

REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION
AU CYCLE II

Option:

Administration des Finances

Filière:

Administration des Impôts

THEME :

**CONTRIBUTION A UNE MISE EN ŒUVRE
EFFICACE DE LA LEGISLATION FISCALE
BENINOISE DANS LA COMMUNE LACUSTRE**

Réalisé et soutenu par :

MIGNANWANDE Dossou Nestor

Sous la direction de :

Directeur de Mémoire

**ADJOGLO Télésphore
Administrateur des Impôts**

Avril 2006

IDENTIFICATION DU JURY

N° 08

◇ **Président : HOUINSAVI Antoine**

◇ **Vice - Président : DJOHOUN Clément**

**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 ÊTRE CONSIDEREES COMME
PROPRES A LEUR AUTEUR.**

DEDICACE

➤ A l'Éternel Dieu Tout-Puissant, Créateur du Ciel et de la terre qui donne, nourrit et protège la vie de toute sa création.

➤ A mon Père **MIGNANWANDE OUSSOU Boton Raphaël**, brave homme, intrépide et plein de détermination, qui a consenti d'énormes sacrifices qui ne tarderont plus à porter du fruit. Reçois ici le reflet de l'amour du travail bien fait que tu as inculqué à tous tes enfants et que tu accompagnes toujours indéfectiblement.

➤ A ma Mère **HOUNMENO H. Cécile**, femme pieuse, battante, tendre et pleine d'espoir qui ne cesse de me soutenir à chaque instant de mon existence. Trouve en ce travail la récompense de ta courageuse endurance et de ta ferveur imperturbable.

➤ A mes frères et sœurs Anselme, Stanislas, Placide, Laetitia, Angeline Fréjus, Jacqueline-Léonard, Cosme l'Abbé et Mahoutin Nicaise-Josiane, pour tous les sacrifices que prouve votre active et très précieuse solidarité. Oui "MAWU tin".

➤ A toi, **Houédanmè Elise AYIVODJI**, ma très chère Dulcinée qui, à un moment donné, étais sortie du cours de l'histoire pour te cacher derrière une coupe de rose. Accepte ce travail comme l'expression de mes bras et de mon cœur grandement ouverts pour accueillir la célébration prochaine de notre Union, celle à laquelle tu as inlassablement œuvré avec ardeur.

➤ A mes oncles, tantes, cousins, cousines, neveux et nièces pour vos sincères attachements et francs soutiens à mon égard.

➤ A la mémoire de nos compagnons de route du carrefour "Yamadjako", Cotonou, du 14 février 2006, désormais dans la céleste et éternelle félicité. Que ce travail achève sincèrement tout ce que vous aviez entamé ici-bas et réconforte vos postérités respectives.

➤ A vous tous, je dédie ce mémoire et vous redis comme l'autre que «*demain est un autre jour*», car les jours passent, mais ils ne se ressemblent pas...

SPECIALE DEDICACE

➤ A tout le Peuple Béninois pour la maturité dont il a fait preuve en mars 2006 dernier, au moment d'ouvrir une nouvelle page de son histoire, celle de la **"QUATRIEME REPUBLIQUE DU BENIN"**.

Que **le Docteur Thomas Yayi BONI**, élu Président de tous les Béninois, reçoive ici l'expression de mes sincères et distinguées félicitations.

➤ A toutes les populations de la Commune Lacustre de Sô-Ava, pour le prix qu'elles attacheront à ce travail réalisé pour leur bonheur.

➤ A l'Union des Chorales de Jeunes du Lac (UCJL) et particulièrement, à la Chorale Saint Charles LWANGA de Ganvié, pour avoir dû ployer sous le poids de ma temporaire indisponibilité qui n'était qu'une réelle mais silencieuse présence. Que ce travail soit pour nous tous, le témoin et le gage d'un nouveau départ.

REMERCIEMENTS

Au terme de la réalisation de ce mémoire, je voudrais très sincèrement témoigner toute ma profonde gratitude à l'endroit de :

❖ **Monsieur Téléphore ADJOGLO**, mon maître de mémoire qui a consenti tous les sacrifices pour se rendre disponible, après avoir accepté de diriger ce travail malgré ses multiples occupations.

❖ Tout le personnel enseignant, administratif et d'entretien de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et à toute sa Direction dont la rigueur, la disponibilité et le professionnalisme m'ont permis d'acquérir les nombreuses connaissances qui me hissent à ce rang.

❖ Tout le personnel de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) en l'occurrence :

- **Monsieur Christophe AHOMLANTO**, alors Chef du Centre de Formation Professionnelle des Impôts (CFIPI) ;

- **Messieurs Jean-Claude HOUSSOU** et **Michel AINONKPO-GLELE**, respectivement Inspecteur et Receveur du Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) d'Abomey-Calavi, qui n'ont à aucun moment marchandé leur disponibilité et leurs contributions très appréciables.

❖ **Monsieur TODJE O. André**, Maire, **Messieurs OGOUBIYI Thomas**, Premier Adjoint au Maire, **KOKPE Godonou Maurice**, Deuxième Adjoint au Maire et tous les membres du Conseil Communal de Sô-Ava, qui ont cru en l'importante utilité de mon initiative de recherche pour notre Collectivité Territoriale.

❖ **Messieurs ZINSOU Emmanuel**, Agent, **LOKOSSOU Alexandre**, Chef du Service des Affaires Financières et tout le personnel administratif de la Commune de Sô-Ava, qui ont su en temps opportuns combler les exigences de mes recherches.

❖ **Monsieur HOUNSA Goudjo Samuel** et tous les notables, anciens et autres personnes ressources, qui dans toute leur sagesse m'ont guidé.

❖ **Messieurs GNIMASSOU Clément Mick Jérôme, ZANNOU Narcisse, MIGNANWANDE H. Hubert, M. Nicolas, Cossi Edgar et Prosper,** pour leurs prodigieux conseils et nombreuses contributions.

❖ **Mesdames AHOUANDJINO B. Jacqueline, ZANNOU Ruth** dite "*Maman Rébecca*", **Messieurs OUSSOU M. Nicaise, HOUNGBEDJI Zannou Abel, ZANNOU G. Pierre, HOUNSOU Ferdinand, MIGNANWANDE S. Albert, Z. François** et toutes les personnes qui m'ont porté leur assistance spirituelle, morale et matérielle.

❖ Tous les nombreux parents, alliés et amis de "Dangbédja-Kpamè" qui continue sa route vers la terre des Grands.

❖ Tous ceux et celles qui, comme les foyers **VIHAYINOU Julien** et **OYEDE Marc** de Calavi, **Mademoiselle HOUEDANOUE Débora**, élève résidant à Godomey, ou **Monsieur ZOSSOU Louis**, Photographe à Ganvié, sont passés au chevet de mon lit de malade accidenté, m'apporter leurs soutiens sous diverses formes ou m'ont profondément porté dans leur cœur et leurs prières quotidiennes.

❖ **Mesdames CODO Charlotte, GANDJI Bernadette, SASSE-ATTOLOU Philomène Claudie, Messieurs NAGO Etienne, HOUNBIYE Dominique, ABALO Frank, OYEDE Gilles** et tous les compagnons de promotion, qui ont fait preuve d'une solidarité incomparable.

❖ **Mademoiselle TOGNON Geneviève**, Opératrice de Saisie qui, devenue spécialement ma secrétaire en cette urgente circonstance, n'exprimait aucun sentiment de paresse ou état de fatigue d'un bout à l'autre des longues journées de travail, et que je qualifie et recommande à l'occasion, pour son endurance, son ardeur et son amour pour le travail bien fait.

Vous tous qui, de près ou de loin, avez contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce mémoire et à mon succès, je vous prie de croire en la reconnaissance que je viens vivement vous témoigner ici et dont le présent travail est un symbole vivant.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CA	: Chef de l'Arrondissement
CB	: Chef de la Brigade
CCS	: Chef du Centre de Santé
CEDEAO	: Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFPB	: Contribution Foncière des Propriétés Bâties
CFPNB	: Contribution Foncière des Propriétés non Bâties
CGI	: Code Général des Impôts
CIPE	: Centre des Impôts des Petites Entreprises
CL	: Contribution des Licences
CP	: Contribution des Patentes
DDI - AL	: Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral
DGID	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
ID	: Impôts Directs
II	: Impôts Indirects
IL	: Impôts Locaux
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OPT	: Office des Postes et Télécommunications
PCD	: Produit des Contributions Directes
PCI	: Produit des Contributions Indirectes
PM	: Pour Mémoire
PRODECOM	: Programme d'Appui au Démarrage des Communes
RAI	: Recette Auxiliaire des Impôts
RBG	: Recettes Budgétaires Globales
RFT	: Recettes Fiscales Totales
RGPH	: Recensement Général des Populations et des Habitations
SBEE	: Société Béninoise d'Energie Electrique
SONEB	: Société Nationale des Eaux du Bénin
TDL	: Taxe de Développement Local
TEC	: Tarif Extérieur Commun
TIL	: Taxe Immobilière sur les Loyers
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

LISTE DES TABLEAUX

	Pages
<u>Tableau n° 1</u> : Rapports (c) entre produits des contributions directes (PCD) et recettes budgétaires globales (RBG) : Prévisions.....	38
<u>Tableau n° 2</u> : Rapports (c') entre produits des contributions directes (PCD) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations.....	40
<u>Tableau n° 3</u> : Rapports (b'') entre les réalisations (b') et les prévisions (b) de produits des contributions directes (PCD) : Ecart.....	41
<u>Tableau n° 4</u> : Rapports (k) entre produits des contributions indirectes (PCI) et recettes budgétaires globales (RBG) : Prévisions.....	43
<u>Tableau n° 5</u> : Rapports (k') entre produits des contributions indirectes (PCI) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations.....	45
<u>Tableau n° 6</u> : Rapports (j'') entre les réalisations (j') et les prévisions (j) de produits des contributions indirectes (PCI) : Ecart.....	46
<u>Tableau n° 7</u> : Rapports (z) entre recettes fiscales totales (RFT) et recettes budgétaires globales (RBG) :Prévisions.....	48
<u>Tableau n° 8</u> : Rapports (z') entre recettes fiscales totales (RFT) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations.....	50
<u>Tableau n° 9</u> : Rapports (y'') entre les réalisations (y') et les prévisions (y) de recettes fiscales totales (RFT) : Ecart.....	52
<u>Tableau n° 10</u> : Rapports (x'') entre les réalisations (x') et les prévisions (x) de recettes budgétaires globales (RBG) : Ecart.....	53
<u>Tableau n° 11</u> : Tableau de bord de l'étude.....	86-87
<u>Tableau n° 12</u> : Barème des fonciers à Sô-Ava (FB).....	89
<u>Tableau n° 13</u> : Barème des fonciers à Sô-Ava (FNB).....	90
<u>Tableau n° 14</u> : Statistique de recouvrement (IL) de la RI du CIPE d'Abomey-Calavi de 2001 à 2005.....	91
<u>Tableau n° 15</u> : Statistique de fréquentation de la Station Touristique de Calavi à destination de Ganvié dans la Commune Lacustre de Sô-Ava.....	92

