

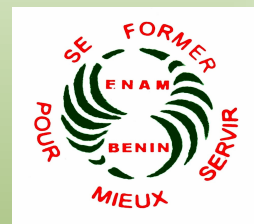


REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

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



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES IMPOTS



OPTION :
Administration des Finances

FILIERE :
Administration des Impôts

ANNEE ACADEMIQUE
2005 – 2006

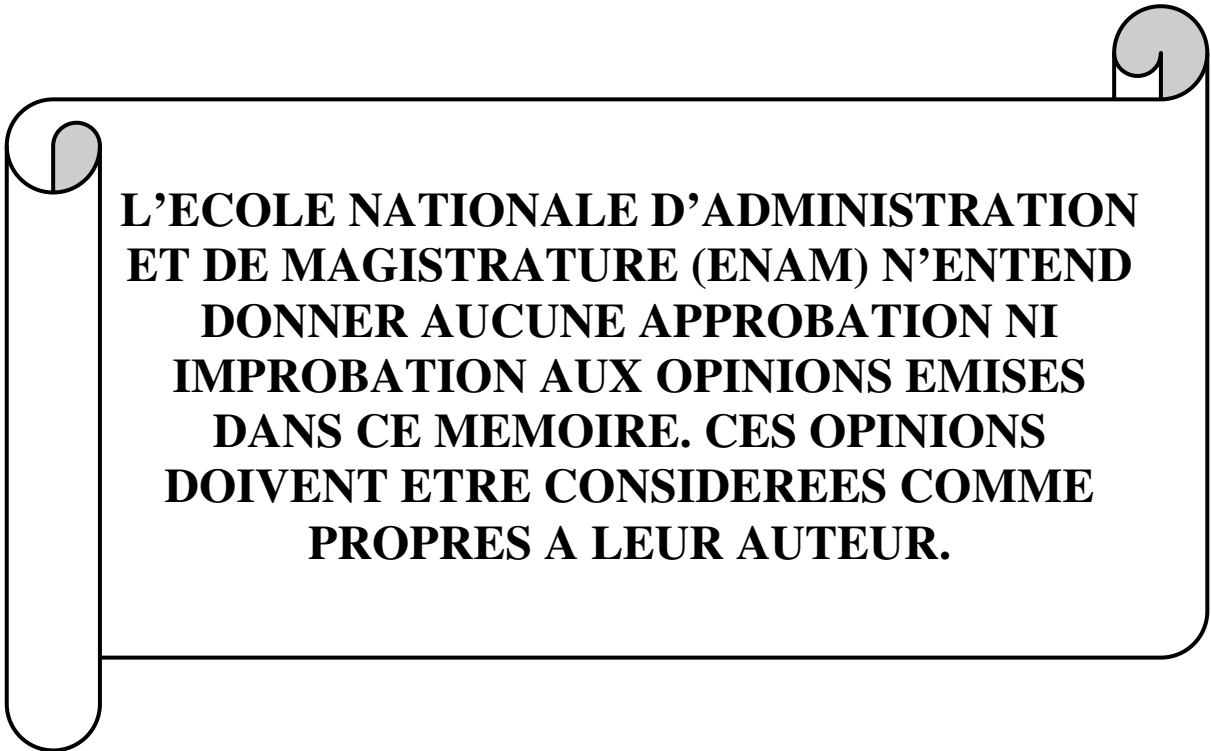
THEME

**REFLEXIONS SUR L'AMELIORATION DES
RECETTES FISCALES AU PROFIT DES
COMMUNES EN REPUBLIQUE DU BENIN :
CAS DE LA COMMUNE D'ABOMEY- CALAVI**

Réalisé et soutenu par
M. Dominique K. HOUMBIE

Sous la Direction de :
M. Christophe AHOMLANTO
Administrateur des Impôts,
Enseignant à l'Ecole Nationale
d'Administration et de Magistrature

Mai 2006



**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND
DONNER AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES
DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS
DOIVENT ETRE CONSIDEREES COMME
PROPRES A LEUR AUTEUR.**

IDENTIFICATION DU JURY

Président :

Vice – président :

Membres :

DEDICACES

I

A **Dieu Tout Puissant**, à qui je dois mon existence.

A **ma très chère mère Dossi Marie Madeleine EHOUI**N, ton amour et ta rigueur ont été pour moi une source impérissable d'enthousiasme, de consolation et d'espoir.

A **mon tuteur François DOSSOU-GBETE**, professeur à la retraite, pour les efforts consentis pour mon éducation.

A **mon épouse Régina TOHODJEDE**, pour ton amour et tes conseils. Reçois ce travail comme l'aboutissement de tes efforts.

A **Madame Adoudé Françoise AKOUÉSSON**, pour ton amour et tes soutiens. Que Dieu te bénisse.

A **Monsieur Richard FAFOUMI**, pour ton assistance permanente. Reçois ce travail en signe de gratitude.

A **mes enfants**, cette œuvre est le fruit des efforts consentis et surtout de la volonté et de la détermination. Puisse cet exemple vous servir ultérieurement.

A **vous tous**, je dédie ce modeste travail en guise de gratitude.

REMERCIEMENTS

A **Monsieur Christophe AHOMLANTO**, Directeur du Centre de Formation Professionnelle des Impôts, votre disponibilité malgré vos nombreuses obligations, vos précieux conseils et les sacrifices consentis ont permis la rédaction de ce mémoire. Trouvez ici l'expression de ma profonde gratitude.

A **toutes les autorités académiques** de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), pour leurs précieux et mémorables concours.

A tout le **corps enseignant de l'ENAM**, pour les efforts inlassables dont ils ont fait preuve tout au long de notre formation.

Au **personnel de l'ENAM**, qui ont contribué à notre formation.

Au **personnel du Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE)** et **aux autorités locales d'Abomey – Calavi**, pour leurs utiles concours malgré leurs multiples occupations, notamment **Messieurs Jean-Claude HOUSSOU et Michel GLELE** respectivement chef du service d'assiette et receveur des Impôts du CIPE.

Aux **honorables membres du jury** qui, malgré leurs occupations respectives, ont accepté d'apprécier ce travail.

A **Monsieur Richard FAFOUMI**, pour son soutien matériel et ses précieux conseils.

A **Monsieur Paul DANSOU**, Administrateur des Impôts, pour votre engagement à mon admission à l'ENAM, soyez en fier.

A **Madame et Messieurs Berthe SOGLO LOKOSOU, Michel TOUPE, Paulin MEDETONOU, Henri SONOU, Calix ZANNOU, Louis CHOUKPIN, Toussaint SOUROU, Max Mamert de SOUZA**, pour votre soutien pendant toute la durée de notre formation.

A **tous ceux qui, de près ou de loin**, ont contribué à la réalisation de ce travail de recherche.

SIGLES ET ABREVIATIONS

CDI : Centre Des Impôts

CFPB : Contribution Foncière des Propriétés Bâties

CFPNB : Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties

CGI : Code Général des Impôts

CIME : Centre des Impôts des Moyennes Entreprises

CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises

DDIAL : Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

IDAC : Inspection Divisionnaire d'Assiette et de Contrôle

IGN : Institut Géographique Nationale

PDC : Plan du Développement Communal

QIP : Quartier Ilot Parcelle

RDI : Recette Divisionnaire des Impôts

REP : Rue Entrée Parcelle

RNI : Recette Nationale des Impôts

SGC : Service de Gestion et de Contrôle

TDL : Taxe de Développement Local

ZIP : Zone Ilot Parcelle

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau n°1</u> : Liste des problématiques possibles.....	23
<u>Tableau n°2</u> : Evolution des données statistiques des contributions directes de 2001 – 2005.....	29
<u>Tableau n°3</u> : Evolution des données statistiques des émissions et recouvrements des contributions directes de 2001 – 2005.....	30
<u>Tableau n°4</u> : Evolution des données statistiques des contributions indirectes de 2001- 2005.....	32
<u>Tableau n°5</u> : Evolution des données statistiques des émissions et recouvrements des contributions directes de 2001 - 2005.....	32
<u>Tableau n°6</u> : Evolution des prévisions, émissions et recouvrements de 2001-2005.....	34
<u>Tableau n°7</u> : Tableau de bord de l'étude ‘‘Amélioration des recettes fiscales locales : Commune d’ Abomey – Calavi’’.....	39
<u>Tableau n°8</u> :Tableau de synthèse de l'étude.....	57

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : DE LA PROBLEMATIQUE, Du CADRE THEORIQUE A LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE DE L'ETUDE

SECTION PREMIERE : Du cadre théorique de l'étude à la restitution des observations et expérience de Stage

SECTION DEUXIEME : du Ciblage à la spécification de la problématique et au choix de la méthodologie de l'étude

CHAPITRE PREMIER : DE L'ANALYSE DES DONNEES STATISTIQUES COLLECTEES A L'ELABORATION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE

SECTION PREMIER : De la présentation à l'analyse des données statistiques relatives aux impôts et taxes en vigueur dans la Commune d'Abomey - Calavi

SECTION DEUXIEME : De l'élaboration des objectifs de l'étude à la revue de littérature

CHAPITRE DEUXIEME : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX APPROCHES DE SOLUTIONS

SECTION PREMIER : De la vérification des hypothèses à l'établissement du diagnostic

SECTION DEUXIEME : Des approches de solutions aux conditions de mise en œuvre

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

RESUME

La mise en œuvre de la décentralisation au Bénin, prône le développement à la base. En effet, les Communes, démembrements décentralisés du pouvoir public, doivent chercher chaque fois à améliorer leur niveau de développement.

Afin de jouir pleinement de leur autonomie financière qui leur est conférée par la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes au Bénin, celles-ci bénéficient des impôts et taxes locaux qui constituent l'une des principales sources de financement de leur budget.

Ainsi, l'amélioration de ce niveau de développement passera sans doute par l'optimisation des recettes fiscales locales.

Pour ce faire, les CIPE, créés dans la plupart des Communes du Bénin sont au service de celles-ci. C'est ainsi que le CIPE d'Abomey-Calavi participe à l'exécution du budget de la commune d'Abomey-Calavi en recettes fiscales locales. C'est dans cet ordre d'idées que nous avons choisi de contribuer au développement de la Commune d'Abomey-Calavi en libellant notre thème de mémoire de la matière suivante «Réflexions sur l'amélioration des recettes fiscales au profit des Communes en République du Bénin : cas de la Commune d'Abomey-Calavi ». Alors, le CIPE d'Abomey-Calavi est confronté à certaines difficultés dans la mission qui lui est assignée, liées à la lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement, à l'incivisme fiscal et à l'absence d'un système fiscal efficace de recensement de la matière imposable.

Pour résoudre ces problèmes, nous avons d'abord, fixé des objectifs à savoir : contribuer à l'amélioration des opérations d'assiette et de recouvrement, contribuer à l'éradication de l'incivisme fiscal, proposer des stratégies de la mise en place d'un système efficace de recensement de la matière imposable.

Face à ces objectifs, nous avons ensuite, recherché la ou les causes plausibles se trouvant à la base de chaque problème identifié en vue de formuler des hypothèses de travail qui suit :

- les méthodes archaïques de recouvrement et l'insuffisance de personnel entraînent la non performance des services d'assiette et de recouvrement ;
- la mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout la manque d'informations des citoyens sur la gestion des contributions recouvrées développent l'incivisme fiscal ;
- l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse de recettes fiscales de la commune.

Enfin, nous avons établi des éléments de diagnostic après avoir vérifié les hypothèses formulées, à la suite d'une méthodologie de travail adoptée qui nous a permis de collecter et d'analyser les données relatives aux prévisions, émissions et recouvrements des impôts et taxes fiscales en vigueur de la Commune d'Abomey-Calavi.

Ces travaux nous ont permis de proposer des solutions à l'optimisation des recettes fiscales au profit de la Commune d'Abomey-Calavi.

Afin de favoriser l'efficacité de ces solutions, nous avons proposé des conditions de leur mise en œuvre d'une part et fait des recommandations aussi bien à l'endroit de l'administration fiscale que celui des autorités d'Abomey-Calavi.

INTRODUCTION GENERALE

La décentralisation du pouvoir d'Etat, prévue par l'historique Conférence Nationale des Forces vives de la Nation de Février 1990, a amorcé un tournant décisif avec l'entrée en vigueur des différentes lois relatives aux Collectivités locales¹.

Adoptées par l'Assemblée Nationale suite aux états généraux de l'Administration territoriale tenus le 10 Janvier 1993 à Cotonou, ces lois ont, entre autres, consacré la transformation des anciennes Circonscriptions Urbaines, Sous – Préfectures en Communes dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Ainsi, après les élections municipales et Communales de décembre 2002, l'Administration Locale, autrefois gérée par les autorités déconcentrées, est passée désormais, à la suite de la réforme de l'Administration, aux mains d'organes élus par les populations elles-mêmes.

La gestion décentralisée des Communes suppose donc le renforcement des capacités financières pour un développement local harmonieux, culturel et social. La nécessité d'assurer un tel développement passe par l'accroissement substantiel des recettes provenant des richesses potentielles ou avérées des Communes, appuyé des relations avec des partenaires et organismes nationaux ou internationaux.

La loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, confère aux Communes, la jouissance de l'autonomie, c'est - à - dire du droit de disposer des ressources financières nécessaires, qu'elles gèrent librement pour assurer exclusivement la couverture de leurs dépenses. Au nombre de ces ressources financières figurent celles fiscales, notamment les impôts locaux.

A cet effet, la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) dont la mission principale est de renflouer les caisses de l'Etat et celles de ses démembrements que sont les communes a donc un rôle capital dans la vie économique des Communes. Pour jouer pleinement ce rôle, la DGID, à travers ses structures déconcentrées, permet aux Communes de mobiliser leurs ressources fiscales.

¹ Il s'agit notamment des lois n°97-028, n°97-029, n°98-005, n°98-006 et n°98-007 du 15/01/1999

La mobilisation de ces ressources ne peut être effective sans une collaboration permanente entre la DGID et les Communes. C'est pour satisfaire à cette nécessité qu'il a été créé des Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE).

Ces CIPE se situent dans la plupart des Communes et permettent donc la mobilisation des ressources fiscales au profit de chaque Commune. Les Communes au Bénin n'ayant pas le même statut, les problèmes liés à la mobilisation de leurs ressources fiscales ne sont donc pas les mêmes. Ils varient d'une Commune à une autre.

C'est dans le but de résoudre ces problèmes que nous avons choisi de mûrir notre réflexion sur le cas de la Commune d'Abomey - Calavi et de libeller notre thème de recherche comme suit : « Réflexions sur l'amélioration des recettes fiscales au profit des communes en République du Bénin : cas de la Commune d'Abomey-Calavi ».

Ainsi notre travail de recherche s'articulera autour de trois (3) chapitres.

