 : - Que pensez-vous de l'application par la commune des textes de lois ?

Réponse :

2 : - Quel jugement portez-vous sur la pertinence des délibérations, l'arrêt des taux, l'exhaustivité et la créativité dont fait montre le Conseil Communal ?

Réponse :

3 : - Que pensez-vous de la qualité et de l'exhaustivité des enquêtes réalisées ainsi que du niveau de couverture fiscale ?

Réponse :

4 : - En ce qui concerne la mise à jour des données fiscales, comment jugez-vous l'effort d'actualisation et la qualité des données collectées ?

Réponse :
.....
.....

5 : - Que pensez-vous du niveau de déconcentration de l'homologation des rôles ?

Réponse :
.....
.....

6 : - En ce qui concerne le niveau d'implication et d'information de la commune, renseignez-nous sur ce que vous pensez de l'implication de la commune dans la réalisation des enquêtes, la mise à jour des données et la communication à la commune des résultats des émissions ?

Réponse :
.....
.....

Merci pour votre précieuse collaboration.

Problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi

Annexe n°4 : Tableau de détermination du potentiel fiscal et performances de mobilisation des recettes fiscales de la commune d'Abomey-Calavi de 2008 à 2012 (en milliers de FCFA)

Nature des recettes	% maitrise assiette	% maitrise recouvrement	Potentiel fiscal	Rendement potentiel	Rendement actuel (2008-2012)	Rendement actuel/Potentiel fiscal	Rendement actuel/Rendement potentiel
Produits des services des domaines et ventes diverses							
Vente de terrains aménagés dans la ZOCA-ZOPAH	100	100	353 111	35 311 055	171 614	48,60	0,49
Vente de terrains aménagés provenant de Hêvié et Ak	100	100	30 000	3 000 000	1 416	4,72	0,05
Droits de mutation	100	100	33 000	3 300 000	4 055	12,29	0,12
Produits des terrains communaux affectés aux inhumations	-	100	0	0	0		
Produits de concession dans les cimetières (tombe)	-	100	46 400	4 640 000	9 390	20,24	0,20
Inhumations à domicile	-	100	1 500	150 000	380	25,33	0,25
Exploitation des carrières et mines dans la commune	100	100	189 590	18 959 020	82 731	43,64	0,44
Redevance d'installations d'apatams	100	100	2 160	216 000	960	44,44	0,44
Redevance d'installations de hangars	100	100	1 080	108 000	900	83,33	0,83
Produits des expéditions des actes administratifs	100	100	75 180	7 518 000	68 088	90,57	0,91
Produits des expéditions des actes de l'état civil	100	100	2 600	260 000	4 647	178,72	1,79
Produits des expéditions des conventions de vente	100	100	63 000	6 300 000	57 548	91,35	0,91
Légalisation de signature	100	100	92 900	9 290 000	84 765	91,24	0,91
Certification des actes domaniaux	100	100	300	30 000	85	28,20	0,28
Délivrance de permis d'habiter	100	100	24 000	2 400 000	14 849	61,87	0,62
Délivrance de permis de voirie et de construction	100	100	16 400	1 640 000	3 185	19,42	0,19
Autres produits (Droits de mariage et certificat d'hébergement)	100	100	22 000	2 200 000	7 144	32,47	0,32
Produits des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels	0	100	0	0	0		
Produits des amendes de simple police	0	100	2 000	200 000	740	36,98	0,37
Taxes de stationnement sur les gares routières	100	100	9 200	920 000	6 916	75,18	0,75
Droits de place sur les marchés	100	100	31 200	3 120 000	22 130	70,93	0,71
Taxe temporaire d'occupation du domaine public	100	100	30 000	3 000 000	19 712	65,71	0,66

Problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi

Nature des recettes	% maitrise assiette	% maitrise recouvrement	Potentiel fiscal	Rendement potentiel	Rendement actuel (2008-2012)	Rendement actuel/Potentiel fiscal	Rendement actuel/Rendement potentiel
Droits de stationnement et parking	80	75	4 500	3 375	178	3,95	5,27
Produits issus des droits de recasement	100	100	64 000	64 000	83	0,13	0,13
Affirmation des conventions de vente	80	100	40 000	40 000	385	0,96	0,96
Location de biens immeubles	90	100	57 339	57 339	386	0,67	0,67
Produits de la vente des dossiers d'appel d'offres	80	100	400	400	1	0,22	0,22
Autres (location deuxième aile cimetière)	60	100	7 200	7 200	0	-	-
Redevances des AEV	20	60	1 300	780	20	1,57	2,62
Redevances espaces publicitaires (abri bus)	80	80	444	355	0	-	-
Total produits des services des domaines et ventes diverses			1 200 804	1 134 024	562 306	0,47	0,50
Impôts et taxes							
Taxes de développement local	-	100	8 200	8 200	9	0,11	0,11
Contributions foncières des propriétés bâties et non bâties	100	65	3 491 430	2 269 430	4 038	0,12	0,18
Patentes et licences	80	80	213 143	170 515	2 147	1,01	1,26
Taxes sur les armes à feu	-	80	37	30	2	6,35	7,94
Autres impôts directs et taxes assimilées exercice en cours	30	50	52 393	26 197	618	1,18	2,36
Autres impôts directs et taxes assimilées exercice antérieur	-	100	77 951	77 951	0	-	-
Taxe sur la publicité	-	100	73 042	73 042	297	0,41	0,41
Taxe sur les affiches (contrat décoration)	40	50	1 980	990	10	0,52	1,03
Taxe sur les taxis de ville de 2 à 4 roues	80	80	8 200	6 560	32	0,39	0,49
Autres impôts et taxes indirects	-	100	37 000	37 000	341	0,92	0,92
Taxe sur la valeur ajoutée exercice courant	80	100	13 060	13 060	153	1,17	1,17
Taxe sur la valeur ajoutée exercice antérieur	-	100	0	0	0		
Taxe sur l'exploitation des carrières courant	-	50	15 849	7 924	62	0,39	0,78
Taxe sur l'exploitation des carrières antérieur	-	30	0	0	0		
Taxe de voirie courant	-	50	20 902	10 451	233	1,12	2,23
Taxe de voirie antérieur	-	30	0	0	0		
Total impôts et taxes			4 013 187	2 701 349	7 943	0,00	0,00
Total potentiel fiscal			5 213 990	3 835 372	570 249	10,94%	14,87%

Source : Réalisation personnelle

Annexe n°5 : Principaux indicateurs de performance (en milliers de fcfa)

1 RECETTES	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Population	373 838	386 254	399 016	412 184	425 786	399 416
Produits des services du domaine et ventes diverses	251 152	483 046	747 959	875 120	975 260	666 507
Impôts et taxes	525 341	909 324	762 461	938 033	836 410	794 314
Subvention de fonctionnement et participations	3 210	42 630	35 944	30 167	23 599	27 110
Revenus financiers et produits assimilés	1 483	2 966	2 966	0	4 003	2 284
Produits de cessions	0	0	0	3 578	0	716
Recettes totales de fonctionnement	781 186	1 437 966	1 549 330	1 846 898	1 839 272	1 490 930
Recettes propres	299 240	543 062	810 400	1 035 100	999 959	737 552
Recettes fiscales	440 544	825 843	643 046	745 995	751 723	681 430
Recettes d'investissement	94 006	231 167	154 546	409 321	306 450	239 098
Recettes totales	875 192	1 669 133	1 703 876	2 256 219	2 145 722	1 730 028
2 Indicateurs de recettes per capita						
Recettes totales par habitant	2,34	4,32	4,27	5,47	5,04	4,29
Recettes propres par habitant	0,80	1,41	2,03	2,51	2,35	1,82
Recettes fiscales par habitant	1,18	2,14	1,61	1,81	1,77	1,70
Produits du domaine et du patrimoine par habitant	0,67	1,25	1,87	2,12	2,29	1,64
3 Indicateurs de structure des recettes						
Recettes propres/ Recettes totales	34%	33%	48%	46%	47%	41%
Recettes propres/ Recettes totales de fonctionnement	38%	38%	52%	56%	54%	48%
Recettes d'investissement/ Recettes totales	11%	14%	9%	18%	14%	13%
Recettes fiscales/ Recettes propres	147%	152%	79%	72%	75%	105%
Recettes fiscales/ Recettes totales de fonctionnement	56%	57%	42%	40%	41%	47%
Recettes fiscales/ Recettes totales	50%	49%	38%	33%	35%	41%
Produits du domaine, du patrimoine et des services/ Recettes propres	84%	89%	92%	85%	98%	89%
Recettes de fonctionnement/ Recettes d'investissement	831%	622%	1003%	451%	600%	701%

Source : Réalisation personnelle

Annexe n°6 :**GUIDE D'ENTRETIEN N°2**

Monsieur / Madame,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), sur la « **problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes.

Question n°1 : - Non-Maîtrise du potentiel fiscal de la commune.

a- Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine de l'incapacité de la mairie à maîtriser son potentiel fiscal ?