LISTE DES GRAPHIQUES

	Pages
<u>Graphique n° 1</u> : Rapports (c) entre produits des contributions directes (PCD) et recettes budgétaires globales (RBG) : Prévisions.....	38
<u>Graphique n° 2</u> : Rapports (c') entre produits des contributions Directes (PCD) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations.....	40
<u>Graphique n° 3</u> : Rapports (b'') entre les réalisations (b') et les prévisions (b) de produits des contributions directes (PCD) : Ecarts.....	42
<u>Graphique n° 4</u> : Rapports (k) entre produits des contributions indirectes (PCI) et recettes budgétaires globales (RBG) : Prévisions	44
<u>Graphique n° 5</u> : Rapports (k') entre produits des contributions indirectes (PCI) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations.....	45
<u>Graphique n° 6</u> : Rapports (j'') entre les réalisations (j') et les prévisions (j) de produits des contributions indirectes (PCI) : Ecarts.....	47
<u>Graphique n° 7</u> : Rapports (z) entre recettes fiscales totales (RFT) Et recettes budgétaires globales (RBG) :Prévisions.....	49
<u>Graphique n° 8</u> : Rapports (z') entre recettes fiscales totales (RFT) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations.....	51
<u>Graphique n° 9</u> : Rapports (y'') entre les réalisations (y') et les prévisions (y) de recettes fiscales totales (RFT) : Ecarts.....	53
<u>Graphique n° 10</u> : Rapports (x'') entre les réalisations (x') et les prévisions (x) de recettes budgétaires globales (RBG) : Ecarts.....	54

RESUME

Les recherches dont nous présentons ici le rapport, portent sur le thème « **Contribution à une mise en œuvre efficace de la législation fiscale béninoise dans la Commune Lacustre de Sô-Ava** ». L'idée de traiter un sujet du genre est partie du constat que, depuis très longtemps, la notion et l'habitude des impôts d'une manière générale et des impôts directs en particulier, sont sorties de la vie quotidienne des populations de la localité de Sô-Ava.

En effet, pendant plus de quarante (40) années après l'accession à l'indépendance et à la souveraineté internationale de la République du Bénin, cette localité, qui est l'une des soixante-dix-sept (77) Collectivités aujourd'hui décentralisées, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, reste encore non civilisée au plan fiscal. Or pour mieux exprimer son autonomie financière légalement acquise, Sô-Ava a besoin d'importantes ressources dont les recettes fiscales devraient occuper une place de prédilection.

Mais à l'observation, il apparaît une situation désastreuse. En réalité, pendant les dix (10) années sur lesquelles ont porté nos analyses, les budgets de cette Commune sont alimentés à plus de 90% par des subventions.

Le principal objectif visé est alors d'œuvrer à l'implantation de la fiscalité béninoise dans cette commune du pays. Cette fiscalité doit être adéquate et efficace.

Il est bien nécessaire que des prélèvements fiscaux s'opèrent au profit du budget de la Commune de Sô-Ava, en vue de lui assurer progressivement les moyens d'un développement durable. Toutefois, ces prélèvements ont besoin d'être en parfaite harmonie avec les matières imposables sur lesquelles ils sont opérés. Ceci est dû aux aspects particuliers qui caractérisent ce milieu lacustre, les biens qui s'y trouvent et les activités que l'on y mène.

D'après nos investigations et analyses, il se révèle qu'à l'origine de la situation fiscale actuelle de Sô-Ava, se trouvent l'incivisme de ses populations sur ce plan, d'une part, et la non ou la faible détermination de l'Administration à, dans un premier temps, organiser son économie, puis dans un second temps, y implanter résolument une fiscalité dont le rendement donnerait la preuve de l'efficacité. Ainsi, de nombreux problèmes demeurent de nature à ne pas arranger la situation décrite.

Ces problèmes sont de divers ordres à savoir social, politico-administratif, économique et fiscal. Pour que se réunissent les conditions nécessaires à l'amélioration de ladite situation, des actions et comportements nouveaux s'imposent à tous les acteurs intervenant dans la localité, depuis les autorités à tous les niveaux jusqu'aux paisibles populations.

Des modalités de mise en œuvre de ces conditions ont été envisagées et vont de la sensibilisation de ces populations, en passant par leur adhésion à l'impôt, à la volonté politique qui doit s'engager à re-dynamiser l'économie et à se rendre en permanence présente à travers l'implantation des services administratifs dans la localité, surtout au plan de la fiscalité.

D'autres études méritent d'être envisagées sur la localité de Sô-Ava en vue de l'examen de tous les contours déterminants de l'expression de sa personnalité juridique et de son autonomie financière, véritable gage de son effectif développement.

529 mots

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DE LA COMMUNE DE SÔ-AVA ET CADRE GENERAL DE L'ETUDE

Section 1^{ère} : Présentation de la Commune de Sô-Ava et histoire de sa Fiscalité

Paragraphe 1^{er} : Présentation de la Commune de Sô-Ava

Paragraphe 2 : Histoire de l'impôt dans la Commune de Sô-Ava

Section 2 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

Paragraphe 1^{er} : Cadre théorique : de la problématique à la revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

PREMIER CHAPITRE : LEGISLATION FISCALE BENINOISE ET ETAT DE SA MISE EN ŒUVRE DANS LA COMMUNE DE SO-AVA

Section 1^{ère} : Sources et contenu de la législation fiscale béninoise

Paragraphe 1^{er} : Sources du droit fiscal béninois

Paragraphe 2 : Contenu des dispositions

Section 2 : Situation des impôts et taxes dans la Commune de Sô-Ava de 1996 à 2005

Paragraphe 1^{er} : Importance des recettes fiscales dans les finances locales de Sô-Ava : évaluations et analyses

Paragraphe 2 : Problèmes liés à la situation fiscale actuelle de Sô-Ava : Vérification des hypothèses

DEUXIEME CHAPITRE : APPRECIATION DES CONDITIONS NECESSAIRES ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE D'UNE FISCALITE EFFICACE ET EFFICIENTE DANS LA COMMUNE LACUSTRE DE SO-AVA

Section 1^{ère} : Des conditions envisageables en perspectives

Paragraphe 1^{er} : Etablissement d'une fiscalité en parfaite Adéquation avec les réalités du milieu

Paragraphe 2 : Re-dynamisation de la vie économique de la commune

Section 2 : Des modalités de mise en œuvre des conditions envisagées : recommandations générales

Paragraphe 1^{er} : Recommandations au plan socio-politique

Paragraphe 2 : Recommandations au plan économique et fiscal

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



INTRODUCTION GENERALE

L'impôt et le droit des règles qui le régissent sont des éléments qui relèvent du domaine du droit public, compte tenu de l'importance de la place qu'ils occupent dans l'organisation de chaque pays et des prérogatives de la puissance publique qui les entourent pour garantir leur mise en œuvre.

En réalité, les principales ressources qui alimentent les finances publiques dans tout pays sont les impôts et taxes perçus aussi bien à l'intérieur qu'aux portes des territoires. Il en résulte que quand bien même l'on désigne certains pays comme des paradis fiscaux, cela ne voudrait pas dire que le prélèvement de droits dans ces pays est nul, mais plutôt que ces derniers pratiquent des taux d'imposition assez bas.

La notion de la fiscalité est d'autant plus importante que des Etats malgré leur indépendance les uns vis-à-vis des autres, se mettent ensemble, au plan sous-régional, régional, continental et même international pour en définir les modalités de mise en œuvre. C'est de ces rapports que naissent les multiples conventions fiscales que signent les pays entre eux. Le Bénin a, dans ce cadre, signé de nombreuses conventions parmi lesquelles nous pouvons, à titre d'exemples, citer entre autres, la convention ayant prévu le tarif extérieur commun (TEC) dans la zone UEMOA,¹ et la convention fiscale entre la France et lui. Aussi, les finances publiques devant être évoquées au niveau tant national que local, les impôts sont-ils créés et classés à la fois pour alimenter le budget général de l'Etat et les budgets des collectivités locales.

Mais, bien que les lois qui prévoient ces impôts soient, comme tous les autres textes légaux, des dispositions à caractère général et impersonnel, contrairement au principe sacro-saint selon lequel nul n'est sensé ignorer la loi, et plus précisément au regard du principe de la territorialité si cher à la législation fiscale, nous remarquons que certaines localités du Bénin sont restées en marge de l'application de cette législation que connaissent les autres localités du pays. Ainsi elles demeurent sans voir appliquer aucun impôt digne

¹ UEMOA est défini comme Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

de ce nom, aux matières imposables qui s'y trouvent et s'y développent de jour en jour.

C'est le cas de la commune de Sô-Ava où, depuis la suppression de la taxe civique par l'ordonnance n^o 94-001 du 16 Septembre 1994 portant loi de Finances pour la gestion 1994, la population est devenue hostile à tout genre de prélèvement qui prend le caractère obligatoire et contraignant comme cette taxe. Il se pose alors la question de savoir ce à quoi est due cette situation et si elle devrait perdurer plus longtemps, lorsque nous savons qu'avec la décentralisation, de nombreuses compétences sont transférées aux Collectivités Locales et que celles-ci devraient disposer de moyens conséquents pour arriver à bout de leurs nombreuses missions.