D'abord, le chapitre préliminaire, nous permettra de jeter les fondements de notre étude à travers la restitution des mécanismes de fonctionnement de nos différentes structures d'accueil de stage, ceci pour faire l'inventaire des forces, des opportunités et surtout des faiblesses et des menaces liées au fonctionnement de ces structures.

Ensuite, dans le chapitre premier, nous procéderons à la collecte et à l'analyse des données, à l'élaboration des objectifs, à la formulation des hypothèses et à la mise en œuvre d'une revue de littérature de l'étude.

Enfin, nous passerons dans le dernier chapitre, à la phase de la vérification des hypothèses, de l'établissement du diagnostic, de la proposition des solutions et de leurs conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

**DE LA PROBLEMATIQUE, Du CADRE THEORIQUE
A LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE DE
L'ETUDE**

Dès les élections municipales au Bénin, les élus locaux ont fondé tout leur espoir sur les structures déconcentrées de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), chargées de la mobilisation des recettes fiscales locales. Les Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) doivent donc œuvrer pour optimiser les recettes fiscales locales afin de permettre aux élus locaux de prendre effectivement en charge le développement de leurs localités respectives. Il devenait donc important de rechercher les moyens pour surmonter les obstacles qui pourraient entraver ou mettre en difficulté la mobilisation des impôts locaux.

Dans le but d'étudier la problématique de la mobilisation des recettes fiscales dans la Commune d'Abomey - Calavi, notre chapitre préliminaire sera consacré à l'historique et à la restitution des observations de stage au CIPE d'Abomey - Calavi, puis à l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base (atouts et problèmes) et l'adoption de la méthodologie de travail.

SECTION PREMIERE : Du cadre théorique de l'étude à la restitution des observations et expériences de Stage

La formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) est sanctionnée par la présentation d'un mémoire rédigé et soutenu par chaque étudiant en fin de cycle devant un jury².

Le mémoire étant le couronnement de la formation théorique et de la pratique, il est d'une grande nécessité pour les étudiants de faire un stage dans les structures administratives dont relève leur formation et cela, compte tenu de leur idée de recherche.

C'est dans ce cadre que nous avons effectué un stage de trois (03) mois dans les structures de la DGID et principalement au CIPE d'Abomey - Calavi.

En effet, cette section nous permettra de prendre connaissance des réalités du CIPE d'Abomey - Calavi tout en identifiant les forces et les faiblesses liées au mécanisme de fonctionnement des différentes divisions dudit CIPE.

² Composé de professeurs et/ou techniciens du domaine de formation.

PARAGRAPHE PREMIER : De l'historique à la restitution des mécanismes de fonctionnement du CIPE

I- Historique et présentation du cadre de l'étude

A- Historique

Dès le transfert des fonctions de recouvrement des impôts et taxes de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) en 1989³, les pouvoirs publics ont doté cette direction d'un ensemble de réformes. Ainsi, après les Inspections Divisionnaires d'Assiette et de Contrôle (IDAC), il y a eu création de Centres Des Impôts (CDI)⁴ dans la plupart des chefs-lieux des Sous – Préfectures du territoire national. Cette création visait un objectif : rapprocher l'administration fiscale des contribuables afin qu'ils puissent souscrire leurs déclarations sans difficulté majeure et s'acquitter de leurs dettes fiscales à bonne date. C'est dans cette même vision qu'ont été créés les Directions Départementales des Impôts (DDI), les Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) et les Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE).

Cette création est matérialisée, par la note de service n° 100 /MFE /DC /SGM /DGID /DGR /SP du 20 juillet 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement des structures départementales qui a été modifiée et complétée par les notes de service n° 1225 / MFE /DC /SGM /DGID/ DGR / SP et 1226 /MFE/IDC/SGM/DGID/DGR/ SP du 23 septembre 2005 portant respectivement création des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) du Littoral et de l'Atlantique.

Enfin, nous avons la création des CIPE, dernières structures déconcentrées de la DGID, dont les attributions, l'organisation et le fonctionnement sont contenus dans la note de service n°100 précitée⁵. C'est ainsi que la Commune d'Abomey – Calavi, à l'instar de plusieurs Communes du Bénin, a bénéficié de l'installation du CIPE dont les attributions, organisation et fonctionnement sont fixés par la même note de service.

³ Décision – loi n° 89-007 du 20/04/1989

⁴ Note de service n° 075/MF/DC/DGID/DDI-AL du 02/06/1998

⁵ note de service n° 100 /MFE /DC /SGM /DGID /DGR /SP du 20 juillet 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement des structures départementales (DDI – CIME – CIPE)

B- Présentation Générale du CIPE d'Abomey – Calavi

Le CIPE d'Abomey – Calavi est situé dans l'arrondissement de Calavi, au quartier Agori, à l'entrée de la ville. Il est installé juste derrière le siège de la société "TAGNON ET FILS" à gauche de la route inter - urbain Cotonou- Bohicon.

Conformément à la note de service portant création des CIPE⁶ en général, le CIPE d'Abomey - Calavi a pour mission principale la gestion, le contrôle et le recouvrement aussi bien des impôts d'Etat que des impôts locaux dont sont redevables les contribuables de la Commune de d'Abomey - Calavi.

Son organigramme a prévu :

- un (01) Service de Gestion et de Contrôle (SGC) ;
- une (01) Recette Divisionnaire des Impôts (RDI) composée :
 - * d'une division recouvrement ;
 - * d'une division caisse ;
 - * et d'une division comptabilité.

II- Restitution des mécanismes de fonctionnement

A l'instar des CIPE d'autres localités, le CIPE d'Abomey - Calavi ne dispose pas d'un organigramme type mais il a une structure figée. Celle-ci a prévu dans l'organigramme des CIPE :

- un Service de Gestion et de Contrôle ;
- une (01) Recette Divisionnaire des Impôts.

A- Le Service de Gestion et de Contrôle (SGC) du CIPE d'Abomey - Calavi

Le SGC du CIPE d'Abomey - Calavi est chargé de l'assiette, du contrôle et de l'instruction du contentieux des impôts et taxes relevant de sa compétence territoriale. Il participe aussi aux opérations de distribution de masse d'avis d'imposition édités à la suite des opérations d'enquêtes fiscales. Avec une superficie de 539km², la Commune d'Abomey-Calavi abrite 307.745 habitants⁷, réparti dans neuf (09) arrondissements, soit une densité moyenne de 571 habitants par km².

⁶ Note de service n°100 /MFE /DC /SGM /DGID /DGR /SP du 20 juillet 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement des structures départementales (DDI – CIME – CIPE)

⁷ PDC : recensement général de la population et l'habitation qui a eu lieu au cours de l'année 2002

Elle sert de cité dortoir à une frange importante de travailleurs de la ville de Cotonou et un centre d'affaires pour bon nombre de cadres et de commerçants. Cela suppose l'existence d'un important gisement en matière des contributions foncières. **Il s'ensuit alors que l'importance des fonciers dans cette Commune constitue un atout pour la mobilisation des recettes fiscales.**

malgré les activités traditionnellement rurales des autochtones qui sont en déphasage avec la vision du développement des quartiers modernes, la Commune d'Abomey - Calavi est l'une des Communes qui bénéficie d'importantes ressources ; ce qui constitue un important facteur de développement.

Cependant, le SGC rencontre d'énormes difficultés pour appréhender la matière fiscale.

Au cours de nos investigations, nous avons constaté que plus de la moitié de la superficie de la Commune d'Abomey – Calavi est inoccupée bien qu'elle soit en plein développement.

Aussi, de nombreuses parcelles sont-elles sans identification ou avec des adresses incomplètes.

Ainsi le SGC n'arrive pas à appréhender les vrais propriétaires, alors les difficultés rencontrées en matière d'adressage induisent, sans aucun doute, des conséquences néfastes sur le rendement fiscal. De plus, les litiges domaniaux dans cette Commune créent la mobilité des contribuables et, par conséquent, celle de leurs enseignes. **Les litiges domaniaux répétés ralentissent donc la mobilisation des recettes fiscales.**

La mobilisation des biens et des propriétés imposables nécessite un repérage préalable de ceux-ci dans l'espace.

En effet, le plan de repérage (plan cadastral) communal est la représentation graphique du territoire communal dans tous les détails de son morcellement. Ce plan, par la précision des détails qu'il fournit, permet d'appréhender facilement une zone déterminée. **L'absence de ce plan dans la Commune d'Abomey - Calavi est source de perturbations graves dans la mission du SGC.**

Au cours de notre stage, nous avons constaté que l'émission des rôles se réalise par une procédure manuelle fastidieuse et harassante. Ainsi les renseignements recueillis sur les bulletins de recensement sont traités et les éléments d'imposition sont ensuite transcrits sur les avis d'imposition en trois (03) exemplaires. Chaque rôle émis comprend cinquante (50)⁸ articles. **Il s'ensuit que cette procédure manuelle engendre une lenteur des entrées de recettes fiscales. (lenteur administrative).**

L'impôt est une contribution obligatoire et sans contrepartie directe et individuelle en vue de la couvrir des charges publiques. Cependant, beaucoup de contribuables ignorent la portée civique de cette obligation et s'illustrent par des réactions négatives à l'égard de l'impôt (refus de payer, agression des agents du fisc, fausse déclaration...). **Il en résulte que les contribuables sont animés d'un incivisme grandissant.**

B- La Recette Divisionnaire des Impôts (RDI) d'Abomey - Calavi

Elle comprend :

- une division recouvrement ;
- une division caisse ;
- une division comptabilité.

1- La division recouvrement

La mise en recouvrement est la dernière phase du processus de mobilisation des ressources fiscales. C'est l'opération qui consiste pour le contribuable à s'acquitter de sa dette fiscale. On distingue deux (02) moyens de recouvrement des impôts :

- ❖ le recouvrement à l'amiable : dans ce cas, le contribuable s'adresse de façon spontanée à la caisse en vue de s'acquitter de sa dette fiscale ;
- ❖ le recouvrement forcé : ceci se pratique à l'égard des contribuables récalcitrants qui tentent d'échapper au paiement de l'impôt. Cette procédure commence par l'envoi au contribuable d'un commandement ; elle se poursuit et s'achève par la saisie et la vente du débiteur de l'impôt.

Ainsi, la division recouvrement s'occupe des actes de poursuites, de la prise en charge des rôles, de la mise à jour des fiches comptes de contribuables, de l'émargement

⁸ source : résultat de nos investigations

après les paiements effectués. Plusieurs défaillances au niveau de cette division ont retenu notre attention.

En effet, compte tenu des atouts, surtout liés au champ d'intervention du CIPE d'Abomey – Calavi ce dernier dispose d'un personnel peu important dont les agents ne disposent pas tous de toutes les compétences ou qualifications requises pour la mobilisation des recettes fiscales. **L'insuffisance de personnel en quantité et en qualité constitue donc une faiblesse pour cette division.** Néanmoins, de nombreux agents du CIPE oeuvrent pour une entrée optimale des recettes. Mais ils sont souvent confrontés aux divers cas d'indigence et de gêne qui entraînent un retard ou une annulation pure et simple du droit dû ; ce qui provoque un grand écart entre la prévision et le recouvrement effectif de l'année. **Ainsi, le faible niveau de revenu de certains contribuables constitue un obstacle à l'optimisation des recettes fiscales.**

Toujours dans le cadre de la mobilisation des recettes fiscales, des contrôles externes sont organisés par les agents du CIPE à l'intérieur de la Commune afin d'effectuer les recouvrements forcés chez les contribuables récalcitrants. Les agents de contrôle sont confrontés à beaucoup de difficultés dans la mise en œuvre du recouvrement forcé. Mise à part l'absence d'un plan de lotissement qui retarde l'identification du contribuable, les agents du CIPE subissent des menaces continues des contribuables. **Le défaut de plan de lotissement et les menaces souvent fréquentes dont les agents du CIPE font l'objet constituent de grands obstacles à l'avancée correcte des travaux de recensement et, par ricochet, un frein à un meilleur recouvrement de la dette fiscale dans la Commune d'Abomey – Calavi.**

2- La division caisse

Elle constate l'effectivité des entrées de recettes. C'est le lieu où le contribuable s'acquitte volontairement de ses droits vis – à – vis du fisc contre une quittance qui constitue une preuve de paiement. Avant la délivrance de la quittance, le caissier y appose un cachet à partir de l'olographe après signature.

A la fin de la journée, il établit des avis de recouvrement par nature d'impôts et par année, puis arrête le quittancier. Les états de sommes sont envoyés à la division

comptabilité pour la transcription dans le livre journal. La dernière étape consiste à faire le billettage et à remplir le calepin de caisse.

Le CIPE d'Abomey – Calavi ne dispose pas de cellule informatique, la mise à jour du fichier des contribuables, leur gestion et la collecte de banque de données fiscales et des informations auprès des autres divisions se font manuellement par le caissier. Ce qui crée la lenteur des tâches dans la poursuite des contribuables récalcitrants. **Il en ressort que l'absence de cellule informatique est une faille dans la mobilisation des ressources fiscales à l'heure des nouvelles technologies de l'information.**

Au cours de notre stage, nous avons aussi constaté l'état de non-performance des appareils détecteurs de faux billet. Ainsi, l'installation de ces appareils n'empêche pas certains faux billets d'échapper au contrôle. En effet, aux dernières étapes de décaissement, ces billets sont saisis par l'agent contrôleur et le caissier, dans ce cas, est obligé de rembourser sur ses propres fonds. **Il s'ensuit que la non-performance des appareils détecteurs de faux billets est une faiblesse pour cette division caisse.**

3- La division comptabilité

Cette division a pour tâche la passation des écritures de recettes et de dépenses au livre journal à partir des avis de recouvrement et des procès - verbaux de versement puis au report des écritures du journal dans le registre. Les différentes opérations effectuées font l'objet des rapports ci-après :

- ✓ rapport mensuel ou bordereau de développement mensuel des recettes reversées au trésor ;
- ✓ rapport d'envoi décadaire de la comptabilité à la Recette Nationale des Impôts (RNI) ;
- ✓ rapport trimestriel ;
- ✓ rapport annuel.

En somme, c'est cette division qui fournit les statistiques et s'occupe également de la comptabilisation des opérations de la RDI.

PARAGRAPHE DEUXIEME : De la couverture spatio-temporelle de l'étude à la l'inventaire des impôts et taxes recouvrés au profit de la Commune d'Abomey - Calavi

Cette partie de notre étude concerne la description des différents types d'impôts relatifs à notre étude dans le temps et dans l'espace

I- La couverture spatio-temporelle

Pour la fiabilité d'une étude dans le temps et dans l'espace, il est souhaitable de prendre les données à étudier sur une période supérieure ou égale à cinq (05) ans.

En tenant compte de cette logique et de la durée du mandat des dirigeants des communes, notre étude sera réalisée sur les recettes fiscales de la Commune d'Abomey-Calavi sur la période allant de 2001 à 2005.