- l'inefficacité du registre foncier actuel de la commune ;
- la non-détention du registre foncier par la commune ;
- l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables
- Autres (à préciser).....

b- Que préconisez-vous pour remédier à cette situation ?

.....

Question n°2 : - Défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales.

a- Quelle est, selon vous, la cause du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales ?

- l'absence de publicité sur les cessions des domaines de la commune ;
- la faible qualité des services rendus par la commune ;
- le faible niveau des membres des sous-comités en charge de l'évaluation des ressources non fiscales ;

- l'absence totale d'influence sur le niveau des subventions de l'Etat ;
- l'inefficacité des méthodes d'évaluation utilisées par la commune.
- Autres (à préciser).....

b- Que pensez-vous qu'il faille faire pour améliorer les prévisions des ressources non fiscales ?

.....

Le diagnostic fiscal est un outil qui permet aux communes d'identifier et de diagnostiquer les ressources potentielles de la commune en vue de les maîtriser pour une amélioration de leur mobilisation. Au cours de nos recherches, nous avons constaté qu'aucun diagnostic n'a été fait de la commune jusqu'à ce jour malgré les multiples avantages qu'un tel diagnostic aurait pu et pourrait générer pour la commune d'Abomey-Calavi.

Question n°3 : - Absence de réalisation du diagnostic fiscal de la mairie.

a- Qu'est-ce qui, selon vous, pourrait justifier la non-réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi ?

- le manque ou l'insuffisance de moyens pour la réalisation du diagnostic fiscal de la commune ;
- le manque de savoir-faire en la matière ;
- la méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal.
- Autres (à préciser).....

b- Que conseillerez-vous aux autorités communales pour une réalisation dans les meilleurs délais du diagnostic fiscal de la commune ?

.....

.....

Merci pour la collaboration.

Annexe n°7 :
QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Monsieur / Madame,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), sur la « **problématique de l'évaluation rationnelle du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes.

Questions préliminaires :

- a- Recevez-vous régulièrement vos avis d'imposition ? Oui Non
- b- Si oui, payez-vous régulièrement vos impôts ? Oui Non
- c- Les impôts que vous payez vous semblent-ils :
- Moindres ? Raisonables ? Elevés ?

Si votre réponse est une négation, sachez que vous faites partie du potentiel fiscal non maîtrisé de la commune.

Question n°1 : - Non-Maîtrise du potentiel fiscal de la commune.

a- Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine de l'incapacité de la mairie à maîtriser son potentiel fiscal ?

- l'inefficacité du registre foncier actuel de la commune ;
- la non-détention du registre foncier par la commune ;
- l'absence de création, de détention et d'actualisation de bases de données des impôts, droits et taxes maîtrisables ;
- Autres (à préciser).....
-

b- Que préconisez-vous pour remédier à cette situation ?

.....

Le diagnostic fiscal est un outil qui permet aux communes d'identifier et de diagnostiquer les ressources potentielles de la commune en vue de les maîtriser pour une amélioration de leur mobilisation. Au cours de nos recherches, nous avons constaté qu'aucun diagnostic n'a été fait de la commune jusqu'à ce jour malgré les multiples avantages qu'un tel diagnostic aurait pu et pourrait engendrer pour la commune d'Abomey-Calavi.

Question n°2 : - Absence de réalisation du diagnostic fiscal de la mairie.

a- Qu'est-ce qui, selon vous, pourrait justifier la non-réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi ?

- le manque ou l'insuffisance de moyens pour la réalisation du diagnostic fiscal de la commune ;
 - le manque de savoir-faire en la matière ;
 - la méconnaissance de l'utilité du diagnostic fiscal.
 - Autres (à préciser).....
-

b- Que conseillerez-vous aux autorités communales pour une réalisation dans les meilleurs délais du diagnostic fiscal de la commune ?

.....
.....

Merci pour votre collaboration.