En réponse à cette question préoccupante, nous trouvons qu'il s'agit là d'une situation à la fois anormale et illégale à laquelle il faut remédier le plus vite possible, des localités ne devant constituer sur le même territoire national, de véritables paradis fiscaux, tordant ainsi gravement le cou à la législation en vigueur dans le domaine en République du Bénin.

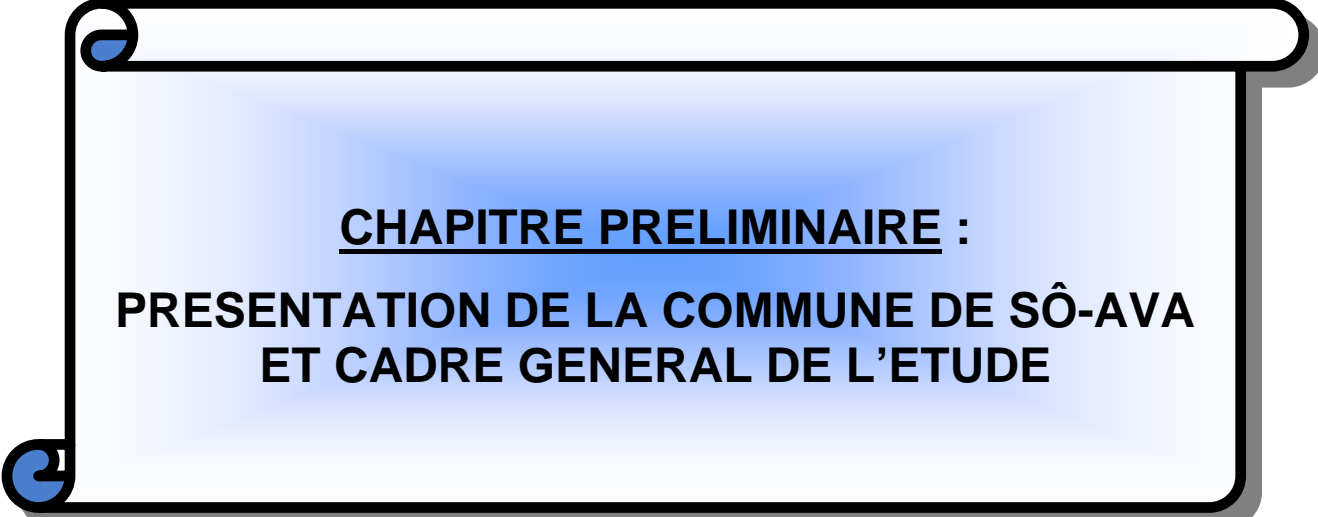
C'est alors dans le but d'analyser cette situation et de proposer des solutions pouvant y apporter des améliorations idoines que nous avons choisi pour thème de mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), le sujet "**Contribution à une mise en œuvre efficace de la législation fiscale béninoise dans la Commune Lacustre de Sô-Ava**".

Ce travail nous permettra d'apprécier les modalités d'une imposition adéquate des biens et activités existant dans cette localité. Dans cette démarche, nous fonderons nos analyses surtout sur les taxes et impôts locaux, non pas dans l'intention de reléguer au second plan ceux d'Etat, mais simplement parce que les premiers sont des contributions traditionnelles et anciennes, des contributions de base dont un parfait établissement permettra de mieux appréhender les matières susceptibles d'être assujetties aux impôts d'Etat. Aussi, un objectif secondaire de nos recherches est-il d'apprécier la

capacité d'autonomie financière de la commune et surtout l'importance des prélèvements fiscaux en tant que premières ressources des finances publiques.

Le développement de notre thème s'articulera conformément aux recommandations du nouveau référentiel des mémoires adopté par notre école depuis juillet 2005, autour de trois (03) points constitués par les chapitres ci-après :

- ▶ Chapitre préliminaire : Présentation de la Commune de Sô-Ava et cadre général de l'étude ;
- ▶ Chapitre premier : Législation fiscale béninoise et état de sa mise en œuvre dans la Commune de Sô-Ava ;
- ▶ Chapitre deuxième : Appréciation des conditions nécessaires et modalités de mise en œuvre d'une fiscalité efficace et efficiente dans la Commune Lacustre de Sô-Ava.



CHAPITRE PRELIMINAIRE :
PRESENTATION DE LA COMMUNE DE SÔ-AVA
ET CADRE GENERAL DE L'ETUDE

Une vue synoptique sur toute la législation au Bénin montre qu'aucune distinction fondamentale n'est opérée entre les différentes localités du pays, lors de la prise des décisions à caractère général et impersonnel comme les lois d'une manière générale, et plus particulièrement lors de l'élaboration et de la prise des textes disposant des règles qui régissent la fiscalité et sa mise en œuvre. Cependant lors d'une étude sur des localités à l'image de celle à laquelle nous conduira le développement de notre thème de mémoire, il ne serait pas sans intérêt de relever, en dehors des aspects globaux qui les unissent, les différences fondamentales et caractéristiques qui particularisent et individualisent certaines régions dans les circonscriptions administratives du pays.

Animé par cette préoccupation, nous trouvons convenable de procéder à une présentation, ne serait-ce que superficielle et liminaire, de la localité sur laquelle porte notre étude. En effet la Commune de Sô-Ava, à la simple invocation de son nom, ne se laisse pas apercevoir dans toutes ses réalités. Pourtant elle présente des aspects qui ne permettent pas de l'assimiler d'office ou de la confondre au commun des autres localités aujourd'hui décentralisées de la République du Bénin. C'est pour cette raison qu'avant d'aborder le cadre théorique et méthodologique de notre travail auquel sera consacrée la seconde section de ce chapitre préliminaire, nous procéderons dans une première section, à une présentation de la localité et à un exposé succinct de son histoire dans le domaine de la fiscalité.

Section 1^{ère} : Présentation de la Commune de Sô-Ava et histoire de sa fiscalité

Dans cette section, nous développerons, dans le premier paragraphe, les aspects généraux de la présentation du milieu. Le second paragraphe nous permettra d'avoir un aperçu historique des impôts et taxes dans la localité.

Paragraphe 1^{er} : Présentation de la Commune de Sô-Ava

Cette présentation que nous proposons sur la Commune Lacustre de Sô-Ava, portera essentiellement sur sa situation géographique, son organisation politico-administrative et son économie.

A - Aux plans géographique et politico-administratif

Le but visé ici est de mieux faire connaître la commune par sa situation et son organisation.

1 - Situation géographique de Sô-Ava

Sô-Ava est l'une des huit (08) communes que compte l'actuel département de l'Atlantique de la République du Bénin. Elle occupe la basse vallée du fleuve Ouémé et celle de la rivière Sô qui lui donne son nom. Etendue sur une superficie de 209 km², Sô-Ava est limitée au Nord par la commune d'Adjohoun, au Nord-est par la commune de Dangbo, au Nord-ouest par la commune de Zê, au Sud par la commune de Cotonou, à l'Est par la commune lacustre des Aguégus et à l'Ouest par la commune d'Abomey-Calavi.¹ De l'histoire de sa création, il ressort que les premiers habitants s'y sont installés à la suite des razzias perpétrées par les guerres des royaumes d'Abomey et d'Oyo au XVII^{ème} siècle.

¹ Voir la carte géographique de la Commune : annexe n°2.

Cette commune est traversée par la rivière Sô qui, d'une longueur de 84,4km prend sa source dans le lac Hlan et est reliée à l'Ouémé par des marigots. Caractérisée par sa richesse en plans d'eau, la Commune de Sô-Ava prend l'appellation de Commune Lacustre.

Comment cette commune est-elle gérée ? Quelle est son organisation politico-administrative ?

2 - Organisation politico-administrative de la commune

Nous ferons volontairement précéder cet exposé d'une description brièvement faite de sa population.

En effet, d'après les résultats du recensement général des populations et des habitations, (RGPH) effectué dans notre pays en 2002, Sô-Ava compte, sur le plan démographique 76 315 habitants. Cette population est à 82%, lacustre et comporte des ethnies Toffin à 70%, Fon et aïzo à 20%, yoruba à 8% et à 2% pour les autres.²

Sur le plan administratif, la Commune de Sô-Ava est subdivisée en quarante-deux (42) villages répartis en sept (07) arrondissements. Il s'agit des arrondissements de Ahomey-Lokpo, de Dékanmè, de Houédo-Aguékon, de Ganvié I, de Ganvié II, de Sô-Ava centre et de Vekky. Conformément aux dispositions des articles 38 et 45 respectifs de la loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, chaque arrondissement est dirigé par un chef d'arrondissement et chaque village, par un chef de village. Les chefs d'arrondissement sont élus par le conseil communal parmi les quinze (15) conseillers élus qui le composent. Ce conseil a à sa tête le Maire et ses deux (02) adjoints qui sont eux-mêmes élus. Conformément aux dispositions de l'articles 36 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, le conseil communal a créé en son sein trois (03) commissions permanentes de travail que sont :

- la commission des affaires économiques et financières ;

²D'après le plan de développement communal de la commune de Sô-Ava (2005-2009), page 11

- la commission des affaires domaniales et environnementales ;

- la commission des affaires sociales et culturelles.

Comme dans toute société, les populations de Sô-Ava s'adonnent elles aussi à diverses activités économiques que la suite de notre développement nous emmènera à présenter.

B – Sur le plan géo-économique

L'intérêt visé par cette présentation est une meilleure connaissance des réalités économiques de la Commune de Sô-Ava à ce jour. En effet, bien que portant sur l'étude du potentiel fiscal de la localité, notre travail s'intéressera à son économie, car c'est celle-ci qui crée les richesses servant de base à l'établissement de l'impôt, qu'il soit sur le revenu, sur la dépense ou sur le capital.

Ainsi nous examinerons les activités de production de biens qui sont effectués dans les secteurs primaire et secondaire, puis celles de production de services qui font l'apanage du secteur tertiaire.

1 - Les activités de production de biens

En ce qui concerne la production de biens, les activités relevant des secteurs primaire et secondaire sont : la pêche, l'agriculture, l'élevage, la transformation des produits agricoles et l'artisanat.