La période 2001 - 2003 est une période repère dans la mise en œuvre de la décentralisation, tandis que la période 2004 - 2005 est celle de la pleine expérience des structures décentralisées.

La Commune d'Abomey - Calavi a une superficie de 539km² et abrite environ 307.745⁹ habitants venant de toutes les localités du Bénin. Notre tâche ici sera d'apprécier l'importance de la décentralisation entreprise en matière de l'évolution des recettes fiscales entre ces deux périodes. Mais avant cette phase de notre étude, quels sont les types d'impôts locaux recouvrés au profit de cette commune ?

II- Les différents types d'impôts et taxes locaux recouvrés au profit de la Commune d'Abomey – Calavi

Les types d'impôts peuvent être regroupés en deux grandes catégories :

- les contributions directes ;
- et les contributions indirectes.

⁹ Source : INSAE

A- les contributions directes

Cette catégorie concerne les impôts fonciers et les impôts liés à l'exercice d'une profession.

1- Les impôts fonciers

Il s'agit du foncier bâti et du foncier non bâti. Ils sont institués au Bénin en 1945 respectivement par les arrêtés locaux n° 1767 du 20 Novembre 1945 et n° 1768 de la même date.

a- La Contribution Foncière des Propriétés Bâties

La Contribution Foncière des Propriétés Bâties (CFPB) est régie par les articles 976 à 987 du CGI. En effet, au regard des dispositions de l'article 976 dudit code, la contribution foncière est un impôt qui frappe les revenus annuels des propriétés immobilières édifiées sur le territoire béninois telles que : maisons, fabriques, manufactures, usines, et en général tous immeubles construits en maçonnerie, fer ou bois et fixés au sol à perpétuelle demeure à l'exception de ceux qui en sont expressément exonérés.

Aux termes de l'article 977 du CGI, sont également soumis à la CFPB, les terrains non cultivés, employés à usage commercial ou industriel tels que chantiers, lieux de dépôts commerciaux de marchandises et autres emplacements de même nature ; l'outillage des établissements industriels attaché au fond à perpétuelle demeure ou reposant sur les fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble, ainsi que toutes installations commerciales ou industrielles assimilées à des constructions.

Cependant, certaines constructions remplissent bien les conditions ci-dessus et pourtant ne sont pas soumises au CFPB. Elles bénéficient d'une exemption temporaire (**annexe 1**) et sont indiquées par l'article 979 du même code.

- Calcul de la CFPB

La base d'imposition de la CFPB est la valeur locative des propriétés bâties au 1^{er} janvier de l'année d'imposition avec un abattement de :

- 40 % pour les maisons,
- et 50% pour les usines, en considération du déperissement et des frais d'entretien et de réparation (article 982 du CGI).

Cette valeur locative prend en compte celle des sols des bâtiments de toute nature et des terrains formant une dépendance indispensable et immédiate des constructions.

Pour les immeubles à usage d'habitation (maisons), la valeur locative est égale au prix du loyer dans les conditions normales de concurrence sur le marché de location d'immeubles et est déterminée par :

- les baux authentiques ou locations verbales passés dans les conditions normales ;
- la comparaison avec les immeubles dont le loyer a été régulièrement constaté ou notoirement connu à défaut d'actes de l'espèce de ceux cités ci-dessus ;
- l'appréciation directe si aucun des procédés susmentionnés ne peut être appliqué. Dans ce cas, la valeur locative est déterminée par application des taux¹⁰ suivants à la valeur vénale des éléments constitutifs de la propriété imposable :
 - pour les bâtiments, chantiers et sols : 5% ;
 - pour les gros outillages : 6% ;
 - pour les outillages mobiles : 10%.

Une fois la base déterminée, il faut liquider l'impôt. En effet liquider l'impôt, c'est déterminer la valeur exacte de la dette fiscale. Ainsi, l'application à la base du taux de la CFPB permet de liquider l'impôt.

Le taux de la CFPB dans la Commune d'Abomey – Calavi est de 20% de la valeur locative abattue de 40%.

Illustration: Considérons un immeuble à usage d'habitation loué à 30.000 F CFA le mois.

La Base Imposable (BI) serait :

Loyer annuel : $30.000 \times 12 = 360.000$ FCFA

10

Abattement : Etant donné que c'est un immeuble à usage d'habitation, l'abattement est de 40%

$$\text{Abattement} = 360.000 \times 40\% = 144.000 \text{ FCFA}$$

$$\text{BI} = 360.000 - 144.000 = 216.000 \text{ FCFA.}$$

L'impôt annuel dû :

le taux de la CFPB à Abomey – Calavi est de 20%, d'où :

$$\text{CFPB} = 216.000 \times 20\% = 43.200 \text{ FCFA.}$$

$$\text{CFPB} = \underline{\underline{43.200\text{FCFA}}}$$

Notons que la CFPB est due pour l'année entière par le propriétaire au 1er janvier de l'année d'imposition. Toutefois, en cas :

- d'usufruit, elle est due par l'usufruitier ;
- de bail emphytéotique, elle due par le preneur.

En effet, les propriétaires ou les gérants d'immeubles sont tenus de souscrire chaque année une déclaration indiquant les locaux loués, les noms, le montant et les charges.

Quant au paiement de la CFPB, il est effectué par versement d'acomptes calculés sur la base du montant total de la cote due au titre de l'année précédente et suivant les échéances ci- après :

† 35% à fin janvier ;

† 35% à fin mars ;

† le solde à la fin du mois de mai.

b- Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties

Elle est régie par les articles 988 à 993 du CGI (**annexe 2**). En effet, au regard des dispositions de l'article 988 al₂, la Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties (CFPB) est établie sur les propriétés non bâties de toutes natures sises au Bénin à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées par la loi¹¹.

Tout comme les détenteurs des propriétés bâties, ceux des propriétés non bâties bénéficient également des exemptions aussi bien permanentes que temporaires :

¹¹ CGI, édition 2003

- les exemptions permanentes sont édictées par l'article 989 du CGI et pour les mêmes raisons qu'en matière du foncier bâti, à savoir les marais et marécages desséchés, les terrains incultes ou en friche qui sont mis en culture ou plantés d'arbres fruitiers. Les terrains faisant l'objet de permis d'habiter bénéficient aussi de cette exemption ;
- quant aux exemptions temporaires, elles sont édictées par l'article 990 du CGI.

- Calcul de la Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties

La base imposable de la CFPNB est la valeur obtenue à partir de son évaluation administrative au 1er janvier de l'année d'imposition.

Les évaluations administratives sont déterminées en fonction des valeurs vénales et sont susceptibles de révision tous les cinq (05) ans (article 991 al₁ du CGI).

Le taux de la CFPNB en vigueur dans la Commune d'Abomey - Calavi est de 4%.

Pour encourager les contribuables à s'acquitter de leur dette fiscale, la commune a exceptionnellement fixé la base d'imposition des fonciers non bâtis à 100.000 FCFA dans les zones urbaines et 50.000 FCFA dans les zones rurales, sans tenir compte de la valeur vénale réelle de ces terrains nus.

Ainsi, la liquidation de la CFPNB donnera alors :

- dans les zones urbaines

$$\text{CFPNB} = 100.000 \times 4\% = 4.000$$

CFPNB = 4.000 FCFA

- dans les zones rurales

$$\text{CFPNB} = 50.000 \times 4\% = 2.000 \text{ FCFA}$$

CFPNB = 2.000 FCFA.

2- Les impôts liés à l'exercice d'une fonction

a- contribution des patentes

- champ d'application

Conformément à l'article 997 du CGI, la contribution des patentes est due par :

- toute personne physique ou morale béninoise ou étrangère, qui exerce au Bénin de façon habituelle, un commerce, une industrie, une profession à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées ;

- les établissements publics ayant un caractère industriel ou commercial ainsi que les organismes de l'Etat, des départements ou communes ayant le même caractère.

- **Calcul de la patente**

La contribution des patentes se compose en principal d'un droit fixe (DF) et d'un droit professionnel (DP).

Le DF est composé d'un droit de base fixé par le Code Général des Impôts (**annexe 3**) et d'un droit de centime additionnel. Il est établi, soit d'après la nature et l'importance de l'activité exercée, soit d'après les moyens matériels et humains utilisés dans l'exercice d'une activité donnée.

Le centime additionnel s'obtient par l'application d'un taux variable au droit de base. Le taux du centime additionnel varie donc selon chaque localité et est voté en principe chaque année par les organes délibérants des Collectivités Locales. A Abomey - Calavi, le taux issu des dernières délibérations est de 30%. Le DP est établi sur la valeur locative des bureaux, magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers, seccos, terrains de dépôts, et autres locaux et emplacements servant à l'exercice de la profession, y compris les installations de toute nature passibles de la contribution foncière des propriétés bâties à l'exception des appartements servant de logement ou d'habitation. Ce droit est dû alors même que les locaux occupés sont concédés à titre gratuit (article 1004 nouveaux al₁ du CGI).

Toutefois, la base imposable du DP ne prend pas en compte la valeur de l'outillage mobile et celle du matériel de transport. Il est calculé suivant un taux normal réduit selon les classes ou parties des différents tableaux des professions imposables (A, B, et D).

Exemple : calculons la patente d'un architecte installé à GOLO-TOKPA et exerçant dans un immeuble loué à 40.000F CFA le mois.

Nous avons :

Patente = DF + DP

DF = droit fixe de base + centime additionnel

Droit fixe de base : la valeur du droit fixe de base figurant au tableau A, deuxième classe, est de 36.000

Centime additionnel = 30% du droit fixe de base

$$= 30\% \times 36.000 = 10.800 \text{ FCFA}$$

Le droit fixe serait : $36.000 + 10.800 = 46.800 \text{ FCFA}$

Le droit proportionnel = valeur locative x 13%

$$\text{Valeur locative} = 40.000 \times 12 = 480.000$$

Droit proportionnel = $480.000 \times 13\% = 62.400 \text{ FCFA}$

La valeur de la contribution des patentes = $46.800 + 62.400 = 109.200 \text{ FCFA}$

Patente = 109.200 FCFA

b- La contribution des licences

La contribution des licences est régie par les articles 1033 à 1038 du CGI. Elle est due par toutes les personnes ou sociétés se livrant à la vente en détail des boissons alcooliques ou fermentées, soit à consommer sur place, soit à emporter, à l'exception des produits pharmaceutiques contenant de l'alcool.

La licence ne comporte qu'un droit fixe déterminé conformément au tableau E (annexe 4).

Soulignons que les règles d'assiette et de recouvrement ainsi que les obligations auxquelles sont assujettis les contribuables sont les mêmes en matière de patente que de licence. La constatation des faits générateurs se fait chaque année au cours du recensement fiscal.

Exemple : une société de la place installée à Abomey - Calavi est spécialisée dans la vente de boissons alcoolisées importées.

Rappelons que les droits fixes de base de la contribution des licences figurent au tableau E ci – dessus cité.

Les droits fixes de base relatifs à notre exemple se trouvent dans le tableau E/ première classe du CGI et est de :

- 50000 pour les communes
- 36.000 pour les autres localités

Dans le présent exemple, le montant de la contribution des licences est de :

Licence = droit fixe (DF)

DF = droit fixe de base + (droit fixe de base) x taux du centime additionnel

$$\text{Droit fixe} = 50.000 + (50.000 \times 30\%) = 65.000$$

Licence = 65.000F CFA.

c- La taxe de développement local

Prévue par l'article 10 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes¹², la Taxe de Développement Local (TDL) est prélevée sur les principales ressources de la Commune.

- champ d'application

Il est suggéré que le champ d'application soit :

- les produits d'origine agricole bruts ou transformés ;
- l'exploitation des carrières et mines ;
- l'exploitation des ressources forestières ;
- le tourisme et l'hôtellerie ;
- les transactions immobilières ;
- l'élevage et les produits dérivés.

- Base d'imposition

La base d'imposition est la valeur mercuriale c'est-à-dire la valeur officielle figurant sur une liste des prix courants sur le marché.

Bien que l'imposition à la TDL ne soit pas officiellement autorisée, il a été retenu un montant de prévision de 30.000.000 FCFA.

d- La taxe sur les armes à feu

Elle est due par tout détenteur d'arme à feu.

Cependant, des exemptions sont prévues pour certaines catégories d'arme à feu telles que :

- armes à usage de la troupe, de la police ou de toute autre force publique ;
- armes réglementaires dont sont munis les officiers et sous-officiers en activité, de service ou de réserve ;
- armes dites d'honneur ;

¹² Recueil des lois sur la décentralisation

- armes à feu existant dans les magasins et entrepôts du commerce tant qu'elles n'auront pas été mises en usage (article 1040 du CGI).

B- Les contributions indirectes

1- Les taxes assimilées perçues par d'autres administrations

Il existe des taxes qui sont recouvrées par d'autres administrations. Elles ont été créées par des lois qui définissent le pourcentage de leur prélèvement. L'administration locale n'a aucun droit de regard sur leur gestion ; elle se contente d'attendre le versement des prélèvements effectués, il s'agit :

- de la taxe de voirie, instituée par la loi 90-011 du 31 mai 1990 portant loi de Finances, gestion 1990 (article 08). Elle est prélevée au cordon douanier au profit des administrations locales ;
- des ristournes¹³ découlant de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- de la taxe sur la consommation d'électricité.

2- Les taxes perçues en vertu des titres de recettes

Il s'agit des taxes à faible rendement telles que :

- la taxe sur la publicité instituée par le CGI en son article 1073. Cette taxe frappe
 - les affiches sur papier ordinaire, imprimées ou manuscrites apposées soit sur des murs, soit dans un lieu public ;
 - les affiches peintes sur papier, les panneaux et généralement toutes affiches autres que celles peintes sur papier, qui sont apposées dans un lieu public, quand bien même elles ne seraient ni sur un mur ni sur une construction ;
 - la publicité au moyen d'appareils sonores tels que les haut - parleurs, électrophones, etc..., qu'ils soient fixes ou montés sur un véhicule automobile, sans préjudice des règlements d'ordre public dans l'usage de ces appareils ;
- la taxe sur les locaux loués en garni : cette taxe est due par les loueurs de chambres ou de maisons garnies autres que ceux assujettis à la taxe sur le chiffre d'affaire prévue par les articles 219 et suivants du CGI (modification apportée par la loi n° 91-014 du 12 Avril 1991 portant loi de Finances, gestion 1991) ;

¹³ Loi de Finances, gestion 1993

- la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements : aux termes de l'article 1059 du CGI sont assujettis à cette taxe :
 - les spectacles cinématographiques ;
 - les représentations théâtrales, les variétés de critiques ;
 - les exploitations d'attraction et jeux d'adresse diverse ;
 - les dancings et établissements de nuit ;
 - les appareils automatiques placés dans les lieux publics ;
 - les autorisations de battre le tam-tam lors des cérémonies familiales, coutumières ou religieuses ;
 - l'organisation de bals ou de réjouissances collectives ;
 - d'une façon générale toute autorisation de manifestations à caractère bruyant ;
- la taxe sur la vente des boissons fermentées de fabrication artisanale payée par tous ceux qui se livrent à la vente de ces boissons ; activité généralement exercées par les marchands ambulants ;
- la taxe sur taxi ville et taxis motos payée par les propriétaires de véhicules et de motos ;
- les droits de place sur les marchés ;
- la taxe sur l'occupation temporaire du domaine public : elle est due par tous ceux qui installent des baraques, kiosques ou étalages sur les domaines des Collectivités Locales ;
- la taxe sur divagation d'animaux.