Annexe n°8 : Proposition d'un arrêté à prendre par le Maire

REPUBLIQUE DU BENIN
DEPARTEMENT DE L'ATLANTIQUE
COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI

ARRÊTE

N°2013 δ N°..../...../C-AC/SG/DRF

SOMMAIRE

FIXATION DE METHODES
D'EVALUATION DES RESSOURCES
NON FISCALES

**LE MAIRE DE LA COMMUNE
D'ABOMEY-CALAVI**

- Vu** la loi n°97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- Vu** la loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- Vu** la loi n°98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des Communes en République du Bénin ;
- Vu** l'arrêté préfectoral n°2/0230/DEP ATL/SG/STCCD/D3 du 05 septembre 2008, portant constatation des résultats de l'élection du Maire et de ses Adjoints dans la Commune d'Abomey-Calavi ;
- Vu** l'arrêté n°21/149/C-AC/SG/SAC du 12 octobre 2012, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi ;
- Vu** les nécessités de service ;

ARRÊTE

Article 1 : Il est fixé, pour l'élaboration des prévisions des ressources non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi, les méthodes d'évaluation ci-après :

- 1- méthode directe d'évaluation ou évaluation au réel ;
- 2- méthode de pénultième année pondérée au taux fixé de pondération ;
- 3- méthode de pénultième année pondérée au taux déterminé de pondération ;
- 4- méthode des moyennes mobiles ;
- 5- méthode de Mayer ;
- 6- méthode des moindres carrés ordinaires.

Article 2 : Les agents de la Direction des Ressources Financières (DRF) en charge de l'évaluation du potentiel financier de la Commune, sont tenus à l'utilisation des méthodes d'évaluation citées supra, pour la détermination des informations à transmettre aux sous-comités chargés de l'élaboration des prévisions budgétaires.

Article 3 : Les agents de la Mairie d'Abomey-Calavi, tous services confondus, sont tenus de mettre à disposition de la Direction des Ressources Financières, volontairement ou sur demande de celle-ci, toutes informations utiles à l'évaluation du potentiel financier de la Commune.

Article 4 : Les modalités d'application de ces différentes méthodes sont définies ainsi qu'il suit :

- 1- Vente de terrains, produits des concessions affectées aux inhumations, droits de place sur les marchés, taxes d'occupation du domaine public, location des immeubles, vente de DAO, revenus des placements, taxes diverses exercices antérieurs : **méthode directe d'évaluation (au réel) ;**
- 2- Droits de mutation, produits des expéditions, certification des actes domaniaux, délivrance de permis domaniaux, droits de recasement, affirmation des conventions de vente, taxe sur l'exploitation des carrières : **méthode de pénultième année pondérée au taux fixé de pondération ou méthode des moyennes mobiles ;**
- 3- Produit des inhumations à domicile, des exploitations de carrières, d'installation d'appâtâmes et de hangars, légalisation de signature, droits de mariage, produits des amendes, taxe de stationnement sur les gares routières, droits de stationnement et parking, redevances espaces publicitaires, taxe sur la publicité, taxe sur les taxis de ville, taxe de voirie courant : **méthode de pénultième année pondérée au taux déterminé de pondération, méthode des moindres carrés ordinaires et méthode de Mayer ;**
- 4- Dotations et subventions de fonctionnement et d'investissement (fonds FADEC, fonds PIP, fonds PPEA...) : **méthode des moyennes mobiles, méthode des moindres carrés ordinaires et méthode de Mayer.**

Article 5 : Le choix des méthodes d'évaluation est sujet au comportement et à la nature des données.

Article 6 : Les infractions aux dispositions du présent arrêté, sont punies conformément aux dispositions du Statut des Agents Permanents des Mairies

AMPLIATIONS :

Abomey-Calavi, le

SG.....	01
SGA.....	01
Arrondissements.....	09
Toutes Directions	06
Conseillers Communaux.....	37
Chrono.....	01
Archives	02

Patrice C. HOUNSOU-GUEDE

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
IDENTIFICATION DU JURY	
DECLARATION D'ENGAGEMENT	ii
DEDICACES	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES FIGURES.....	vii
RESUME	viii
SOMMAIRE	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	3
SECTION 1 : Présentation de la commune d'Abomey-Calavi et état des lieux sur le dispositif d'évaluation de son potentiel financier.....	4
Paragraphe 1 : Présentation de la commune d'Abomey-Calavi	4
I- Cadre de l'étude.....	4
A- Historique et missions de la commune d'Abomey-Calavi	4
1- Historique de la commune d'Abomey-Calavi.....	4
2- Missions de la commune d'Abomey-Calavi	5
B- Structure administrative et organisationnelle.....	5
1- Structure administrative	5
2- Structure organisationnelle	6
II- Cadre physique de l'étude et potentialités de la commune.....	9