La pêche et l'agriculture sont en effet favorisées par le cadre physique naturel de cette commune, de par le relief, le climat et l'hydrographie, ses sols et végétation, qui s'y prêtent sans l'exigence de beaucoup d'autres conditions. Ces deux activités trouvent ici un cadre favorable grâce à ces facteurs naturels qui offrent des conditions idoines aux populations qui s'y adonnent.

- La pêche

Au titre de la pêche, plusieurs techniques sont mises en œuvre par la population qui la pratique et nous pouvons citer entre autres les parcs à

poissons appelés “Akadja”, la ligne, la traînée, les nasses, l'épervier et les filets dénommés “Egnonnanto”. Ces techniques permettent de capturer des espèces halieutiques dont les dominantes sont les tilapia, les parachana, les ethmalose chrysichtys, les mugyl, les crevettes, les élops, les crabes etc.³

- L'agriculture

Les travaux agricoles portent essentiellement sur la culture de maïs, des légumes-feuilles, de l'arachide, de la tomate, du gombo, du manioc, du niébé, de la patate douce et du piment.

- L'élevage

Pour ce qui est du ressort de l'élevage, le cheptel est dominé par les volailles, caprins, bovins et porcins qui comptent respectivement 22620, 5889, 2593 et 1201 têtes⁴ avec un taux de mortalité animale très élevé à cause de la défaillance des soins vétérinaires. L'élevage de ces animaux est beaucoup plus domestique.

- La transformation des produits agricoles

La transformation des produits agricoles est une activité pratiquée essentiellement par des femmes regroupées en associations. Cette transformation demeure encore manuelle et rudimentaire. En réalité, aucune industrie aussi minime qu'elle soit, n'est présente à Sô-Ava. Même une boulangerie qui a fait son apparition à un moment donné dans le passé a dû fermer ses portes et disparaître sans laisser de trace pour des raisons difficiles à maîtriser. Toutefois, il faut noter que de nombreux moulins participent à cette transformation.

- L'artisanat

La production d'objets artisanaux est très faible bien qu'il soit noté l'existence de plusieurs matières premières telles que le raphia, les branches de palmier à huile, l'argile et la jacinthe d'eau. Toutefois il importe de signaler

³ op-cit, page 13

⁴ CeCPA, état des lieux, septembre 2004.

que les populations sont dotées d'une ingéniosité certaine qu'elles mettent en œuvre dans la construction des maisons sur pilotis.

Outre ces secteurs primaire et secondaire traditionnels, le secteur tertiaire occupe également une partie non négligeable de la population.

2 - Les activités de production de services

Dans la commune lacustre de Sô-Ava, le secteur tertiaire est animé par le commerce, le tourisme, les transports et communications.

- Le commerce

Les activités génératrices de revenus menées au niveau commercial sont très diversifiées. La proximité et la facilité de communication avec le Nigeria par voie fluviale contribuent au dynamisme du commerce dans cette localité. Malheureusement, les infrastructures marchandes y sont pratiquement inexistantes. Seuls quelques marchés flottants sont animés à l'intérieur de la commune ; des marchés sans grandes ouvertures dans lesquels ne se rencontrent que les autochtones. Cette situation est due aux conditions qui entourent ces marchés, rendant l'accès difficile et même impossible aux étrangers, surtout ceux-là qui n'ont aucune habitude des déplacements sur plans d'eaux.

- Le tourisme

L'aspect physique et le mode de vie des populations de la Commune Lacustre de Sô-Ava sont des points cruciaux d'attrait touristique. Ainsi, dispose-t-elle d'importantes potentialités sur le plan du tourisme. La localité de Ganvié qui aujourd'hui compte deux arrondissements selon le nouveau découpage administratif, est le principal site touristique. Il a même été classé au plan international comme patrimoine mondial reconnu par l'UNESCO.⁵ Tous les autres arrondissements disposent de biens d'autres éléments qui pourraient solliciter la curiosité des touristes. A ce titre, nous

⁵ Défini en anglais comme United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

pouvons énumérer les forêts naturelles au Nord-Est de la commune et les vestiges coloniaux qui se trouvent à Gbessou qui malheureusement ne font pratiquement pas l'objet de visite par les touristes, à qui on ne fait découvrir que la Venise Africaine, Ganvié.

- Les transports

Dans le cadre des transports, le déplacement des personnes et des biens à l'intérieur de la commune se fait surtout en pirogues. Quelques-unes sont motorisées et assurent le déplacement de grands groupes de personnes vers l'extérieur de la commune. Les autres en grande majorité sont des pirogues à rames traditionnelles, utilisées dans la circulation d'un village à un autre et selon le cas, d'une maison à une autre à l'intérieur d'un même village. Quelques 77km de voies terrestres permettent également les déplacements à l'intérieur et à l'extérieur de la commune.

- Les communications

Quant aux communications, nous pouvons relever que la couverture en téléphone conventionnelle est nulle. Le bureau de l'office des postes et télécommunications (OPT) construit en 2000 n'a été ouvert que cinq (05) années plus tard et est très peu fréquenté à ce jour. Par ailleurs, on note une quasi absence d'organes locaux de presses (radios, journaux). Cependant, un bimestriel y est édité et porte le nom de « Tôso-Info ».

En outre, il importe de noter que quelques villages de l'arrondissement de Sô-Ava seulement, c'est-à-dire ceux du chef-lieu de la commune, à raison de deux (02) villages sur les quarante-deux (42) qu'elle compte, sont alimentés en énergie électrique. Signalons pour finir que d'une manière générale, les deux (02) groupes d'activités à savoir la pêche, l'agriculture et l'élevage d'une part, le commerce et le tourisme d'autre part, dominent les activités économiques et occupent respectivement 49,44% et 45,07% de la population active.⁶

⁶ Idem.

Au terme de cette présentation géographique, politico-administrative et géo-économique de la commune de Sô-Ava, nous présenterons la genèse de la fiscalité d'une manière générale dans le paragraphe qui suit.

Paragraphe 2 : Histoire de l'impôt dans la Commune de Sô-Ava

Le récit que nous proposons sur l'histoire des impôts et taxes dans la localité de Sô-Ava se fera en considérant les deux grandes périodes ayant marqué l'histoire politique du Bénin. Ces périodes sont délimitées ainsi qu'il suit :

- des indépendances au début des années 1990 ;
- de l'ère démocratique à l'ère de la décentralisation.

A- Des Indépendances au début des années 1990

A cette époque, l'histoire de la fiscalité à Sô-Ava a connu le même cadre général que celle des autres localités du Bénin. Mais un événement original dénommé "expédition punitive" et localement appelé « AHWANGBATO » s'est produit vers janvier 1965 et convient d'être relaté ici.

1- Cadre général de l'histoire

Comme dans la plupart des localités du pays, c'était la taxe civique encore appelée impôt de capitation qui constituait le principal prélèvement. La fiscalité, telle que nous pouvons en parler aujourd'hui, n'était pas connue des populations.

En effet, l'impôt de capitation dénommé « takwε » dans la langue nationale fongbé et « takunkwa »⁷ ou « ɔmlɔkwa »⁸ dans la langue locale toffingbé de Sô-Ava, était perçu avec beaucoup de pressions, de force, de brutalité et d'abus, chez les populations. Cela amenait certaines personnes à

⁷ Littéralement traduit par "impôt par tête d'habitant".

⁸ Traduit aussi par "argent du sommeil"

fuir pendant plusieurs jours tant qu'elles ne s'étaient acquittées de leur devoir. Ayant compris ce comportement de la part de ces personnes, l'administration fiscale d'alors a érigé la collecte de cet impôt en une opération programmée nuitamment.

Les personnes qui tardaient à se mettre en règle vis-à-vis de cette obligation étaient sujettes aux contraintes par corps. A défaut de pouvoir les trouver, l'un quelconque des membres de leur famille était arrêté en lieu et place des intéressés, pour n'être remis en liberté qu'après présentation des personnes concernées ou après paiement de la taxe. En l'absence de personnes humaines à contraindre physiquement, pour susciter l'acquittement des droits dus, des biens leur appartenant étaient saisis en contrepartie. Habituellement dans la commune lacustre de Sô-Ava, ce sont les pirogues ou les filets de pêche qui étaient généralement saisis chez les populations.

Il importe de noter que ledit « takunkwa » n'était perçu que chez les personnes de sexe masculin ayant atteint la majorité civile. Dans les familles, le père était tenu de payer la contribution de ses enfants majeurs qui continuaient à vivre sous son toit. Lorsqu'il était impossible de justifier l'âge des enfants d'une maison, il n'était pas rare d'assister à un flagrant arbitraire des agents chargés de la collecte de l'impôt dans l'appréciation de la majorité ou de la minorité de ces enfants. Ces agents agissaient ainsi, en cas de leur bonne foi, dans le but d'atteindre à tout prix les résultats de la mission qui leur était assignée. Toutefois les personnes qui étaient dans leurs bonnes grâces en l'occurrence celles qui étaient leurs parents, bénéficiaient d'une manière ou d'une autre de leurs faveurs et de leur protection qui s'exprimaient par diverses formes d'arrangements ou de négociations et des injustices de tout genre.

Au cours de cette période a eu lieu une expédition punitive qui a entraîné de nombreuses conséquences dont nous ferons ci-après le récit.

2- L'expédition punitive « AHWANGBATO »

Cette histoire nous a été racontée par des personnes provenant de différents villages de la commune, ayant vécu, assisté ou participé de près ou de loin à cet événement.

Il s'agit d'un conflit ayant opposé les populations du village Sô-Tchanhoué situé dans l'actuel arrondissement de Vekky, aux autorités de la Préfecture de Cotonou. Selon les souvenirs, c'était au cours d'une matinée, courant mois de janvier 1965. A cette époque, c'est **Monsieur Sourou Migan APITHY** qui était le Président de la République du Dahomey, actuel Bénin.