De tout ce qui précède, il ressort que bon nombre d'impôts et de taxes sont prévus pour alimenter le budget de la Commune d'Abomey - calavi.

SECTION DEUXIEME : Du ciblage à la spécification au choix de la méthodologie adoptée

Cette étape de notre étude consistera dans un premier temps, à faire l'inventaire des atouts et problèmes identifiés dans la section précédente, en vue de regrouper les problèmes par différentes problématiques, puis dans un deuxième temps, à choisir, à cibler la problématique en résolution et à proposer une démarche méthodologique de travail.

PARAGRAPHE PREMIER : de l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base au choix de la problématique

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et liste des problématiques possibles

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base

1- Inventaire des atouts

- superficie assez vaste ;
- faculté contributive élevée

2- Inventaire des problèmes

- lenteur dans les opérations d'assiette et de recouvrement ;
- absence d'une cellule informatique ;
- litiges domaniaux répétés ;
- faible niveau de vie de certains contribuables ;
- absence d'un système efficace de recensement de la matière fiscale ;
- incivisme fiscal ;
- inexistence d'un plan cadastral ;
- insuffisance de ressources humaines en quantité et en qualité ;
- inefficacité et insuffisance du matériel de travail.

B- Liste des problématiques possibles

Tous les problèmes spécifiques ci-dessus énumérés ont été regroupés sous trois (03) problématiques différentes, telles que présentées dans le tableau suivant :

Tableau des problématiques possibles :

Numéros	libellés des problématiques	Problème général	problèmes spécifiques
problématique n°1	Problématique de la mobilisation des recettes fiscales	Recettes fiscales non optimales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement ▪ incivisme fiscal ▪ absence d'un système efficace de recensement de la matière fiscale
Problématique n°2	Problématique de la gestion des ressources	gestion non optimale des ressources	<ul style="list-style-type: none"> ▪ insuffisance de ressources humaines en quantité et en qualité ▪ inefficacité et insuffisance de matériels de travail
Problématique n°3	Problématique de la dynamisation des fonctions de recouvrement	le caractère statique des secteurs de recouvrement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ absence d'une cellule informatique ▪ litiges domaniaux répétés ▪ faible niveau de vie de certains contribuables

II- Choix de la problématique et formulation du sujet**A- Choix de la problématique**

De l'état des lieux de base de l'étude, nous avons identifié plusieurs problèmes spécifiques regroupés en trois (03) problématiques.

Etant entendu que tous les problèmes identifiés sont tous importants pour la réalisation de notre étude, ceux relatifs à la dynamisation du recouvrement et à l'optimisation des recettes fiscales ont retenu notre attention. En effet, le but visé en créant le CIPE d'Abomey – Calavi est d'accroître le rendement fiscal et principalement celui de la Commune afin de permettre le financement permanent des investissements socio - communautaires. Plusieurs obstacles éloignent le CIPE de la réalisation de cet objectif.

Toute commune voulant conserver son autonomie financière doit s'assurer un minimum de développement. Face à cette situation, il est donc primordial de chercher chaque fois à élargir l'assiette de l'impôt afin d'améliorer les recettes fiscales locales sans pour autant faire peser la charge sur les même contribuables. C'est pourquoi après une prise de connaissance des mécanismes de fonctionnement des structures du CIPE d'Abomey – Calavi chargées de la mobilisation des recettes fiscales au profit de ladite commune d'une part, et de leur domaine d'intervention d'autre part, nous avons choisi d'axer nos réflexions sur la problématique de l'amélioration des recettes fiscales au profit de la Commune d'Abomey – Calavi.

A cet effet, les problèmes à résoudre sont les suivants :

- **lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement ;**
- **incivisme fiscal ;**
- **absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable.**

Il convient alors de rechercher les solutions convenables aux problèmes spécifiques. Ces problèmes ont été choisis compte tenu de leur impact sur la mobilisation des recettes fiscales au profit de la Commune d'Abomey – Calavi.

B- Formulation du Sujet

En ce qui concerne la formulation de notre thème, nous avons voulu nous intéresser de préférence à la Commune d'Abomey – Calavi du fait de son importance démographique, de ses potentialités et de ses nombreux problèmes de développement. Certes, nous pouvions jeter notre dévolu sur une autre commune à laquelle s'appliqueraient mieux ces critères de choix supra mentionnés. Mais pour autant que l'on veuille suivre une certaine logique, il faudra reconnaître que la Commune d'Abomey – Calavi tient une place non négligeable dans le département de l'Atlantique.

En effet, la restitution du mécanisme des structures chargées de la mobilisation des recettes fiscales de ladite commune nous a permis de dégager plusieurs problématiques. Aussi avons-nous constaté une certaine faille et insuffisance dans la mobilisation des recettes fiscales. Ainsi, afin d'apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes liés à la problématique retenue, nous avons fait l'option de mener la présente étude sous le thème : « **Réflexions sur l'amélioration des recettes fiscales au profit des communes en République du Bénin : cas de la Commune d'Abomey – Calavi** ».

PARAGRAPHE DEUXIEME : De la spécification de la problématique au choix de la démarche méthodologique

I- Spécification de la problématique

S'il est nécessaire d'avoir des ressources pour promouvoir le développement d'une localité, il est tout aussi bon de savoir les exploiter afin qu'elles génèrent davantage de recettes fiscales. En outre, il est impérieux pour le fisc d'appréhender correctement les matières imposables afin de les soumettre aux divers impôts et taxes correspondants dont on sait qu'ils occupent une place de choix dans le budget communal. Dès lors, il nous paraît important d'identifier les causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques liés à la problématique choisie.

L'apport de solution à la problématique choisie nous semble être l'objectif actuel du CIPE d'Abomey – Calavi et aura un effet d'entraînement sur les problèmes concernant les autres problématiques.

II- Démarche méthodologique de l'étude

La démarche méthodologique de notre étude comprend essentiellement :

- les méthodes de collecte des données de l'étude;
- les outils d'analyses des données collectées.

A- Les méthodes de collecte des données

Afin d'obtenir des données nécessaires à l'élaboration de note travail, nous avons utilisé des moyens de quête d'informations ; il s'agit de :

- l'exploration documentaire ;
- les entretiens.

1- L'exploration documentaire

Contrairement à la revue de littérature, cette étape du travail consiste à consulter la documentation existante relative à notre thème de recherche.

Cette méthode de collecte a eu lieu à travers différents centres de documentation de la place, des publications, la DGID et les mémoires de fin de formation de l'ENAM.

Ainsi, nos principaux centres de recherches ont été :

- la bibliothèque de l'ENAM ;
- la Bibliothèque de la FADESP ;
- la DGID ;
- la DDI/AL ;
- le CIPE d'Abomey- Calavi.

2- Les entretiens

Il s'agit de l'entretien structuré et de l'entretien semi – structuré. Ces méthodes ont été fréquemment utilisées dans nos recherches. Elles nous ont permis de collecter des informations fiables et d'obtenir des données relatives à notre thème. Pour ce faire, nous avons élaboré un questionnaire. Ainsi, certaines questions ont été adressées aux usagers du CIPE (entretien semi –structuré). De même, d'autres sont posées aux agents du CIPE d'une part et aux dirigeants de la commune d'autre part (entretien structuré).

B- Outils d'analyse

Cette étape de l'étude nous a permis de mettre sous forme exploitable les données collectées auprès des services techniques impliqués¹⁴.

A cet effet, nous avons eu recours aux tableaux statistiques relatifs aux prévisions, émissions et recouvrements des impôts et taxes en vigueur dans la Commune d'Abomey - Calavi afin de faire la synthèse des informations et des résultats recueillis.

¹⁴ Cellule informatique de la DDIAL et le CIPE d'Abomey – Calavi

CHAPITRE PREMIER

**DE L'ANALYSE DES DONNEES
STATISTIQUES COLLECTEES A
L'ELABORATION DES OBJECTIFS DE
L'ETUDE**

Le chapitre préliminaire nous a permis d'identifier les maux, vecteurs de la non-optimisation des ressources fiscales au profit de la Commune d'Abomey - Calavi. Le présent chapitre nous permettra d'expliquer les insuffisances énumérées dans le chapitre précédent à travers l'analyse des données statistiques des contributions directes d'une part, et celles des contributions indirectes d'autre part.

SECTION PREMIERE : De la présentation à l'analyse des données statistiques relatives aux impôts et taxes en vigueur dans la Commune d'Abomey - Calavi

La présente section sera consacrée à l'analyse des données statistiques des deux types de contributions allant de 2001 à 2005.

Ainsi à l'issu de nos investigations, des données chiffrées ont été obtenues sur l'évolution des recettes fiscales locales au profit de la commune d'Abomey- calavi.

PARAGRAPHE PREMIER : De la présentation à analyse des données statistiques relatives aux contributions de 2001 à 2005

I- Présentation et analyse des contributions directes recouvrées

A- Présentation des données collectées

Le résultat des données collectées est regroupé dans les tableaux ci-après et retrace l'évolution des émissions et du recouvrement.

Tableau des données statistiques des contributions directes.

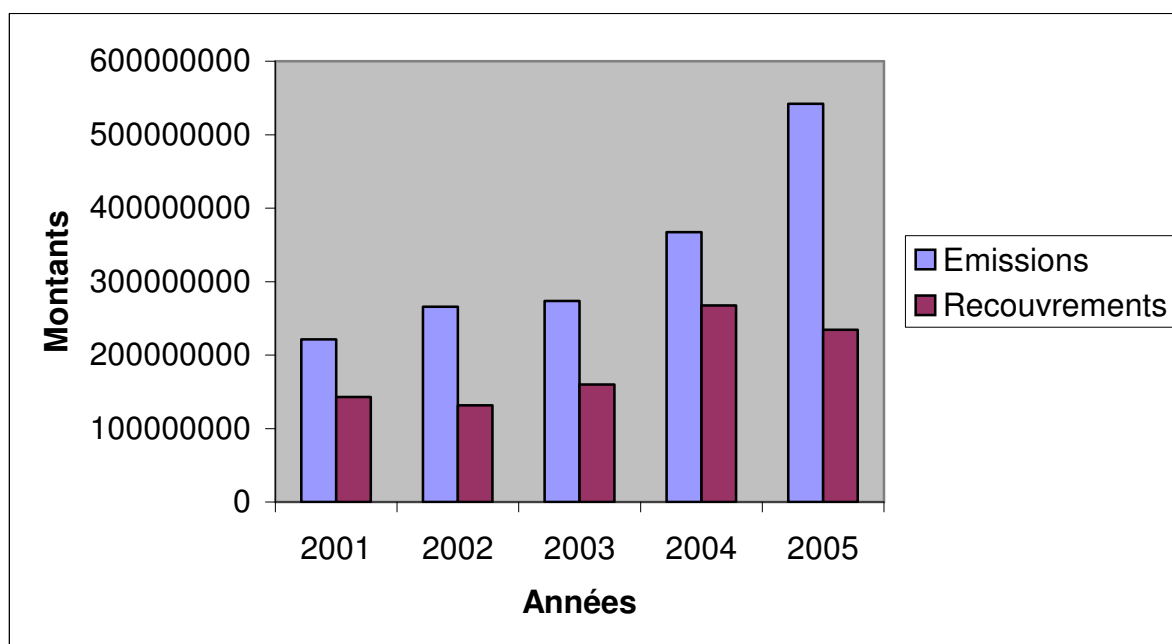
Années Natures d'impôts	2001	2002	2003	2004	2005
CFPB	31.314.482	31.187.375	28.792.340	97.260.693	77.091.234
CFPNB	61.781.220	62.446.998	69.043.093	73.582.710	62.303.448
Patente	46.903.546	37.079.172	60.990.005	90.008.619	88.838.913
Licence	815.898	413.820	473.520	871.620	564.900
maj.(FB+FNB + patente + licence)	2.049.670	622.909	771.057	3.338.468	751.500
TAF	44.090	27.065	42.510	25.092	12.805
TDL	-	-	-	2.300.000	5.060.000
Total	142.908.906	131.777.339	160.112.525	267.387.202	234.622.800

Source: Cellule Informatique DDI/AL

Tableau des données statistiques des émissions et recouvrements des contributions directes.

Opérations Année	Emissions	Recouvrements	Taux de recouvrement ¹⁴
2001	221.312.448	142.908.906	64,57%
2002	265.629.565	131.777.339	49,6%
2003	273.582.771	160.112.525	58,52%
2004	367.417.246	267.387.202	72,77%
2005	542.137.289	234.622.800	43,27%

Source : Cellule Informatique DDIAL



Graphique 1: L'évolution des émissions et des recouvrements des contributions directes de 2001 à 2005

¹⁴ Le rapport du montant du recouvrement sur celui de l'émission.

B- Analyse des données collectées

Nous avons observé sur la période 2001-2002, une baisse considérable du recouvrement par rapport aux émissions des contributions directes, qui est passée de 64,57% à 49,6% en 2002. Cette évolution décroissante de ces recettes fiscales n'est pas étonnante car avant la décentralisation, le seul budget à alimenter est celui de l'Etat. Alors, les autorités locales n'aménagent aucun effort pour le recouvrement des impôts. De même les populations ne s'intéressent guère au développement de leur localité. Ce qui développe tant d'handicaps pour la mobilisation des impôts locaux. Ceci étant, le recouvrement des impôts locaux est classé au second plan.

Au lendemain de la décentralisation, le recouvrement des contributions directes a connu une amélioration considérable par rapport aux émissions en passant de 58,52% en 2003 à 72,27% en 2004. Ce qui se traduit par la prise de conscience des populations de leur rôle dans le développement de leur commune. Cette amélioration n'a été qu'éphémère puisque le taux de recouvrement par rapport aux émissions est passé en 2005 à 43,27%. Ceci s'explique par le fait qu'aucune réforme n'est élaborée par l'Etat en vue d'adapter les techniques de recouvrement à l'élargissement de l'assiette des impôts de la commune d'une part et au défaut de compte rendu des autorités de la gestion qu'elles font du budget d'autre part.

II- Présentation et analyse des contributions indirectes recouvrées

A- Présentation des données collectées

L'évolution des émissions et des recouvrements des contributions indirectes relatifs à la commune d'Abomey-calavi est illustrée par les tableaux ci-dessous.