A-	Cadre physique de l'étude	9
1-	Service du Budget et de la Comptabilité (SBC).....	9
2-	Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM).....	10
B-	Potentialités de la commune.....	10
1-	Attraits naturels et culturels de la commune	10
2-	Attraits socio-économiques.....	11
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le dispositif d'évaluation du potentiel financier de la commune d'Abomey-Calavi et tableau de bord de l'état des lieux		13
I-	Observations de stage	13
A-	Evaluation du potentiel financier de la commune	13
1-	La phase administrative de la procédure.....	13
a-	Les dispositions légales.....	13
b-	La formation des commissions.....	15
2-	La phase technique de la procédure	16
a-	Le travail en commission	16
b-	L'étape de la synthèse	18
B-	Diagnostic fiscal partiel de la commune d'Abomey-Calavi.....	24
1-	Examen des procédures d'assiette des impôts, droits et taxes.....	25
a-	Procédures d'assiette des impôts locaux.....	25
b-	Procédures d'assiette des droits et taxes	26
2-	Performances de mobilisation des ressources.....	27
a-	Examen et répartition du potentiel fiscal	27
b-	Structure des ressources.....	28
II-	Inventaire des éléments et tableau de bord de l'état des lieux	32
A-	Inventaire des éléments	32
1-	Inventaire des atouts (forces et opportunités)	32
2-	Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)	32
B-	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	33

SECTION 2 : Ciblage de la problématique	35
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique.....	35
I- Choix de la problématique et justification du sujet.....	35
II- Spécification de la problématique retenue.....	37
Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique	38
I- Vision globale de résolution de la problématique.....	38
II- Séquences de résolution de la problématique	40
CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS.....	41
SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	42
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature	42
I- Objectifs et hypothèses de l'étude.....	42
A- Objectifs de l'étude	42
B- Causes et hypothèses de l'étude	44
1- Causes et hypothèse du problème spécifique n°1.....	44
2- Causes et hypothèse du problème spécifique n°2.....	45
3- Causes et hypothèse du problème spécifique n°3.....	46
4- Tableau de bord de l'étude	47
II- Revue de littérature	49
A- Contributions antérieures sur le problème de la non-maîtrise du potentiel fiscal....	50
B- Contributions antérieures sur le problème du défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales.....	52
C- Contributions antérieures sur le problème d'absence de diagnostic fiscal de la commune	54
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie : méthodes empiriques et approches théoriques ...	55
I- Dimension empirique de l'étude.....	55
A- Objectifs de la collecte des données.....	56
B- Nature de la collecte, population-mère et échantillonnage.....	56

C-	Technique de dépouillement et de présentation des données.....	57
II-	Approches théoriques de l'étude	57
A-	Choix théorique lié à la non-maîtrise du potentiel fiscal.....	57
1-	Repère d'amélioration du problème	57
2-	Seuil de décision	57
B-	Choix théorique lié au défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales	57
1-	Norme d'amélioration du problème	57
2-	Seuil de décision	58
C-	Choix théorique lié à l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.....	58
1-	Repère d'amélioration du problème	58
2-	Seuil de décision	58
SECTION 2 : De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions.....		58
Paragraphe 1 : De la mobilisation des données à l'établissement du diagnostic.....		58
I-	Mobilisation des données et difficultés rencontrées.....	59
A-	Mobilisation des données	59
1-	Préparation des enquêtes	59
2-	Réalisation des enquêtes	59
B-	Difficultés rencontrées et limites des données.....	59
1-	Difficultés rencontrées	59
2-	Limites des données.....	59
II-	De la présentation des données à l'établissement du diagnostic.....	61
A-	Présentation et analyse des données	61
1-	Présentation et analyse des données relatives à la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.....	61
2-	Présentation et analyse des données relatives au défaut de prévision réaliste des ressources non fiscales	62

3-	Présentation et analyse des données relatives à l'absence de réalisation du diagnostic fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.....	63
B-	Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	64
1-	Vérification des hypothèses	64
a-	Degré de validation de l'hypothèse n°1.....	64
b-	Degré de validation de l'hypothèse n°2.....	65
c-	Degré de validation hypothèse n°3	65
2-	Etablissement du diagnostic.....	66
a-	Elément de diagnostic n°1	66
b-	Elément de diagnostic n°2	66
c-	Elément de diagnostic n°3	66
	Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	67
I-	Approches de solutions	67
A-	Solutions au problème spécifique n°1	67
B-	Solutions au problème spécifique n°2	68
C-	Solutions au problème spécifique n°3	69
II-	Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	71
A-	Recommandations à l'endroit des populations.....	71
B-	Recommandations à l'endroit de l'Etat et des PTF	72
C-	Recommandation aux autorités communales.....	73
	CONCLUSION.....	75
	BIBLIOGRAPHIE	77
	LISTE DES ANNEXES	79
	TABLE DES MATIERES.....	93