A l'origine de cet événement se trouvait l'impôt « takunkwa » dont le montant fixé par les autorités à 1000 FCFA, a été réduit au cours d'une campagne à 800 F par **Monsieur Justin AHOMADEGBE** qui voulait passer par ce biais pour renverser le régime en place. Cette situation divisait alors le peuple et même des frères entre eux. Ainsi deux camps se sont formés respectivement derrière chacun des deux leaders. De véritables tensions en étaient issues, déchirant fortement les populations de la localité de Sô-Ava au point où, le Préfet du département décida d'aller sensibiliser lui-même ses populations sur la position des autorités légitimes de l'Administration. Il annonça son arrivée au cours de laquelle il allait faire trois (03) escales : d'abord à Sô-Tchanhoué, ensuite à Gbessou dans l'arrondissement de Houédo-Aguékou, enfin la dernière à Ganvié, sur le chemin du retour. Ayant été informées, les populations restaient à l'attendre dans leurs villages respectifs.

Tôt le matin et quelques minutes avant 08 heures, la délégation préfectorale conduite par le Préfet lui-même, arrivée par Abomey-Calavi, dépassait Ganvié pour faire son premier arrêt comme annoncé dans le village de Sô-Tchanhoué. Elle s'était fait accompagner d'un nombre important d'agents de sécurité. Les populations se réunissaient très rapidement autour d'elle à la principale place publique du village. Prenant la parole, le Préfet présenta l'objet de sa tournée et ré-précisa clairement que le tarif de « Takunkwa » n'était pas réduit à 800 F, mais qu'il était bel et bien de 1000 F jusqu'à nouvel ordre.

Ces propos suscitèrent un remue-ménage dans la population et les partisans du camp d'AHOMADEGBE exprimaient leur mécontentement et surtout leur opposition à respecter la consigne que venait de donner le Préfet. Au rappel à l'ordre et au calme, ces gens ne se ressaisissaient pas au point où sur l'ordre du Préfet, deux personnes furent arrêtées parmi les instigateurs de ce désordre pour être emmenées à Cotonou. Au moment où la délégation

décida de les embarquer avec elle, toute la population, cette fois unie, se soulevait contre les autorités. Elle prit d'assaut leurs barques, leur rendant l'embarquement difficile, surtout à ces nombreux agents de sécurité qui n'avaient aucune habitude des étendues d'eau. Reculant devant les jets de sable et coups de bâtons⁹ qui venaient de la population, les autorités étaient obligées d'abandonner parmi ces agents, les moins habiles qui furent tués par coups et noyade.

Parmi les embarcations, il s'en trouvait une qui portait un système de téléphonie sans fil. Celle-ci fut rouée de coups de bâtons. La délégation, dans sa riposte, lançait des gaz lacrymogènes pour disperser la foule qui ne se retirait pas. Ayant constaté des victimes dans leur rang, les autorités donnèrent l'ordre et le véritable combat fut enclenché. Les tirs allaient désormais dans un seul sens, faisant dans la population des morts en nombre tellement important que ceux qui ont vécu l'événement de plus près ont refusé d'en faire une estimation de peur que leurs allégations ou évaluations ne soient considérées comme peu réalistes.

A la demande des autorités, un renfort beaucoup plus important leur fut envoyé par Abomey-Calavi. Arrivés sur les lieux, les nouveaux, venus en nombre impressionnant, regagnaient ensemble avec les premiers, le village où toutes les maisons ont été mises à feu et les personnes qui y logeaient, étaient systématiquement tuées. La population fuyait alors pour aller se cacher dans les villages environnants que sont Sô-Zounko, Vekky, Ganvié, Houédo-Gbadji et Houédo-Aguékon. De peur que les autorités préfectorales ne reviennent les rechercher ultérieurement dans la localité, beaucoup de personnes étaient allées se réfugier plus loin. C'est de cette fuite que sont nés les nombreux petits villages lacustres qui entourent Cotonou et Porto-Novo. La leçon était donc donnée une fois de bon aux habitants des autres villages qui désormais observaient presque à la lettre les dispositions législatives et réglementaires en matière de taxe civique.

⁹ En plus des bâtons ordinaires, il y avait des bambous, des perches et des pagaies surtout celles en forme de flèche.

Cette tragédie restera gravée et indélébile dans la mémoire des « Toffinou ». En début de cette année,¹⁰ une journée commémorative a été organisée en souvenir des illustres disparus.

En plus de cet événement nous pouvons signaler les exactions des Chefs de District de la période révolutionnaire qui percevaient de taxe sur tout ce qui circulait, exemples : l'eau, la nourriture, les pirogues, les pagaies, les akadjas et autres. Une lutte véhémente et des démarches de quelques intellectuels permirent de mettre fin à cela avec l'aide du Secrétaire Général du Chef de circonscription d'alors.

Mais depuis l'avènement de la démocratie, les habitudes fiscales ont changé au niveau de la population surtout avec la suppression en 1994 de la redoutable taxe civique.

B- De l'ère démocratique à l'ère de la décentralisation

Ici, nous examinerons la situation, dans un premier temps, de la suppression de la taxe civique à la veille de la décentralisation et dans un second temps, de la décentralisation à nos jours.

1- De la suppression de la taxe civique à la veille de la décentralisation de l'Administration communale : de 1994 à 2002

La taxe civique faisait l'objet des dispositions des articles 962 à 972 du Code Général des Impôts (CGI). Elle a été supprimée par l'Ordonnance n° 94-001 du 16 septembre 1994 portant loi de Finances pour la gestion 1994. Elle était régulièrement payée par les populations de la Commune jusqu'à l'année de sa suppression.

A partir de l'année 1990, sa perception a semé moins de terreur qu'auparavant. De 1994 au début des années 2000, la population a perdu toute habitude de paiement d'impôts à l'exception de quelques taxes indirectes comme celle prélevée sur les akadjas,¹¹ qui continuent d'être perçues à ce jour

¹⁰ En janvier 2006.

¹¹ Dont le produit représente jusqu'à ce jour, la part la plus importante dans les recettes d'impôts indirects.

sans pour autant être d'une rentabilité certaine. Il faut alors attendre l'avènement de la décentralisation pour enregistrer de nouvelles évolutions, surtout en matière de contributions directes.

2- Les impôts locaux à l'ère de la décentralisation à Sô-Ava : de 2002 à ce jour

A dire vrai, la situation observée ci-dessus n'a pratiquement pas évolué. Seulement avec la décentralisation qui a conféré à la commune de Sô-Ava la personnalité juridique et l'autonomie financière, les autorités élues ont compris la nécessité de prélever des impôts pour alimenter le budget local en ressources conséquentes en vue de la couverture des charges publiques à l'échelle de la commune. Depuis 2003 alors, des séances de sensibilisation sont organisées à l'endroit des populations par les autorités locales avec l'assistance des responsables des services des Impôts territorialement compétents, dont la Commune de Sô-Ava relève du ressort. Il s'agit du Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) d'Abomey-Calavi et de la Direction Départementale des Impôts de l'Atlantique et du Littoral (DDI-AL), qui travaillent très activement pour atteindre l'objectif visé en commun.

Un recensement fiscal a été organisé en 2004 ; à ce jour il faut avouer que des avis d'imposition sont déjà émis au titre de l'exercice 2005. Ces avis portent, pour la plupart, sur les impôts fonciers légèrement accommodés aux biens sur lesquels ils sont sensés être prélevés.¹² Mais ils attendent toujours d'être notifiés aux contribuables. L'essentiel et ce qui est très important, est que ceux-ci leur réservent un bon accueil.

Aussi une campagne de sensibilisation et surtout de réconciliation devrait être organisée par les autorités communales de Sô-Ava afin de faire ramener la confiance de la population.

Après avoir fait la présentation de la Commune de Sô-Ava et rappelé l'historique de la fiscalité dans cette localité, nous abordons à présent le cadre théorique et la méthodologie de l'étude qui fera l'objet de la deuxième section de ce chapitre préliminaire.

¹² Voir les barèmes établis spécialement pour Sô-Ava à cet effet :annexe n°3.

Section 2 : Cadre théorique et méthodologie de l'étude

Les deux paragraphes que comporte cette section seront consacrés, le premier au cadre théorique du sujet et le second à la méthodologie suivie pour son traitement.

Paragraphe 1^{er} : Cadre théorique : de la problématique à la revue de littérature

Dans ce paragraphe, nous présenterons la problématique et l'intérêt du sujet d'une part et d'autre part, les objectifs, hypothèses et revue de littérature.

A - Problématique et intérêt du sujet

A ce niveau, il s'agira pour nous dans un premier temps, d'exposer le problème que nous avons relevé et qui fonde le choix de notre thème sur ce sujet puis, dans un second temps, de présenter l'intérêt que porte cette étude.

1- Problématique

Le Bénin, en adoptant la démocratie en 1990, a adhéré au principe de la décentralisation. Ce système de gestion de l'administration territoriale régi par de nombreuses lois, dont les premières ont été promulguées à partir de 1999 et plusieurs autres décrets d'application pris depuis 2001, n'a été réellement mis en œuvre qu'après les élections communales et municipales tenues au mois de décembre 2002. Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation

des communes en République du Bénin, « la commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière... »

En effet, il n'est plus à démontrer que la principale ressource financière des collectivités publiques au Bénin, qu'il s'agisse de l'Etat central ou des collectivités locales, est le produit des Impôts.

Or depuis plusieurs décennies, la population de la commune lacustre de Sô-Ava, a méconnu ce que l'on appelle "Impôt". En réalité, jusqu'à ce jour, les biens et les activités de cette localité n'ont jamais été assujettis à des prélèvements d'impôts, surtout directs, normalement établis, ni au profit du budget de la commune, ou au profit du budget de l'Etat, au sens commun et généralisé du terme.

Face à cette situation de quasi absence de ressources fiscales, et devant l'exigence ou la contrainte d'œuvrer au développement de la localité et au bien-être des populations, toutes activités qui nécessitent l'investissement d'importants moyens financiers, les autorités administratives à tous les niveaux, et principalement celles au niveau local se devraient d'identifier les problèmes et adopter les comportements subséquents. Il s'agira pour elles de prendre ou de susciter des décisions utiles et pragmatiques en vue de la mobilisation des ressources de manière à assurer une véritable autonomie, surtout financière de la commune.

Aussi, est-il difficile, voire impossible de croire ou de comprendre que faisant partie des soixante-dix-sept (77) communes (ex sous-préfectures) du pays Bénin, les populations de Sô-Ava se mettent ou sont mises en marge par rapport à la mise en application des textes légaux et réglementaires régissant la fiscalité en République du Bénin. Malheureusement c'est la triste réalité qu'on constate sur le terrain, le Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) d'Abomey-Calavi¹³, chargé de la gestion des impôts dans la Commune de Sô-Ava ne disposant, jusqu'en 2004, d'aucun dossier contribuable tenu en bonne et due forme et régulièrement mis à jour.