Tableau des données statistiques des contributions indirectes.

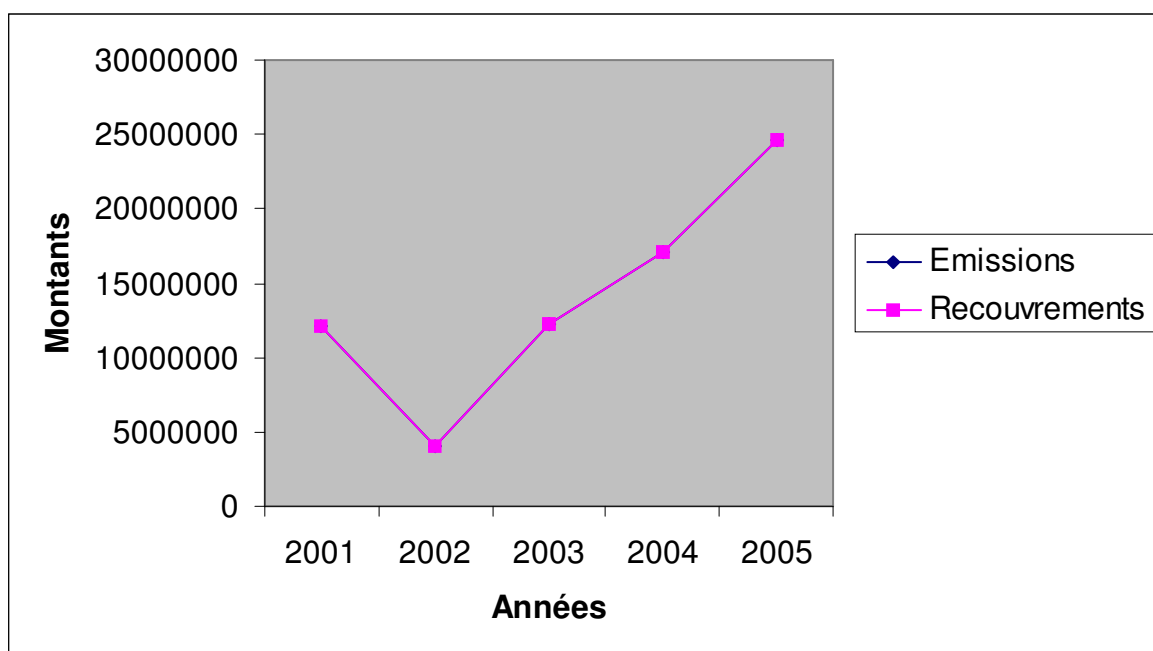
Nature d'impôt \ Années	Années				
	2001	2002	2003	2004	2005
Taxe sur cession	3.722.700	3.649.500	3.048.750	3.235.500	2.098.055
Patente foraine	1.743.303	-	8.107.723	4.703.704	8.279.765
Patente complémentaire	6.584.508	332.147	1.035.777	9.124.665	14.239.732
Total	12.050.511	3.981.647	12.192.250	17.063.869	24.617.552

Source : Cellule Informatique DDIAL

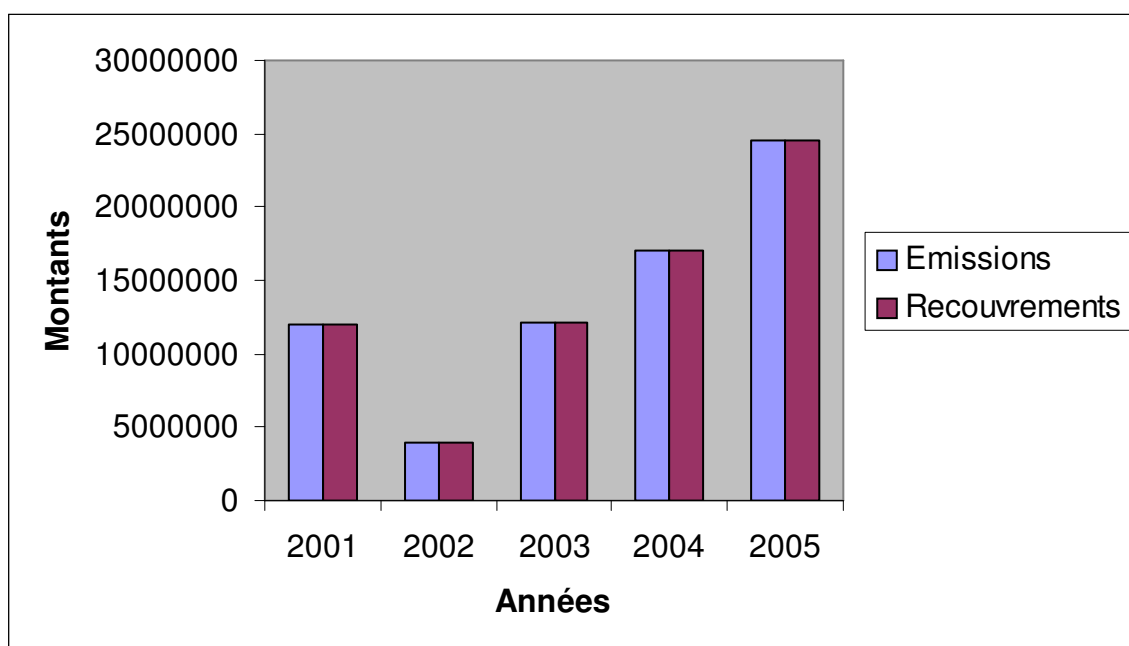
Tableau des données statistiques des émissions et recouvrements des contributions indirectes.

Opérations \ Années	Opérations		
	Emissions	Recouvrements	Taux de recouvrement
2001	12.050.511	12.050.511	100%
2002	3.981.647	3.981.647	100%
2003	12.192.250	12.192.250	100%
2004	17.063.869	17.063.869	100%
2005	24.617.552	24.617.552	100%

Source : Cellule Informatique DDIAL



Courbe 1 : L'évolution des émissions et des recouvrements des contributions indirectes de 2001 à 2005.



Graphique 2 : L'évolution des émissions et des recouvrements des contributions indirectes de 2001 à 2005.

B/ Analyse des données collectées :

De la présentation des informations collectées, il en ressort que sur toute la période de notre étude, le taux de recouvrement par rapport aux émissions est de 100%.

Ce qui est évident puisqu'en matière de contributions indirectes, il n'y a pas d'émission préalable du rôle c'est – à dire que les travaux d'assiette et du recouvrement sont concomitants.

En effet, le service d'assiette évalue la matière imposable, la liquide et le service du recouvrement encaisse immédiatement les recettes. C'est pour cette raison que nous avons observé : « Montants émis = Montants recouverts » sur toute la période de l'étude.

Cependant, ce taux n'explique nullement pas une bonne rentrée fiscale puisque tous les éventuels contribuables n'ont pas été atteints et de plus, les montants recouverts sont nettement inférieurs à ceux recouverts en matière de contributions directes. En conséquence, ces contributions ne sont qu'un complément des contributions directes.

PARAGRAPHE DEUXIEME : De la présentation et analyse des données relatives aux prévisions, aux émissions et aux recouvrements de 2001 à 2005

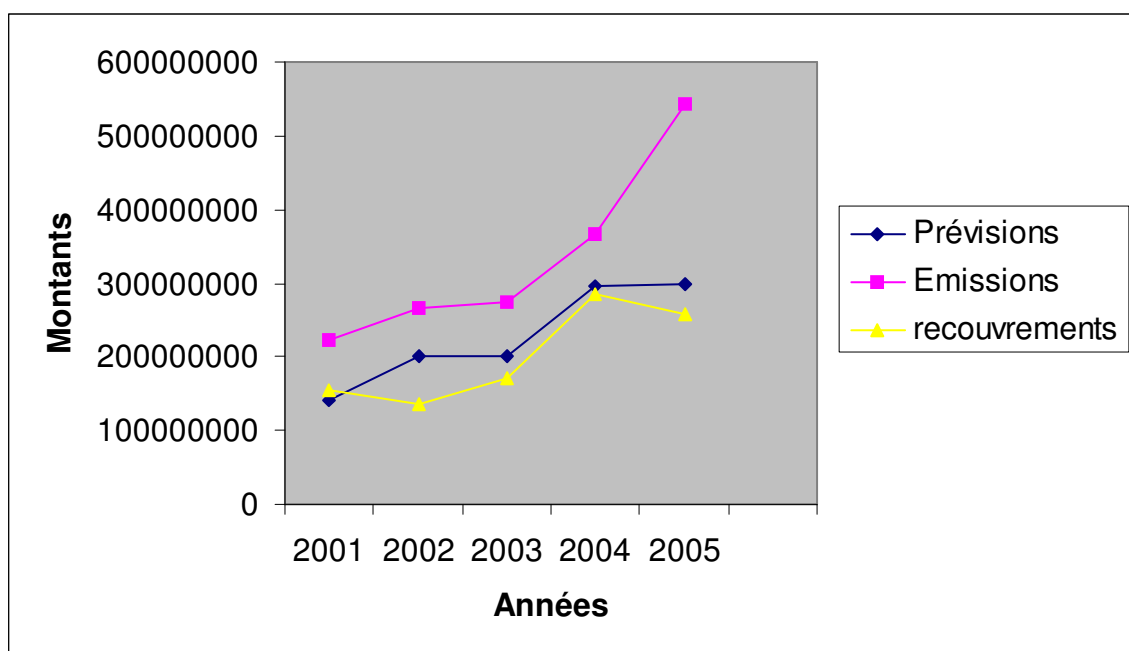
I- Présentation des données collectées

Tableau de l'évolution des prévisions, des émissions et des recouvrements de 2001-2005 :

Années	Prévisions	Emissions	Recouvrements	Ecart ¹⁵ (Recouvrement – Emission)
2001	140.500.000	221.312.448	154.959.417	6.635.331
2002	200.000.000	265.629.565	135.758.986	129.870.579
2003	200.000.000	273.582.771	172.304.775	101.277.996
2004	295.000.000	367.417.246	284.451.071	82.966.175
2005	300.000.000	542.137.289	259.180.352	282.956.937

Source : Cellule Informatique DDIAL

¹⁵ Ecart en valeur absolue



Courbe 2 : L'évolution des prévisions, émissions et recouvrements de 2001 à 2005

II- Analyse des données

Une observation des émissions et des recouvrements montre une augmentation considérable des écarts entre les montants recouverts et les émissions.

Ainsi, de 2001 à 2002, l'écart est passé 66.353.031 à 129.870.579 ce qui signifie qu'aucune importance particulière n'était accordée aux impôts locaux. Nous avons aussi constaté que les recettes ont connu une importante augmentation sur la période allant de 2003 à 2004. La période d'après 2002 montre donc un effort participatif des contribuables. Cet effort s'explique par la prise en charge du développement à la base par les populations elles-mêmes. En effet, la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin¹⁶, crée les collectivités décentralisées et confère aux communes et aux collectivités décentralisées, la personnalité juridique et l'autonomie financière. Par ailleurs, nous avons constaté un écart chronique en 2005 entre les émissions et les recouvrements, ce qui peut s'expliquer par le désintéressement des populations suite à la mauvaise gestion du budget de la commune.

¹⁶ Recueil des lois sur la décentralisation.

SECTION DEUXIEME : DE L'ELABORATION DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE

En tenant compte du problème général de l'étude et des problèmes spécifiques d'une part, nous allons fixer les objectifs à atteindre puis formuler les hypothèses de travail à partir des causes supposées à la base, élaborer le tableau de bord de l'étude et en fin terminer par la présentation de la revue de littérature.

PARAGRAPHE PREMIER : Des objectifs et hypothèses à l'élaboration du tableau de bord de l'étude

I- Objectif et hypothèse de l'étude

Avant de fixer les objectifs et formuler les hypothèses, il conviendra de rappeler d'abord les problèmes auxquels nous voulons apporter de solutions. Ces problèmes sont de deux ordres et comprennent :

- Problème général : Recettes fiscales non optimales
- Problèmes spécifiques :
 - ▶ la lenteur dans les opérations d'assiette et de recouvrement ;
 - ▶ l'incivisme fiscal ;
 - ▶ l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable.

A- Objectif de l'étude

1- Objectif général

L'objectif général de la présente étude est de contribuer à l'optimisation des recettes fiscales locales de la commune d'Abomey-calavi.

2- Objectifs spécifiques :

Les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques en résolution et sont de trois (3) ordres. Il s'agit :

- ✚ Objectif spécifique n°1 : contribuer à l'amélioration des opérations d'assiette et de recouvrement ;
- ✚ Objectif spécifique n° 2 : ; Contribuer à l'éradication de l'incivisme fiscal ;
- ✚ Objectif spécifique n°3 : Proposer les stratégies de la mise en place d'un système efficace de recensement de la matière imposable.

B- Causes et hypothèses liées à la problématique en résolution

1- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

la mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout le déficit d'information des contribuables sur la gestion des contributions recouvrées développent l'incivisme fiscal.

2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Les méthodes archaïques des opérations d'assiettes et recouvrement et l'insuffisance de personnel entraînent la non performance des services de recouvrement

3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3

L'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse des recettes fiscales de la commune.

II- Synthèse des préoccupations et tableau de bord de l'étude

A) Synthèse des préoccupations

Les problèmes à résoudre au niveau de la commune et qui sont liés au recouvrement des impôts locaux sont essentiellement :

- La lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement ;
- l'incivisme fiscal ;
- l'absence d'un système efficace de recensement de la matière fiscale à l'instar du RFU .

A cet effet, les hypothèses formulées se présentent de la manière suivante :

- la lenteur des services dans les opérations de recouvrement est due à la non performance des services de recouvrement ;
- la mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout le déficit d'information des contribuables sur la gestion des contributions recouvrées développent l'incivisme fiscal ;
- l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse des recettes fiscales de la commune.

Ainsi les objectifs fixés sont les suivants :

- Contribuer à l'amélioration des opérations d'assiette et de recouvrement ;
- Contribuer à l'éradication de l'incivisme fiscal ;

- Proposer les stratégies de la mise en place d'un système efficace de recensement de la matière imposable.

B- Tableau de bord de l'étude.

Dans le but de faire notre étude de façon ordonnée et d'établir une cohérence dans notre travail, nous avons réalisé le tableau de bord de l'étude.