L'enjeu est de taille ; le danger pour les communes incapables de se prendre en charge, d'être rattachées à d'autres communes étant imminent, il importe que les populations de Sô-Ava prennent conscience qu'elles sont

¹³ dont le service des recettes recouvre plusieurs millions de francs chaque année (voir annexe n° 4)

tenues, de payer leurs impôts au même titre que tous les citoyens béninois. Si le Président Américain Franklin Benjamin, dans l'une de ses déclarations a pu dire que "s'il y a une chose aussi sûre que la mort, c'est les Impôts", c'est que cette vérité s'impose et se présente comme une condition sine qua non du développement.

2- Intérêt du sujet

La question à résoudre par la présente étude est celle de l'établissement et du prélèvement des impôts et taxes dans la commune lacustre de Sô-Ava d'une manière générale en vue de sa prise en charge par elle-même, surtout dans le contexte de la décentralisation au Bénin. L'administration en général et spécialement l'administration des impôts, doit tout mettre en œuvre afin que soient établis et recouverts les impôts et taxes légalement prévus par le code général des impôts (CGI) et les différentes lois de finances de chaque année, et cela compte tenu des biens et activités entrant dans leur champ d'application et situés sur le territoire de cette localité.

La recherche de solutions à cette question conduira également à amener la population à sortir de son incivisme fiscal en adhérant volontiers à l'impôt et en considérant son paiement comme un devoir quotidien du citoyen démocrate.

La problématique et l'intérêt du sujet une fois exposés, c'est le moment de présenter les objectifs, hypothèse et la revue de littérature de notre étude.

B - Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Ces différentes notions seront successivement abordées.

1- Objectifs

Les objectifs sont de deux ordres. Dans ce cadre, nous partirons de l'objectif général pour déboucher sur les objectifs spécifiques.

a- Objectif général

La déclaration d'intention qui constitue l'objectif général de notre travail est bien celle de contribuer à la mise en œuvre dans la commune lacustre de Sô-Ava, d'une fiscalité adéquate et efficace. En effet, il est nécessaire que des prélèvements fiscaux s'opèrent au profit du budget de l'Etat et surtout au profit du budget de la Collectivité locale en vue de lui assurer progressivement une véritable autonomie financière.

De cet objectif général de la résolution du problème de la quasi-totale absence d'établissement et de prélèvement des impôts et taxes à Sô-Ava, il découle un certain nombre d'objectifs spécifiques.

b- Objectifs spécifiques

Ils sont au nombre de cinq (05) en fonction des problèmes spécifiques que nous avons principalement dégagés du problème général. En effet, ces objectifs spécifiques peuvent s'énoncer ainsi qu'il suit :

- parvenir à faire adhérer les populations au principe de la mise en œuvre de la fiscalité, celles-ci étant hostiles à la compréhension du bien-fondé de cette activité ;
- en association avec les populations autochtones, normaliser et réguler, re-dynamiser et moderniser progressivement les activités économiques de la commune, ses ressources naturelles et autres atouts économiques se trouvant exploités d'une manière informelle, anarchique et incontrôlée ;
- favoriser le développement des services marchands dans tous les arrondissements, la création et la fréquentation d'un marché central communal facile d'accès pour remédier à la délocalisation et à l'extraversion de l'économie de Sô-Ava ;
- Aménager la fiscalité afin qu'elle soit en parfaite adéquation avec les réalités du milieu, étant donné qu'il est difficile d'y appliquer systématiquement certaines dispositions des différents textes fiscaux qui existent ;
- rapprocher l'administration fiscale des populations en dotant la commune d'un centre des impôts (CIPE) ou à défaut, d'une recette auxiliaire des impôts (RAI), les services fiscaux actuellement compétents se situant dans la commune d'Abomey-Calavi.

2- Hypothèses et revue de littérature

Différentes causes sont à la base des multiples problèmes que nous avons relevés ci-dessus. De la comparaison de chaque problème et de la cause qui en est à la base est issue la formulation d'hypothèses y relatives. Ici donc nous énoncerons notre hypothèse générale suivie des hypothèses spécifiques et le tout sera parachevé subséquemment par le point de la littérature sur la question.

a- Hypothèse générale

D'après nos observations et les analyses qui en ont été faites, nous dégageons que c'est la non détermination de L'Administration à bien organiser dans un premier temps, l'économie et dans un second temps la fiscalité puis à véritablement lutter contre l'incivisme fiscal des populations qui est la principale cause de l'absence des prélèvements d'impôts et taxes dans la Commune de Sô-Ava.

Cette hypothèse générale en induit d'autres qui sont spécifiques et que nous passerons en revue dans la suite de notre développement.

b- Hypothèses spécifiques

Elles sont, à l'image des objectifs spécifiques, au nombre de cinq.

- Nous notons d'abord que le défaut de sensibilisation des populations par les autorités politico-administratives explique la permanente hostilité et la farouche opposition de celles-ci à comprendre et à adhérer à l'impôt ;
- Ensuite le vide juridique et le manque de réglementation, de suivie et de contrôle qui entourent les activités économiques dans Sô-Ava demeurent à la base de l'exploitation anarchique, informelle et frauduleuse des ressources naturelles et potentialités économiques de la commune ;
- Aussi l'extraversion de l'économie de Sô-Ava et sa délocalisation sont-elles causées par l'inexistence de véritables marchés sur le territoire local ;

- De même, l'aspect et le caractère particuliers, parfois exceptionnels des matières imposables dans cette commune ne facilitent pas l'application systématique à elles des règles générales de la fiscalité, d'où la nécessité de quelques aménagements aux textes existant dans le domaine ;

- Enfin l'inexistence de bureau ou service fiscal à savoir CIPE ou RAI dans la commune justifie combien les services compétents installés à Abomey-Calavi sont éloignés des populations et par conséquent des biens et réalités économiques de Sô-Ava ;

Après la présentation de la problématique, de l'intérêt du sujet, des objectifs et hypothèses, c'est pour nous le moment de procéder à la revue de littérature.

c- Revue de littérature

La revue de littérature que nous abordons à présent intervient comme le recommande le principe en la matière, après le ciblage de la problématique et le choix du sujet du mémoire. Cette revue devrait nous permettre dans le cadre de notre recherche de nous assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur le sujet ou le domaine que nous nous proposons d'étudier.

Mais à ce jour, force est de constater avec regret que, parmi les nombreux écrits scientifiques antérieurs ayant eu pour objet l'étude de la fiscalité béninoise, aucun ne s'est pratiquement jamais préoccupé, ni d'apprécier sa mise en application dans la Commune Lacustre de Sô-Ava, ni d'examiner les différents problèmes et obstacles qui empêchent ou retardent sa mise en œuvre dans cette localité.

Depuis qu'elle portait les dénominations de district ou de sous-préfecture et même avant, il est observé sur le terrain que le CIPE d'Abomey-Calavi, qui a la charge des opérations fiscales dans cette localité, ne détient que quelques rares dossiers sur les multiples et potentiels contribuables que l'on pourrait dénombrer dans cette population de plus de 76 000 habitants. Parmi ces rares dossiers qui existent, il n'y a pas un seul qui ait fait l'objet d'imposition depuis

l'an 2001. Ce n'est qu'à partir de 2004 qu'un recensement fiscal général, et le premier d'ailleurs, a été réalisé et a donné lieu à l'établissement d'avis d'imposition au titre de l'année 2005, et portant pour l'essentiel sur les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties (CFPB et CFPNB).

On est alors fondé à se poser des questions de savoir :

- à quoi est due cette situation, c'est-à-dire quels sont les vraies raisons¹⁴ qui se trouvent à la base de cet état de chose ?

- d'où cette circonscription administrative de notre pays a dans le temps obtenu les différentes ressources nécessaires pour faire face à ses multiples charges aussi bien de fonctionnement que d'investissement ?

- si ses recettes telles qu'elles sont composées et se présentent, suffisent à assurer son développement et à promouvoir le bien-être de ses populations, véritables preuves de la réalité de son autonomie financière ?

Devant une pareille situation, notre travail semble être le tout premier à se pencher sur une étude académique des questions fiscales dans la Commune Lacustre de Sô-Ava. A ce titre, il s'assigne pour mission d'apporter sa contribution à une véritable et efficace mise en œuvre des impôts et taxes dans les sept arrondissements qui la composent.

La résolution de cette question nous conduira à suivre une démarche méthodologique que nous décrirons dans le deuxième paragraphe de cette section.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

Dans le cadre méthodologique de notre travail, nous présenterons d'abord les techniques que nous avons utilisées pour la collecte des données et ensuite celles qui nous ont permis de les traiter en vue de la restitution des résultats de la recherche.

¹⁴ Il s'agit ici de chercher à connaître les risques encourus et obstacles rencontrés par les actions devant conduire à la mise en œuvre de la fiscalité dans la commune de Sô-Ava

A- Techniques de collecte des données

Les différentes données que nous avons traitées au cours de la présente étude sont tirées principalement des différents documents obtenus. D'autres émanent des entrevues et enquêtes organisées à cette fin. Ici c'est la méthode de type historique qui est appropriée.

1- Recherche et revue documentaires

Face à une quasi-totale absence de documents (mémoires et revues) ou de procédure sur la fiscalité de Sô-Ava spécifiquement, nous avons été obligé de nous contenter des dispositions législatives et réglementaires qui régissent les impôts d'une manière générale et les impôts locaux (IL) en particulier dans le pays. Nous citons à ce titre le **Code Général des Impôts** (CGI), les différentes lois de finances, les lois ayant organisé la mise en œuvre de la décentralisation de l'administration territoriale au Bénin et leurs décrets d'application respectifs. De même, afin de mieux apprécier la réalité du problème, des documents administratifs propres à la gestion financière de la commune ont été exploités. Il s'agit dans ce cas essentiellement des budgets primitifs et comptes administratifs auxquels nous nous sommes référé pour mieux conduire nos analyses. D'autres documents comme le **plan de développement de la Commune de Sô-Ava 2005 – 2009**, le **rapport de la commission des affaires économiques et sociales de la journée de réflexion des cadres de la commune du 17 Avril 2004** et le **rapport du conseil économique et social de la commune tenu en 1997**, nous ont permis d'obtenir une vision globale de la politique de l'administration locale et celle des cadres originaires et natifs de Sô-Ava sur le développement des activités financières de la localité.

En définitive, les cadres de documentation que sont les différents services de la DGID concernés, les archives et documentation de la mairie de Sô-Ava, ont facilité la collecte de pertinentes informations en guise de données secondaires sur le sujet d'étude.

Quelle sont alors les autres techniques de collecte de données que nous avons utilisées au cours de notre recherche ?

2- Entrevues et enquêtes

Ces techniques nous ont permis de nous rapprocher de certaines personnalités et personnes ressources ciblées à dessein afin d'obtenir des informations de base ou des données primaires fiables. Au cours de nos entrevues donc, nous nous sommes entretenus avec différents cadres ayant eu la charge de diriger la localité en diverses qualités.

Ainsi, au plan de l'administration générale, nous avons interrogé les trois (03) derniers Sous-Préfets de Sô-Ava. De ceux-là, nous avons requis les différentes actions diversement menées par chacun d'eux et surtout la vision qu'ils ont, de part la connaissance acquise de la localité, à l'occasion de leur fonction, sur son développement et sur une efficace implantation de la fiscalité. Ensuite, les autorités locales actuelles que sont le Maire, ses Adjoints et les Chefs d'Arrondissement (CA) ont sacrifié avec nous au même exercice. Aussi n'avons-nous pas laissé de côté le Chef et les agents du service des affaires financières de la mairie.

Pour ce qui concerne l'administration fiscale, nous nous sommes rapproché des deux derniers Inspecteurs du CIPE d'Abomey-Calavi qui nous ont livré leurs points de vue sur les politiques économiques et fiscales pouvant sortir la localité de Sô-Ava de son actuelle situation. La Directrice Départementale des Impôts des départements de l'Atlantique et du Littoral et d'autres cadres de la DGID ont été consultés.

De même nous nous sommes rapproché de certaines structures qui interviennent dans l'aide au développement des communes comme le Programme d'Appui au Démarrage des Communes (PRODECOM).

Les enquêtes nous ont conduit à faire un sondage sur le terrain. Au cours de ce travail, des échantillons d'agents économiques ont été interrogés et ont également donné leurs points de vue sur la question des impôts et les conditions pour que leur mise en œuvre dans la localité emporte le consentement et l'adhésion des populations. Ces personnes ont été ciblées

d'après leur secteur d'activité au point d'embrasser tous les secteurs existants décrits plus haut.

Après avoir recueilli les différentes informations nécessaires à la présente étude, celles-ci ont fait l'objet de traitement et d'analyses dont les résultats sont restitués au cours de la rédaction proprement dite à travers les autres chapitres de ce mémoire. C'est ainsi que la démarche historique annoncée et l'enquête constituent la pièce maîtresse de notre méthodologie.

B- Traitement des données et restitution des résultats

Ces deux notions seront présentées l'une après l'autre.

1- Traitement des données

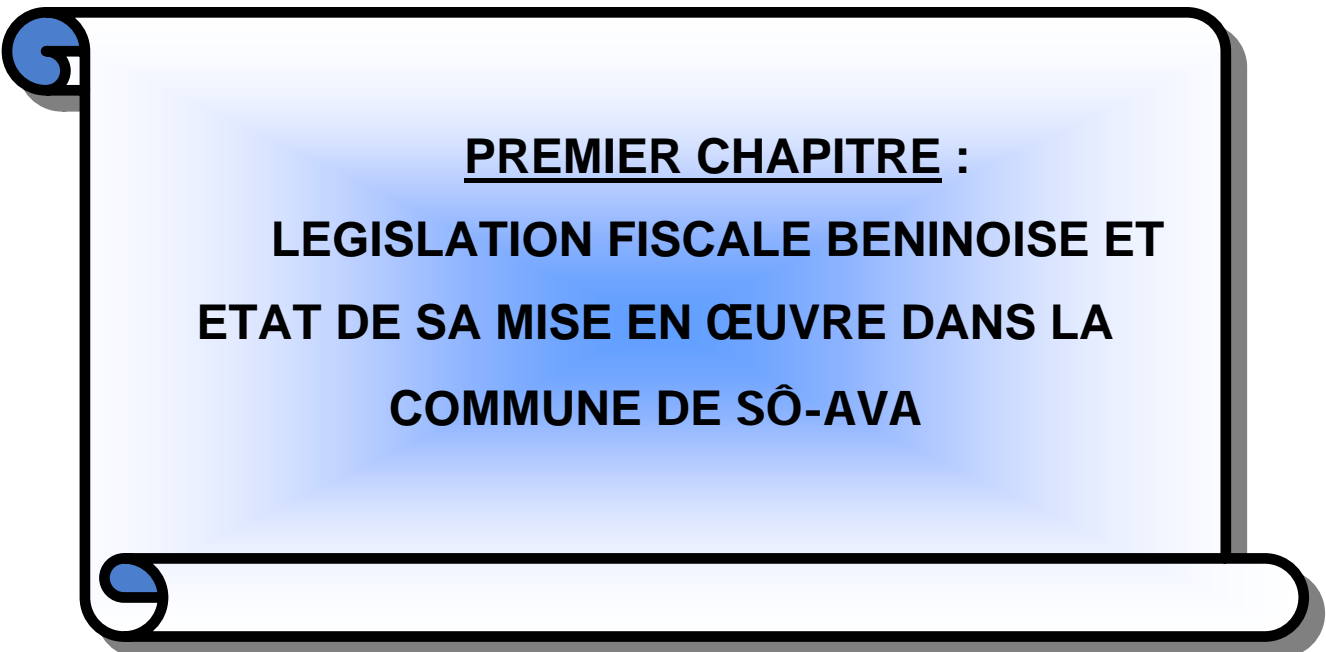
L'analyse et le traitement des données ont été fait manuellement. Quelques tableaux et graphiques¹⁵ nous ont permis de mieux conduire et structurer nos commentaires en vue de l'aboutissement à des conclusions pertinentes.

2- Rédaction du mémoire

Les résultats de cette recherche sont restitués par la rédaction du présent mémoire. Celle-ci a été faite avec l'utilisation des techniques et outil informatiques. Principalement, nous avons utilisé le WORD, un logiciel de traitement de textes, et EXCEL, un logiciel tableur ou éditeur de graphiques qui nous ont permis de présenter le rapport de notre étude.

Au terme de ce chapitre préliminaire qui nous a permis de découvrir Sô-Ava et l'histoire de sa fiscalité d'une part, et de présenter le cadre théorique et méthodologique de l'étude d'autre part, nous aborderons le développement du premier chapitre qui est intitulé : législation fiscale béninoise et sa mise en oeuvre dans la commune de Sô-Ava.

¹⁵ Authentiquement réalisés dans le cadre de la présente étude à partir des données recueillies dans les budgets primitifs et les comptes administratifs de la mairie de Sô-Ava.



PREMIER CHAPITRE :
LEGISLATION FISCALE BENINOISE ET
ETAT DE SA MISE EN ŒUVRE DANS LA
COMMUNE DE SÔ-AVA

La volonté de contribuer à une mise œuvre efficace de la législation fiscale dans la Commune Lacustre de Sô-Ava serait sans objet et vidée de toute pertinence, si cette législation n'est pas présentée et si un état des lieux de sa mise en application dans cette localité n'est pas fait.

En réalité ce n'est qu'en nous attelant à ces deux tâches que nous pourrions mieux connaître et apprécier le contenu des dispositions qu'elle prévoit d'une part et déceler avec minutie, les difficultés qui minent et menacent dangereusement l'effectivité de leur application dans cette commune.

Afin de répondre à ces exigences de notre étude, la première section du présent chapitre traitera des sources et du contenu de la législation fiscale béninoise au regard de la commune de Sô-Ava. La deuxième section de ce même chapitre fera l'état de la mise en œuvre de cette législation dans ladite localité.

Section 1^{ère} : Sources et contenu de la législation fiscale béninoise

La Commune Lacustre de Sô-Ava faisant une partie intégrante de la République du Bénin, c'est bien la législation béninoise qui y est applicable d'une manière générale, et en l'occurrence, sa législation fiscale, dans le domaine de la réglementation de cette matière. Cette section nous permettra de présenter les différentes sources du droit fiscal béninois, et d'en exposer le contenu. Ainsi les deux paragraphes qui la composent seront respectivement consacrés à ces deux points.

Paragraphe 1^{er} : Sources du droit fiscal béninois

Comme toute branche de droit, le droit fiscal émane de sources bien définies. Pour des raisons de légitimité et en vertu du principe de consentement à l'impôt, la loi constitue à n'en pas douter la source principale. Mais pour des raisons d'efficacité, les sources réglementaires et jurisprudentielles commencent à prendre de plus en plus de l'importance au point qu'elles occupent aujourd'hui une place non négligeable.

Dans le cadre de notre travail, nous présenterons dans un premier temps, les sources classiques du droit fiscal béninois, et dans un second temps, les sources particulières des dispositions applicables au plan fiscal dans la Commune de Sô-Ava, surtout à l'ère de la décentralisation de l'Administration Territoriale.

A- Les Sources Classiques

Comme sources du droit en général et du droit fiscal béninois, nous pouvons énumérer la loi, les sources conventionnelles, les règlements, la jurisprudence et la doctrine.

1- La Loi

La loi, au sens large, constitue toujours la principale source du droit fiscal. Cette suprématie lui est conférée au Bénin par la Constitution du 11 décembre 1990. A cet effet, cette Constitution dispose tout d'abord en son article 96 que « l'Assemblée Nationale vote la loi et consent l'impôt ». Ensuite elle prévoit en son article 98 que : « sont du domaine de la loi, les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ». Enfin, par l'article 99, elle consacre que « les lois de Finances déterminent les recettes et les dépenses de l'Etat ».