C'est un tableau qui présente une synthèse des préoccupations de notre étude et se présente comme suit :

Tableau de bord de l'étude : Amélioration des recettes fiscales locales : Commune d'Abomey - Calavi

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes	Hypothèses	
Niveau général	Recettes fiscales non optimales	Contribuer à l'optimisation des recettes fiscales locales de la Commune d'Abomey-Calavi.	-	-	
Niveaux spécifiques	1	Lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement	Contribuer à l'amélioration des opérations d'assiette et de recouvrement	La non - performance des services d'assiette et de recouvrement	La lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement est due à la non performance des services d'assiette et de recouvrement
	2	Incivisme fiscal.	Contribuer à l'éradication de l'incivisme fiscal.	la mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout le déficit d'information des contribuables sur la gestion des contributions recouvrées	La mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout le déficit d'information des contribuables sur la gestion des contributions recouvrées développent l'incivisme fiscal.
	3	Absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable par le CIPE d'Abomey - Calavi	Proposer les stratégies de la mise en place d'un système efficace de recensement de la matière imposable.	Mauvais système de recensement de la matière imposable.	L'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse des recettes fiscales de la commune.

PARAGRAPHE DEUXIEME : REVUE DE LITTERATURE

Le présent paragraphe nous permettra de mettre en exergue les résultats issus de l'exploration documentaire. Il s'agit d'étudier les contributions antérieures relatives à la problématique en résolution.

Ainsi, nous aborderons dans un premier temps les contributions antérieures relatives au problème général et dans un second temps celles relatives à chaque problème spécifique de l'étude.

I- Contributions antérieures relatives au problème général

Les recettes fiscales recouvrées par les CIPE constituent les principales ressources : première source de développement des communes au Bénin.

Ayant perçu l'importance des liens qui pourraient exister entre la fiscalité et le développement, Messieurs Luc Chabi Kpètèrè SEGO SOUNON et Guillaume Epiphane AGOSSOU ont réfléchi en 1995 sur le thème : « la fiscalité locale et le développement à la base en république du Bénin ». Ce mémoire de fin de formation en droit des affaires et carrière judiciaire de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, a analysé les procédures d'amélioration de recouvrement des impôts locaux. Pour les auteurs de ce document, l'optimisation des recettes fiscales doit passer par une remise à temps des avis d'imposition, l'application des textes régissant les poursuites et la révision de ceux organisant la profession des comptables.

De même en 2002, M. Jean TOBOULA, pour achever sa formation en Management, abonde dans le même sens en étudiant le thème : « La mobilisation des ressources locales pour le développement des futures communes à l'ère de la décentralisation : cas de la Commune d' Abomey - Calavi ».

Cependant, les aspects relatifs à l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable et d'un Registre Foncier Urbain (RFU) n'ont pas été abordés par les auteurs ; il importe donc de les élucider compte tenu des causalités qui existent entre la notion de fiscalité et de développement à la base.

Toujours dans le souci du développement communal, Mme. Véronique Djidjoho KOUTON - AGUEH a en 2000, consacré son mémoire de fin de formation en

Administration des Impôts sur le thème « Gestion de la fiscalité locale et contribution aux budgets des Collectivités Territoriales : cas de la Circonscription Urbaine de Porte-Novo ». Selon elle, pour régler les difficultés de mobilisation des recettes fiscales il suffit de rechercher les voies et moyens pouvant permettre de surmonter les différents obstacles à l'accroissement des recettes fiscales et d'envisager de nouvelles stratégies. Ainsi, les Collectivités Locales ne peuvent remplir leur mission de développement qu'en améliorant leur gestion et en y associant les populations.

Nous pouvons également citer M. Jordan R.H.COPIERY qui en 2003, a basé ses travaux de fin de formations sur « la problématique de la fiscalité locale dans la Commune de Parakou : situation et perspective ». Dans son travail de recherches, il a dégagé plusieurs solutions. Nous pouvons citer entre autres solutions, l'acceptation de la notion d'impôt par le citoyen.

Il s'agira alors pour les autorités locales de sensibiliser les citoyens par les médias en tous genres sur la nécessité du paiement de l'impôt, d'informer le contribuable de la gestion des produits de l'impôt, de renforcer les actions de recouvrement.

II- revue de littérature relative aux problèmes spécifiques

A- Contributions antérieures relatives à la lenteur des services dans les opérations de recouvrement

Bien que la lenteur soit généralisée dans l'Administration béninoise, la littérature relative à ce problème n'est pas loin d'être restreinte. La plupart des auteurs qui abordent ce problème ne lui trouve pour cause que la non - qualification (le manque de formation) du personnel et le désintéressement de certains agents. En effet, les solutions proposées sont, entre autres, la formation et le suivi continu des agents, le recrutement de nouveaux agents, l'incitation des agents à travers les primes de rendement et autres. Cependant, ce problème de lenteur dans l'Administration demeure.

B- Contributions antérieures relatives à l'incivisme fiscal

La dette fiscale est perçue par Jean Jacques Rousseau comme une solidarité qui unit les membres d'une société. Par ailleurs, Gaston JEZE définit l'impôt comme une prestation pécuniaire, requise des particuliers, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie directe, en vue de la couverture des charges publiques. Ainsi, pour amorcer un quelconque développement chaque citoyen se doit d'apporter sa pierre à l'édifice. La meilleure

manière pour l'Etat de faire participer chacun des citoyens à la construction de la nation, c'est de répartir donc les charges selon leur faculté contributive. Ces contributions permettraient alors de couvrir les besoins de toute la population. Elles ont un caractère civique. Chercher alors à se dérober à ces contributions constitue donc l'incivisme fiscal. Cet incivisme fiscal est caractérisé par certains comportements du contribuable tels que fraude et évasion fiscales, ... qui ont pour conséquence la corruption et autres agissements blâmables. Celui qui se livre à ces actes vole l'Etat et nuit, sur le marché concurrentiel, aux autres contribuables. Face à cette situation, plusieurs sanctions ont été prévues par la loi.

C- Contributions antérieures liées à l'absence d'un système efficace de recensement de la matière fiscale : le RFU

D'une manière générale le service des Impôts a pour mission première d'accomplir les travaux d'assiette et de recouvrer les impôts. La réussite de cette mission exige des moyens adéquats. Parmi ces moyens, figure le plan d'alignement des parcelles : le lotissement.

Le lotissement a pour rôle donc l'alignement des parcelles et permet la connaissance exacte des matières imposables. Sans un lotissement, le recensement de la matière imposable se heurte à beaucoup de problèmes. En effet, le problème que pose une zone non lotie est surtout l'omission de la matière imposable. Ainsi, dans la Commune d'Abomey - Calavi, ancienne zone rurale ayant connu une urbanisation rapide avec l'installation des acquéreurs de parcelles, les maisons sont construites sans plan préalable de lotissement. Les agents du fisc dans leur recensement éprouvent d'énormes difficultés à identifier la matière imposable confondant parfois les repères d'orientation. Cette situation crée souvent des contentieux entre l'administration et les contribuables parce que le même contribuable peut-être objet de double imposition par erreur. M. Michel Gbènou KOUVEGLO, dans son travail de fin de formation en administration des Impôts, en 1990, sur le thème « les problèmes posés par les impôts locaux : de l'assiette au recouvrement » a proposé la réalisation du lotissement qui changerait l'aspect du milieu et favoriserait l'accès à ces zones par les agents recenseurs. L'assiette des impôts serait ainsi effectivement élargie. Le lotissement est donc un préalable nécessaire à l'installation du RFU.

Ainsi, Mme Véronique Djidjoho KOUTON AGUEH a défini dans son travail dont le thème a été précité plus haut, les deux types d'adressage qui existent en matière de RFU :

- l'adressage par Quartier - Ilot - Parcelle (QIP) ;
- l'adressage par Zone – Ilot - Parcelle (ZIP).

Néanmoins, en 1999 M. Ghislain ADETONAH suggère dans son travail de recherche : << Evolution de la fiscalité locale dans la Sous – Préfecture d'Abomey – Calavi de 1991 à 1998 >> que le moyen le plus efficace pour permettre une bonne rentrée fiscale est l'adaptation du recensement aux réalités du milieu.

CHAPITRE DEUXIEME

**DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX
APPROCHES DE SOLUTIONS**

Après l'analyse des résultats issus de nos investigations, ce chapitre de notre étude sera consacré à l'appréciation du degré de validité des hypothèses formulées en vue de proposer les conditions de mise en œuvre des solutions à apporter.

SECTION PREMIERE : De la vérification des hypothèses à l'établissement du diagnostic

L'analyse des résultats des données statistiques collectées nous permettra dans ce chapitre de vérifier le degré de validation des hypothèses formulées afin d'établir le diagnostic de l'étude.

PARAGRAPHE PREMIER : Vérification des hypothèses

I- Vérification de l'hypothèse relative à la lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement

L'analyse des données recueillies lors de nos enquêtes montre que les recettes fiscales de la Commune d'Abomey - Calavi ne témoignent pas de son importance géographique, source d'une grande assiette fiscale surtout en matière de contributions foncières. Par ailleurs, de notre état des lieux de base, nous avons remarqué que le CIPE d'Abomey – Calavi, contrairement au CIPE de Cotonou, ne dispose pas de cellule informatique. Cette situation retarde les travaux des divisions¹⁷ de la RDI et surtout dans la poursuite des contribuables.

Ces observations viennent donc confirmer l'hypothèse selon laquelle les méthodes archaïques de recouvrement et l'insuffisance de personnel entraînent la non-performance des services d'assiette et de recouvrement.

II- Vérification de l'hypothèse liée à l'incivisme fiscal

L'incivisme fiscal est l'un des maux les plus importants qui minent la performance des recettes fiscales.

En effet, il ressort de l'analyse de nos résultats que l'incivisme fiscal prend une part importante et se manifeste par :

¹⁷ Il s'agit des divisions recouvrement, caisse et comptabilité.

- l'informel : pour les citoyens, c'est le seul secteur d'activités dans lequel on se sent en "paix" où on ne se voit pas harcelé par le fisc ;
- la corruption des agents des impôts ;
- la suspension des activités au moment du passage des agents du fisc ;
- le changement de la dénomination après le passage de l'agent recenseur ;
- la tentative d'agression sur les agents du fisc au moment du recouvrement des impôts, notamment lors de la patente foraine ;
- la dissimulation de la totalité ou d'une partie de la base imposable.

Les agents du CIPE d'Abomey - Calavi sont, par conséquent, souvent confrontés à ces comportements qui constituent des entraves à un bon fonctionnement du système fiscal.

III- Vérification de l'hypothèse relative à l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable

Entre autres causes de la non-optimisation des recettes fiscales au profit de la Commune d'Abomey - Calavi, nous retiendrons l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable. Il ressort de l'analyse des données recueillies lors de nos enquêtes que le faible taux des recettes fiscales recouvrées, est dû au fait que la Commune d'Abomey - Calavi, bien qu'étant très vaste, comprend une bonne partie de zones non loties. En effet, les agents du CIPE sont obligés d'imaginer selon les réalités du terrain leurs méthodes de travail en ce qui concerne le recensement de la matière imposable et la distribution des avis d'impositions. Ce qui ne leur permet pas d'atteindre dans des délais raisonnables le redevable de l'impôt.

Il est évident que la Commune d'Abomey - Calavi n'étant pas totalement lotie¹⁸, elle ne peut pas bénéficier du Registre Foncier Urbain (RFU) comme les villes de Parakou, Cotonou et Porto-Novo. Contrairement à ces villes où les maisons ont des numéros d'adressage tel que le QIP ou le ZIP, celles de la Commune d'Abomey - Calavi sont construites sans aucune identification. En effet, ces identifications permettent aux agents recenseurs de faire leur travail sans difficultés majeures puisque toutes les maisons sont préalablement identifiées.

¹⁸ Source : Mairie d'Abomey - Calavi

A l'aide de ces identifications, l'agent recenseur effectue son travail dans le sens contraire des aiguilles d'une montre en tenant compte de chaque quartier ou zone et de chaque îlot et parcelle. Ainsi, le point de départ correspond au point d'arrivée. Cette technique ne peut pas être appliquée dans la Commune d'Abomey - Calavi car les maisons sont mal alignées, ce qui ne permet pas à l'agent recenseur d'identifier les points de départ et d'arrivée. Cette situation fait perdre assez de temps dans la détermination de l'assiette et retarde donc l'établissement des avis d'imposition.

Ces observations viennent donc confirmer l'hypothèse selon laquelle l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse des recettes fiscales de la Commune.

PARAGRAPHE DEUXIEME : Etablissement du diagnostic

Une fois que les causes préalablement supposées à la base de nos problèmes spécifiques sont vérifiées, nous allons procéder dans ce paragraphe à l'établissement du diagnostic relatif à chaque problème étudié.

I- Etablissement du diagnostic lié au problème de lenteur dans les opérations d'assiette et de recouvrement

La lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement est due à la non - performance des services d'assiette et de recouvrement

II- Etablissement du diagnostic lié au problème de l'incivisme fiscal

La mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout le manque d'information des contribuables sur la gestion des contributions recouvrées développent l'incivisme fiscal.

III- Etablissement du diagnostic lié à l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable

L'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse des recettes fiscales de la Commune.

SECTION DEUXIEME : Des approches de solutions aux conditions de mise en œuvre

Dans le but d'optimiser les recettes fiscales au profit de la Commune d'Abomey – Calavi, nous nous sommes fixé des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques et nous avons formulé des hypothèses qui ont été vérifiées par la suite à l'aide de l'analyse des recherches menées à ce sujet. Nous ne saurions nous limiter à ce stade de nos travaux sans proposer des solutions assorties de conditions de leur mise en œuvre.

PARAGRAPHE PREMIER : Approches de solutions

Elles sont liées à chaque problème spécifique.

I- Approches de solutions relatives au problème de lenteur dans les opérations d'assiette et de recouvrement

Du diagnostic établi, il ressort que les mauvaises tendances observées dans l'évolution des recettes fiscales de la Commune d'Abomey - Calavi sont aussi dues à la non - performance du CIPE en général et du service de recouvrement en particulier. Tous les travaux d'assiette et de recouvrement constituent pour les agents du CIPE un véritable calvaire. Il faudrait alors renforcer le CIPE aussi bien en ressources humaines que matérielles. Ce renforcement serait vain si le CIPE n'est pas doté d'un système d'informatisation. Ce système permettra alors la mise à jour rapide du fichier des contribuables, la constitution et la collecte facile des données fiscales, la constitution de banque de données et la gestion commode de l'ensemble des données fiscales et autres informations en provenance des services du CIPE.

II- Approches de solutions relatives au problème de l'incivisme fiscal

De l'enquête en vue de la vérification des hypothèses, il ressort que la mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout le déficit d'informations des contribuables sur la gestion des contributions recouvrées développent l'incivisme fiscal.

Pour résoudre ce problème, les principaux acteurs du développement à la base, les autorités de la Mairie d'Abomey – Calavi ont un grand rôle à jouer pour l'amélioration des recettes fiscales de la Commune.

D'abord, il importe pour les autorités municipales d'entreprendre périodiquement des campagnes de sensibilisation des citoyens, de façon à leur faire comprendre que la dette fiscale n'est qu'un prélèvement pécuniaire effectué par voie d'autorité et à titre définitif pour la couverture des charges publiques, notamment la construction des centres de santé, d'écoles, de centres de sports et de loisirs, de bâtiments administratifs de la Commune et d'autres infrastructures communautaires qui constituent la base de l'évaluation du degré de développement d'une localité. Autrement, c'est leur faire signifier à travers des actions concrètes que tous les habitants de la Commune bénéficient quotidiennement des retombées des recettes fiscales.

Ensuite, les autorités communales doivent accélérer les travaux de lotissements, d'ouvertures des voies et de construction des caniveaux pour exprimer aux populations leur volonté d'assumer la mission de développement local pour laquelle ils sont mandatés. Ces réalisations qui visent une satisfaction collective sont de nature à inciter les contribuables à s'acquitter spontanément de leurs dettes fiscales.

Enfin, la Mairie d'Abomey - Calavi doit s'impliquer davantage dans le système de recouvrement en renforçant les équipes de recouvrement en moyens humains et matériels. Ces agents doivent recevoir une formation adéquate, de façon à leur permettre de vaincre la tentative de corruption, les pressions des hommes politiques et des puissances d'argent qui interviennent, le plus souvent, pour empêcher le recouvrement des impôts et taxes.

Dans cette optique, une collaboration franche entre la mairie et les services des Impôts s'impose. Ainsi, la mairie pourra imposer une attestation de quitus fiscal à tout soumissionnaire d'appel d'offre locale et aux propriétaires terriens désireux de bénéficier d'une prestation de sa part, telle un permis d'habiter ou une autorisation de construire. Cette mesure pourra s'étendre à d'autres actes relevant de la compétence de la mairie, notamment la délivrance du certificat administratif nécessaire à la constitution du dossier d'obtention du titre foncier et l'autorisation de participation des sociétés aux foires locales.

En effet, la définition de la dette fiscale donnée par Gaston JEZE doit être perçue par tous les contribuables.

Cependant, les autorités chargées de l'exécution du budget communal doivent faire à la fin de chaque année le point de leur gestion. Cette situation permettra aux contribuables de se retrouver dans la gestion du budget. Ce qui va les inciter à effectivement prendre en charge le développement de leur localité en s'acquittant de leur dette fiscale régulièrement et à bonne date.

III- Approches de solutions relatives au problème d'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable

Du diagnostic établi, il ressort que l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse des recettes fiscales de la Commune. En effet, l'optimisation des recettes fiscales de la Commune d'Abomey - Calavi doit passer nécessairement par la mise en place d'un Registre Foncier Urbain (RFU) qui se définit comme un outil de développement au service des Collectivités Locales. Pour atteindre ces objectifs, il s'avère nécessaire que le RFU soit assorti d'un dispositif d'adressage pour la collecte des données foncières, fiscales et urbaines. Cela permettra à la Commune d'avoir un système d'informations et d'adressage fondé sur une cartographie de base qui permet d'obtenir à partir des adresses une localisation codée des informations sur micro-ordinateur. Ces adresses porteront donc :

le quartier et îlot de localisation de la parcelle qui constitue l'unité de base du système ainsi que la lettre d'indication de la parcelle, l'ensemble donnant lieu à des formules ou message codé : QIP (Quartier – Ilot - Parcelle) ; ZIP (Zone – Ilot – Parcelle). Parmi ces deux (02) modes d'adressage, il serait plus facile d'adopter le ZIP qui repose sur des repères naturels comme le fleuve, le pont, les lagunes..., fixés de façon indéterminée tandis que le QIP peut être bouleversé par les tendances politiques.

Ces renseignements porteront également sur la Rue et Entrée de Parcelle (REP). Cette codification nécessitera l'attribution d'un numéro d'îlot à un ensemble de parcelles entièrement délimité par des rues. Les numéros de parcelle seront attribués par ordre alphabétique. Leur numérotation évoluera dans le sens contraire des aiguilles d'une montre en commençant par la parcelle située le plus au sud-ouest de l'îlot.

Les repères du mode d'adressage "ZIP" sont fixés de façon durable tandis que ceux des modes d'adressage "QIP" et "REP" peuvent être bouleversés par les tendances politiques¹⁹. Ainsi le code ZIP renferme les caractères suivants :

- ◆ la lettre Z représente la zone d'intervention ;
- ◆ la lettre I indique le numéro de l'îlot de situation de la parcelle ;
- ◆ la lettre P se rapporte à la parcelle elle-même.

PARAGRAPHE DEUXIEME : Conditions de mise en œuvre des solutions et tableaux de synthèse de l'étude

I- Conditions de mise en œuvre des solutions

La mobilisation des recettes fiscales dans la Commune d'Abomey – Calavi suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées.

Cependant, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que si certaines dispositions sont prises pour garantir une efficacité des solutions. C'est dans cet ordre d'idées que nous proposons de faire quelques recommandations à l'endroit des dirigeants de la Commune d'une part et à l'endroit des agents de l'administration fiscale d'autre part.

II- Recommandations à l'endroit des autorités locales

La tâche des autorités locales est d'une part de mettre d'importantes ressources à la disposition du CIPE et d'autre part d'informer le contribuable. Mais avant, ces autorités doivent avoir une même vision pour le développement de la Commune, doivent mettre en place une bonne politique de communication et créer une commission d'arbitrage.

L'unité d'action des autorités locales

la mise en œuvre des solutions en vue de l'accroissement des recettes fiscales de la Commune d'Abomey – Calavi nécessite une unité d'actions de toutes les autorités locales. A cet effet, le maire et ses conseillers dont les chefs d'arrondissement doivent rencontrer

¹⁹ C'est le cas lorsque la rue ou le quartier qui sert de repère est débaptisé par l'autorité politique.

périodiquement les chefs quartiers de ville et de village pour leur expliquer leur vision du développement en insistant sur la nécessité des ressources fiscales dans la réalisation des infrastructures socio - communautaires. Cette démarche doit être étendue aux chefs de culte, aux chefs traditionnels et aux "leaders" d'opinion qui ont une certaine audience auprès des populations et peuvent, de ce fait, stimuler leur sens de civisme et du patriotisme.

Par ailleurs, les représentants des sections des partis politiques implantés dans la localité doivent être mis à contribution pour l'élévation du sens civique et patriotique de leurs militants, dans le cadre d'une mobilisation générale contre l'incivisme fiscal et le détournement de deniers publics. Dans ce cadre, les populations doivent être invitées à assister aux séances de délibération du conseil communal à titre d'observateurs.

La mise en place d'une bonne politique de communication

L'absence de communication entre les autorités locales et les populations est souvent interprétée comme le signe de l'opacité de la gestion des biens communaux et freine le désir des administrés de participer à l'œuvre du développement à la base. C'est pourquoi la mise en œuvre des solutions de l'optimisation des recettes fiscales de la Commune d'Abomey – Calavi doit s'accompagner de la mise en place d'une bonne politique de communication.

A cet effet, toute la presse, qu'elle soit audio-visuelle ou radiophonique ou écrite doit être mise en contribution pour l'amélioration de l'image des autorités communales, par des reportages sur des grands chantiers de développement qu'elles exécutent et la communication périodique aux populations des recettes fiscales et des dépenses effectuées. Ces données pourront être consultées sur un site internet créé par la Commune.

Par ailleurs, l'érection de panneaux d'information sur les conditions de paiement des différents impôts et taxes pourra permettre aux contribuables de comprendre davantage la portée civique de leurs obligations fiscales.

La création d'une commission d'arbitrage en matière fiscale

La Commune d'Abomey – Calavi en relation avec le CIPE de la localité doit mettre sur pied une commission d'arbitrage en matière fiscale. En effet, il n'est pas rare de voir les contribuables contester les montants inscrits sur les avis d'imposition à eux adressés.

L'avantage de la création d'une telle commission serait d'offrir aux contribuables mécontents un cadre d'écoute et d'explication du mode de calcul des impôts et taxes de la commune avant toute instruction par eux d'un contentieux.

Les ressources

Le nombre d'agents en service dans le CIPE d'Abomey - Calavi est insignifiant devant les multiples tâches d'assiette et de recouvrement. La prise en main du destin de la localité oblige ainsi les autorités locales à recruter sur leur propre budget un bon nombre d'agents pour l'administration fiscale. Ces agents doivent être bien traités comme ceux envoyés par la Fonction Publique. Ce recrutement va sûrement permettre l'accélération des travaux d'assiette et de recouvrement et par conséquent l'amélioration des recettes fiscales.

Puisque les recettes fiscales sont les plus importantes des ressources communales, les autorités locales d'Abomey - Calavi ont donc intérêt à rendre plus performantes les opérations d'assiette et de recouvrement en mettant les moyens adéquats à la disposition du CIPE. Cela aura un impact indéniable sur les émissions.

En outre, elles doivent prendre au sérieux la gestion des dossiers du plan de lotissement de la Commune d'Abomey – Calavi si elles souhaitent vraiment le développement de la localité.

Informé le contribuable

Il s'agira pour les autorités locales, de sensibiliser les citoyens par les médias en tous genres, les leaders d'opinion, les chefs de cultes religieux, les partis politiques, en un mot, tous ceux qui peuvent avoir une large audience auprès de la population.

L'information visera essentiellement à expliquer aux citoyens la nécessité du paiement de l'impôt et du développement par eux-mêmes de leur localité. Il faudra alors stimuler le civisme et le patriotisme de chacun et de tous. A cet effet, les autorités locales pourraient initier des compétitions inter-arrondissements du genre " arrondissement le plus civique", publier ensuite les rapports mensuels ou trimestriels de recouvrement des impôts, surtout fonciers de chaque arrondissement, accentuer les travaux de développement local dans les

arrondissements les plus civiques afin de les encourager à mieux faire. Cette pratique inciterait les autres à leur emboîter le pas. Ainsi, à travers cette initiative, les élus locaux de ces arrondissements, les chefs quartiers et même toute la population seront engagés. Enfin, les autorités locales de la Commune doivent implanter leur propre affichage et panneaux publicitaires sur la "culture du civisme fiscal" dans toutes les rues et dans les arrondissements de la Commune et cesser de se fier aux affiches publicitaires implantées par la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

III- Recommandations à l'endroit de l'administration fiscale locale

L'administration fiscale locale, incarnée par les CIPE, est le pilier de la mobilisation des recettes fiscales de la Commune. Les recommandations à l'endroit de l'administration fiscale locale seront faites tant au plan administratif qu'au plan du recensement et du recouvrement.

Au plan administratif

L'une des caractéristiques de l'Administration publique béninoise en générale et de celle des impôts en particulier est la lenteur : lenteur dans le traitement des dossiers et dans le processus décisionnel. Cette lenteur est parfois doublée d'une lourdeur qui compromet la possibilité pour des usagers d'obtenir en temps raisonnable une solution appropriée à leur préoccupation.

Il importe qu'avec l'essor des nouvelles technologies de l'information, les difficultés liées à la lourdeur et à la lenteur de l'administration fiscale soient aplanies au niveau du CIPE d'Abomey – Calavi pour l'amélioration des opérations d'assiette et de recouvrement.

En outre, des efforts doivent être consentis pour faire de la compétence, le critère déterminant de nomination du chef CIPE, du receveur et de leurs collaborateurs immédiats que sont les chefs de division et les chefs d'équipes.

Par ailleurs, il importe de doter le CIPE d'agents compétents en nombre suffisant et formés aux nouvelles technologies de l'information. La démarche primordiale dans ce cas, serait de renforcer le personnel en place au CIPE d'Abomey – Calavi à travers un recrutement

d'agents permanents de l'Etat, et dans le cas échéant, procéder au recrutement d'agents contractuels ayant fait la filière Impôt au cycle 1^{er} de l'ENAM. Le renforcement de l'effectif des agents doit être accompagné de la dotation de matériel roulant pour faciliter la distribution des avis d'imposition et effectuer les descentes inopinées sur le terrain dans le cadre de tournées de recensement. Il serait nécessaire également de doter le service de recouvrement d'agents de poursuite assermentés, d'éviter la sédentarisation des agents à un poste afin d'empêcher les complicités qui se créent entre ces agents et les contribuables.

Enfin, il y a lieu de concevoir une politique d'incitation des agents par l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail. De même, les agents qui se distinguent, de façon exceptionnelle, dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes pourront être identifiés et primés de façon à inciter les autres au travail bien fait.

Au plan du recensement et du recouvrement

La réussite des opérations de recensement et du recouvrement fiscal requiert l'implication des agents aux compétences avérées.

Au plan du recensement fiscal, il faut procéder à un recensement régulier et efficace, instituer des enquêtes fiscales ciblées ainsi que la mise à jour systématique et permanente du fichier des contribuables.

Au plan du recouvrement, il s'agira de mettre en place tout un mécanisme pour obliger le contribuable à s'acquitter de ses impôts quelles que soient les circonstances. Il revient donc à l'autorité de respecter l'application des procédures en ce qui concerne le recouvrement forcé par :

- la relance systématique des contribuables défaillants ;
- les poursuites par voie de commandement, la saisie et la vente de ses biens.

IV- Tableau de synthèse de l'étude

Ce tableau a pour but de faire le résumé de notre travail de recherche sur l'amélioration des recettes fiscales au profit de la Commune d'Abomey - Calavi en mentionnant :

- ▶ les niveaux d'analyse ;
- ▶ les problèmes retenus ;
- ▶ les objectifs élaborés ;
- ▶ les hypothèses envisagées ;
- ▶ les éléments de diagnostic ;
- ▶ et en fin les solutions apportées.

Titre : Tableau de synthèse sur l'optimisation des recettes fiscales dans la commune d'Abomey – Calavi.

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Eléments du diagnostic	Solutions
Niveau général	<u>Problème général</u> : Recettes fiscales non optimales	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'optimisation des recettes fiscales	-	-	-
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique n°1</u> Lenteur des services dans les opérations d'assiette et de recouvrement	<u>Objectif spécifique n°1</u> : contribuer à l'amélioration des opérations d'assiette et de recouvrement	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> : Les méthodes archaïques de recouvrement et l'insuffisance de personnel entraînent la non performance des services d'assiette et de recouvrement	<u>Elément du diagnostic n°1</u> : La lenteur des services dans les opérations de recouvrement est due à la non performance des services d'assiette et de recouvrement	<ul style="list-style-type: none"> ➡ renforcer le CIPE aussi bien en ressources humaines que matérielles ➡ doter le CIPE d'un service informatique ➡ créer des primes de rendement et d'intéressement
	2 <u>Problème spécifique n°2</u> <i>Incivisme fiscal</i>	<u>Objectif spécifique n°2</u> : Contribuer à l'éradication de l'incivisme fiscal ;	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> : la mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout le manque d'informations des citoyens sur la gestion des contributions recouvrées développent l'incivisme fiscal	<u>Elément du diagnostic n°2</u> : La mauvaise foi des contribuables, la mauvaise gestion du produit de l'impôt et surtout le déficit d'informations des contribuables sur la gestion des contributions recouvrées développent l'incivisme fiscal.	<u>Solution n°2</u> Solution n°1 <ul style="list-style-type: none"> ➡ organiser des séances de recyclage au personnel du CIPE et d'information des citoyens ➡ doter du CIPE d'un agent assermenté de poursuite ➡ mettre en concurrence les arrondissements ➡ concevoir des panneaux publicitaires ➡ exiger le quitus fiscal avant tout service de la mairie vis-à-vis des contribuables
	3 <u>Problème spécifique n°3</u> Absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable	<u>Objectif spécifique n°3</u> : Proposer les stratégies de la mise en place d'un système efficace de recensement de la matière imposable.	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> : L'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse des recettes fiscales de la commune.	<u>Elément du diagnostic n°3</u> : L'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable entraîne une faiblesse des recettes fiscales de la commune.	<u>Solution n°3</u> <ul style="list-style-type: none"> ➡ se doter d'un Registre Foncier Urbain ➡ avoir un dispositif d'adressage pour la collecte des données urbaines ➡ faire un recensement régulier

CONCLUSION GENERALE

A l'orée des indépendances, toutes les populations d'Afrique nourrissaient un double espoir : celui de se libérer du joug colonial et l'espoir de prendre elles-mêmes en main sa destinée. Cet espoir a été de courte durée et a très tôt cédé la place aux remords. Ces remords étaient justifiés par les balbutiements qui ont fait jour aux lendemains des indépendances et dont la continuation a fait regretter plus d'un, l'indépendance chèrement acquise.

L'ère de la décentralisation qui s'est ouverte dans de nombreux pays africains en général et particulièrement au Bénin en 2003 est comparable à plusieurs points de vue à l'ère des indépendances. La République du Bénin a donc procédé à la réforme de l'administration territoriale par l'institution de soixante - dix sept (77) collectivités territoriales décentralisées. Ces dernières constituent des cadres institutionnels pour la mise en œuvre de la démocratie à la base, la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales et la promotion du développement local qui constitue l'enjeu primordial de la décentralisation. Pour ne pas regretter cette opportunité de développement quelques années plus tard, il est nécessaire que toutes les pistes de la mise en œuvre de réussite de la décentralisation soient explorées afin de renforcer les budgets municipaux. Si au niveau national le budget est fortement fiscal, il apparaît évident que les budgets municipaux le seront davantage. Alors, l'une de ces pistes les plus sûres constitue, à notre avis, les conditions de réalisation de l'autonomie financière à partir des potentialités foncières et économiques : l'optimisation des ressources fiscales locales. Ces ressources fiscales sont recouvrées par les CIPE.

Tenant compte de l'orientation du domaine de notre thème de recherche, la présente étude sur la Commune d'Abomey – Calavi nous a permis de percevoir le cadre de fonctionnement du CIPE de la Commune et de mettre en priorité l'importance des impôts locaux dans le développement de la Commune.

Au terme de toutes les investigations menées sur la Commune, l'occasion nous a été donnée de constater que les réalités du terrain priment sur la théorie des textes. Ceci étant, une formation théorique ne peut présenter en elle-même la garantie d'une pérennisation du savoir. Par conséquent, recevoir une formation pratique doit être une condition essentielle donnant à celle théorique sa véritable raison d'être. On pourra donc en déduire que la théorie sans la pratique n'est que ruine du savoir.

Toutefois, cette découverte nous a permis de repérer les problèmes relatifs aux méthodes utilisées pour le recouvrement des impôts qui défavorisent la nécessité d'optimiser les recettes fiscales. Le rôle dévolu à la fiscalité locale est assez capital pour le développement à la base et par conséquent pour celui national. Les autorités administratives concernées doivent alors doter le CIPE des moyens efficaces avant d'espérer une optimisation des recettes.

Ainsi, l'application des solutions présentées dans le cadre de ce travail et la prise en compte des conditions de leur mise en œuvre aideront sans aucun doute à résoudre un tant soit peu les problèmes liés aux méthodes de recensement et de recouvrement. Ce qui élèvera alors les niveaux de recettes fiscales dans la Commune.

Conformément à l'adage : « l'abondance de biens ne nuit pas », le renforcement des méthodes de recouvrement des recettes non fiscales ne serait - elle pas favorable au développement de la Commune ?

BIBLIOGRAPHIE DE L'ETUDE

I- OUVRAGES GENERAUX

- 1- Gui Gilbert, Alain Guengant. La fiscalité locale en question ? 2^e édition, 1998, 150 pages
- 2- Michel Bouvier. Les finances locales. 5^e édition, 1998, 173 pages
- 3- COPE Jean-François ; WERNER Pierre. Finances Locales. Economica, Jouve 3^e édition, 1997, 243 pages
- 4- LALEYE Moïse, La décentralisation et le développement des territoires au Bénin, Paris, 13^e édition, 2003, 315 pages

II- OUVRAGES SPECIAUX

- 1- Commune d'Abomey – Calavi, Plan de Développement Communal, 2005 – 2009, Abomey – Calavi, Version finale, Février 2005, 78 pages

III- MEMOIRES DE :

- 1- M. Ghislain ADETONAH << Evolution de la fiscalité locale dans la Sous – Préfecture d'Abomey – Calavi de 1991 à 1998 >>, ENA, 1998
- 2- M. Michel Gbènou KOUVEGLO, « les problèmes posés par les impôts locaux : de l'assiette au recouvrement », ENA, AI, 1990
- 3- M. Jordan R.H.COPIERY « la problématique de la fiscalité locale dans la commune de Parakou : situation et perspective », AM, 2003
- 4- Mme. Véronique Djidjoho KOUTON - AGUEH « Gestion de la fiscalité locale et contribution aux budgets des collectivités territoriales : cas de la Circonscription Urbaine de Porte-Novo », ENA, AI, 2000
- 5- M. Jean TOBOULA, « La mobilisation des ressources locales pour le développement des futures communes à l'ère de la décentralisation : cas de la Commune d' Abomey - Calavi », ENAM, GP, 2002
- 6- M ; M. Luc Chabi Kpètèrè SEGO SOUNON et Guillaume Epiphane AGOSSOU: « la fiscalité locale et le développement à la base en république du Bénin », FASJEP, 1995

IV- COURS :

- 1- Les cours d'impôts locaux, dispensés par M. Christophe AHOMLANTO, Administrateur des impôts, chargé de cours à l'ENAM

V- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 1- Code Général Des Impôts du Bénin
- 2- Recueil des lois sur la décentralisation au Bénin
- 3- Loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale
- 4- Loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- 5- Loi n° 98-005 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier
- 6- Loi n° 98-006 du 15 Janvier 1999 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
- 7- Loi n° 98- 007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- 8- Loi n° 90 – 11 du 31 Mai 1990 portant loi de finance gestion 1990
- 9- Loi n° 91 – 014 du 12 Avril 1991 portant loi de finance gestion 1991
- 10- Décision – loi n° 89-007 du 20/04/1989
- 11- Note de service n° 100/MFE/DC/SGM/DGID/DGR/SP du 10 Juillet 2001 portant attributions organisations et fonctionnements des structures départementales de la DGID (DDI – CIM – CIPE)
- 12- arrêté local n° 1767 du 20 Novembre 1945 portant fonciers bâtis
- 13- arrêté local n° 1768 du 20 Novembre 1945 portant fonciers non bâtis.
- 14- Note de service n° 1225 / MFE /DC /SGM /DGID/ DGR / SP 1226 /MFE/IDC/SGM/DGID/DGR/ SP du 23 septembre 2005 portant création des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) du littoral
- 15- Note de service n°1226 /MFE/IDC/SGM/DGID/DGR/ SP du 23 septembre 2005 portant création des Centres des Impôts des Moyennes Entreprises (CIME) (CIME) de l'atlantique.
- 16- Note de service n° 075/MF/DC/DGID/DDI-AL du 02/06/1998

VI- ARTICLE

- 1- Code de bonne conduite de la Direction Générale des Impôts et des Domaines

TABLE DES MATIERES

Dédicaces.....	I
Remerciements.....	II
Liste des sigles et abréviations.....	III
Liste des tableaux.....	IV
Sommaire.....	V
Introduction Générale.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : De la problématique, du cadre théorique à la méthodologie de recherche de l'étude.....	4
SECTION PREMIERE : Du cadre théorique de l'étude à la restitution des observations et expérience de Stage.....	5
PARAGRAPHE PREMIER: De l'historique à la restitution des mécanismes de fonctionnement du Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) d'Abomey – Calavi.....	6
I- Historique et présentation du CIPE d'Abomey – Calavi.....	6
A- Historique.....	6
B- Présentation du CIPE d'Abomey – Calavi.....	7
II- Restitution des mécanismes de fonctionnement du CIPE.....	7
A- Service de Gestion et de Contrôle (SGC) du CIPE d'Abomey – Calavi.....	7
B- La Recette Divisionnaire des Impôts (RDI) d'Abomey – calavi.....	9
1- La division recouvrement.....	9
2- La division caisse.....	10
3- La division comptabilité.....	11
PARAGRAPHE DEUXIEME : De la couverture spatio-temporelle de l'étude à la l'inventaire des impôts et taxes recouvrés au profit de la Commune d'Abomey – Calavi.....	12
I- La couverture spatio-temporelle.....	12
II- Les impôts et taxes recouvrés au profit de la Commune d'Abomey – Calavi.....	12
A- Les contributions directes.....	12
1- Les contributions foncières.....	13
a- La Contribution Foncière des Propriétés Bâties (CFBP).....	13

b- La Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties (CFBNP).....	15
2- Les impôts liés à l'exercice d'une profession.....	16
a- Contribution des patentes.....	16
b- La contribution des licences.....	18
c- La Taxe de Développement Locale (TDL).....	18
d- La taxe sur les armes à feu.....	19
B- Les contributions indirectes.....	19
1- Les taxes assimilées perçues par d'autres administrations au profit de la commune d'Abomey –Calavi.....	19
2- Les taxes perçues en vertu des titres de recettes.....	20
SECTION DEUXIEME : Du ciblage à la spécification de la problématique et au choix de la méthodologie de l'étude.....	21
PARAGRAPHE PREMIER : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base au choix de la problématique.....	21
I- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et liste des problématiques possibles.....	21
A- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base.....	21
1 Inventaire des atouts liés à la mobilisation des recettes fiscales.....	21
2 Inventaire des problèmes liés à la mobilisation des recettes fiscales.....	22
B- Liste des problématiques possibles de l'étude.....	22
II- Choix de la problématique à résoudre et formulation du sujet.....	23
A- Choix de la problématique.....	23
B- formulation du sujet.....	24
PARAGRAPHE DEUXIEME : De la spécification de la problématique au choix de la démarche méthodologique.....	25
I- Spécification de la problématique.....	25
II- Démarche méthodologique adoptée.....	25
A- Les méthodes de la collecte de données.....	25
1- La recherche documentaire.....	26
1- Les entretiens.....	26
B- Les outils d'analyses des données statistiques.....	26
CHAPITRE PREMIER : De l'analyse des données statistiques collectées à l'élaboration des objectifs de l'étude.....	27
SECTION PREMIERE: De la présentation à l'analyse des données statistiques relatives aux impôts et taxes en vigueur dans la Commune d'Abomey - Calavi	28

PARAGRAPHÉ PREMIERE : De la présentation à analyse des données statistiques relatives aux contributions de 2000 à 2005.....	28
I- Présentation et analyse des contributions directes recouvrées.....	28
A- Présentation des données collectées.....	28
B- Analyse des données collectées.....	31
II- Présentation et analyse des contributions indirectes recouvrées.....	31
A- Présentation des données collectées.....	31
B- Analyse des données collectées.....	33
PARAGRAPHÉ DEUXIEME: De la présentation à analyse des données relatives aux prévisions, aux émissions et aux recouvrements de 2000 à 2005.....	34
I- Présentation des données.....	34
II- Analyse des données.....	35
SECTION DEUXIEME : De l'élaboration des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	36
PARAGRAPHÉ PREMIER : Des Objectifs et hypothèses à l'élaboration du tableau de bord de l'étude.....	36
I- Objectifs et hypothèses de l'étude.....	36
A- Objectifs de l'étude.....	36
1- Objectif général.....	36
2- Objectifs spécifiques.....	36
B- Causes et hypothèses liées à la problématique en résolution.....	37
1- Notion de cause et d'hypothèse.....	37
2- Causes et hypothèses liées aux problèmes spécifiques choisis.....	37
II- De la synthèse des préoccupations à la présentation du tableau de bord de l'étude.....	37
A- synthèse des préoccupations de l'étude.....	37
B- présentation du tableau de bord de l'étude.....	38
PARAGRAPHÉ DEUXIEME: Revue de littérature.....	40
I- Revue de littérature relative au problème général.....	40
II- Revue de littérature relative aux problèmes spécifiques.....	41
A- Contributions antérieures relatives à la lenteur dans les opérations d'assiette et de recouvrement	41
B- contributions antérieures relatives au problème de l'incivisme fiscal.....	41
C- Contributions antérieures relatives au problème de l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable.....	42

CHAPITRE DEUXIEME : De la vérification des hypothèses aux approches de solutions.....	44
SECTION PREMIERE : De la vérification des hypothèses à l'établissement du diagnostic.....	45
PARAGRAPHE PREMIER : Vérification des hypothèses.....	45
I- Vérification de l'hypothèse liée au problème de la lenteur dans opérations d'assiette et de recouvrement.....	45
II- Vérification de l'hypothèse liée au problème de l'incivisme fiscal.....	45
III- Vérification de l'hypothèse liée au problème de l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable.....	46
PARAGRAPHE DEUXIEME : Etablissement du diagnostic.....	47
I- Etablissement du diagnostic liée au problème de la lenteur dans opérations d'assiette et de recouvrement.....	47
II- Etablissement du diagnostic Vérification de l'hypothèse liée au problème de l'incivisme fiscal.....	47
III- Etablissement du diagnostic Vérification de l'hypothèse liée au problème de l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable.....	47
SECTION DEUXIEME : Des approches de solutions aux conditions de mise en œuvre.....	48
PARAGRAPHE PREMIER : Approches de solutions.....	48
I- Approches de solutions relatives au problème de la lenteur dans opérations d'assiette et de recouvrement.....	48
II- Approches de solutions relative au problème de au problème de l'incivisme fiscal.....	48
III- Approches de solutions relative au problème de au problème de l'absence d'un système efficace de recensement de la matière imposable.....	50
PARAGRAPHE DEUXIEME : Des conditions de mise en œuvre aux recommandations.....	51
I- Conditions de mise en œuvre des solutions.....	51
II- Recommandations à l'endroit des autorités locales.....	51
III- Recommandations à l'endroit de l'Administration fiscale locale.....	55
IV- tableau de synthèse de l'étude.....	56
Conclusion Générale.....	58
Bibliographie.....	61
Annexes.....	63
Table des matières	