Ainsi, chaque année, le parlement vote les lois de Finances dont chacune constitue pour cette année et même pour des années futures, une source du droit fiscal. De façon particulière, nous avons :

- la Loi portant Code Général des Impôts (CGI) dont la dernière mise à jour date de 2004 ;
- les différentes lois de Finances annuelles et rectificatives.

2- Les sources conventionnelles

Il s'agit des conventions, accords ou traités internationaux qui n'entrent en vigueur qu'après leur approbation et leur ratification par la représentation nationale compétente en la matière. Celle-ci en prend acte seulement après avoir vérifié la conformité de ces textes internationaux avec la Constitution qui demeure la Loi fondamentale que nul ne doit enfreindre à aucun prix. Au titre des conventions, nous pouvons citer, entre autres, le traité créant la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le traité créant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) et de façon particulière, l'acte uniforme portant Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), le traité instituant le Tarif Extérieur Commun (TEC) etc.

3- Les règlements

Les lois sont complétées par les règlements. Il s'agit des décrets et arrêtés qui ont pour conséquence l'application de celles-ci. Ce pouvoir réglementaire dans l'exécution des lois fiscales prend de plus en plus un caractère autonome.

Aux termes des dispositions de l'article 110 de la Constitution du 11 décembre 1990, « l'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de Finances peuvent être mises en vigueur par Ordonnance... ». Il en résulte que les ordonnances prises en application de cet article sont du domaine de la loi.

4- La jurisprudence

Les décisions de justice rendues par les juridictions constituent une source du droit fiscal. Il en est ainsi notamment des décisions de la chambre des comptes de la Cour suprême.

Il est vrai que les décisions des juges ne concernent que les questions qui leur ont été soumises. Néanmoins, elles permettent d'interpréter la loi et, par conséquent, d'apporter des solutions généralement transposables. Mais il y a parfois des revirements dont certains sont célèbres ainsi que des décisions qui ne sont pas toujours bien accueillies par l'Administration.

5- La doctrine

L'administration fiscale donne son avis à travers les instructions, circulaires, décisions autres qui tiennent lieu de doctrine administrative.

En dehors de ces sources traditionnelles du droit fiscal, d'autres textes dits particuliers prévoient dans ce même sillage, les recettes fiscales devant alimenter le budget des Collectivités Locales. Il s'agit des différentes lois sur la décentralisation que nous présentons ainsi qu'il suit.

B – Les sources particulières : les textes sur la décentralisation

Au titre des sources particulières, il y a lieu d'examiner les différentes lois ayant organisé la décentralisation de l'Administration Territoriale au Bénin. Mais ces lois ne traitent pas toutes des finances des Collectivités Décentralisées,

encore moins de leur fiscalité. En conséquence, nous nous intéresserons à trois (03) d'entre elles prioritairement. Il s'agit de :

- la Loi N^o 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin ;
- la Loi N^o 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- et la Loi N^o 98-07 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin.

A la suite de ces lois, de nombreux décrets ont été pris pour mieux orienter leur mise en application. Néanmoins, seul le décret N^o 2005-371 du 23 juin 2005 fixant la liste des informations relevant des services de l'Etat, indispensables à l'établissement du budget de la commune, retiendra ici notre attention.

1- La Loi n^o 97-028 du 15 janvier 1999

Etant la première des lois sur la décentralisation en dehors de la loi constitutionnelle, la Loi n^o 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin présente cette nouvelle réforme dans son cadre général sans se donner une matière particulière à l'instar des autres lois qui l'accompagnent. Pourtant, elle aborde sans insistance les finances des Collectivités Décentralisées et indirectement, la question de la fiscalité locale qui leur fournit les principales ressources financières.

Très tôt, dans son article 03, elle prévoit que « des lois et règlements, dans leurs domaines respectifs, déterminent notamment la répartition des compétences entre les collectivités et l'Etat ainsi que la répartition des ressources publiques... ». Ces ressources partiellement fiscales sont donc réparties de même que les compétences qu'elles permettent d'exercer à bon escient. Aussi par les dispositions de l'article 28, cette loi dote-t-elle la Commune d'un budget autonome voté par le Conseil Communal et dont le Maire est l'ordonnateur.

2- La Loi n^o 97-029 du 15 janvier 1999

En réalité, cette deuxième loi qui porte organisation des Communes en République du Bénin ne décrit pas les impôts et taxes qui doivent être prélevés

au profit des Collectivités Décentralisées. Mais elle présente leur cadre financier global. Ainsi dispose-t-elle en son article premier que : « la Commune est une Collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière... ». Or il va sans dire que cette autonomie ne connaîtra pas sa plénitude dans une localité si les prélèvements fiscaux sont insignifiants ou font défaut.

3- La loi N° 98-07 du 15 janvier 1999

Cette dernière loi portant régime financier des Communes, va au-delà de la fiscalité pour anticiper par ses dispositions, sur les autres domaines de l'activité financière des communes. Son premier article, à l'instar de la précédente loi, revient sur la jouissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière des Collectivités Décentralisées du Bénin. Par ailleurs, ce même article insiste que cette jouissance est soumise aux conditions déterminées par la loi et au contrôle de l'autorité de tutelle. En son article 8, elle dispose que « la création des impôts et taxes est du domaine de la loi. Le Conseil Communal, par sa délibération, en fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi de Finances. »

La plupart des autres articles qu'elle comporte ne disposent que sur les finances locales et certains d'entre eux sont articulés autour des questions fiscales spécialement. A cet effet, l'article 9 qui énumère les recettes de la section de fonctionnement du budget des Communes, cite en premier lieu "les recettes fiscales". C'est l'article 10 qui donne le détail des différents taxes et impôts locaux que nous présenterons plus loin.

4- Le Décret n° 2005-371 du 23 juin 2005

Ce décret, fixant la liste des informations relevant des services de l'Etat indispensables à l'établissement du budget de la commune dispose au second alinéa du 4^{ème} article que « les informations à produire par la Recette des Impôts sont :

- la statistique des recettes sur les trois (03) dernières années,
- les restes à recouvrer ;
- les prévisions de recettes pour l'année à venir ;
- toutes autres informations sur la demande du Maire».

De cette disposition nous dirons que la production des différents états surtout les prévisions de recettes pour l'année à venir qu'elle exige, nécessite une parfaite connaissance des divers impôts et taxes, anciens comme nouveaux¹, perceptibles dans les localités.

Les sources du droit fiscal ainsi présentées prévoient le prélèvement des droits et il convient à présent d'en exposer le contenu.

Paragraphe 2 : Contenu des dispositions

Ce paragraphe nous permettra de connaître précisément les différents impôts et taxes prévus pour alimenter les budgets des Collectivités Décentralisées. Mais il convient avant tout développement de définir cette notion.

En effet l'impôt peut être défini comme étant un prélèvement forcé opéré par la puissance publique sur le patrimoine des individus en vue de répartir entre eux le fardeau des charges publiques. La définition classique connue est celle de Gaston JEZE, qui se formule ainsi : « l'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques ».

Comme il existe en matière d'impôts d'Etat, les impôts locaux (IL) sont eux-aussi classés en deux grandes catégories que sont les impôts directs et taxes assimilées d'une part, et les impôts indirects et taxes assimilées d'autre part. L'objectif de notre travail n'étant pas l'étude détaillée de chacun de ces impôts, nous nous contenterons tout simplement de les citer.

A- Impôts directs et taxes assimilées

Ces impôts seront présentés d'après leurs sources. A ce sujet, nous ne retiendrons que la Loi n⁰ 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin et le Code Général des Impôts (CGI).

¹ Il s'agit des impôts et taxes nouvellement créés.

1- Impôts directs et taxes assimilées prévus par la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999

Comme nous l'avons énoncé plus haut, c'est l'article N°10 de cette loi qui énumère explicitement les recettes fiscales de la section de fonctionnement des budgets des Communes. A ce titre, cet article prévoit en son point "a" le produit des impôts directs suivants :

- la Taxe de Développement Local (TDL) basée sur les principales ressources de la Commune ;
- les Contributions Foncières des Propriétés Bâties (CFPB) et non Bâties (CFPNB) ;
- les Contributions des Patentes et des Licences (CP et CL) ;
- la Taxe sur les armes à feu ;
- les Taxes directes assimilées.

2- Impôts directs et taxes assimilées prévus par le CGI

A la différence de la précédente loi qui n'a fait que citer les impôts et taxes directs locaux, le CGI les énonce tout en présentant leurs modalités de perception, depuis le champ d'application jusqu'au recouvrement en passant par leur établissement, les obligations et sanctions du contribuable. Ainsi, alors que les articles 976 à 996 sont consacrés aux contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, ce sont les articles 997 à 1038 du code qui organisent les contributions des patentes et des licences. La taxe sur les armes à feu quant à elle fait l'objet des articles 1039 à 1041 du CGI.

En dehors de ces contributions directes, il est prévu au profit des communes des contributions indirectes.

B- Impôts indirects et taxes assimilées

A l'instar des contributions directes, les impôts et taxes indirects locaux ont été envisagés aussi bien par la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 que par celle portant CGI.

1- Impôts indirects et taxes assimilées prévus par la Loi n^o 98-007 du 15 janvier 1999

C'est le même article 10 de cette loi portant régime financier des Communes en République du Bénin qui énumère les impôts et taxes indirects devant alimenter les budgets des Collectivités Décentralisées. A ce propos, son point "b" envisage « le produit des impôts indirects suivants :

- la Taxe de pacage ;
- la Taxe sur les barques et les pirogues motorisées ;
- la Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ;
- la Taxe sur les ventes de boissons fermentées de préparation artisanale ;
- la Taxe sur la publicité ;
- la Taxe sur les affiches ;
- la Taxe sur les taxis ville à quatre ou deux roues ;
- les Taxes indirectes assimilées ».

2- Impôts indirects et taxes assimilées prévus par CGI

Dans les mêmes conditions que pour les impôts et taxes directs, le CGI prend à son compte pratiquement les mêmes impôts et taxes indirects dont il dispose en ses différents articles ainsi qu'il suit :

- la Taxe de pacage, articles 1048, 1049 et 1050 du CGI ;
- la Taxe sur les pirogues et barques ; articles 1051 à 1054 ;
- la Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, article 1058 à 1062 du CGI ;
- la Taxe sur la vente de boissons fermentées de préparation artisanale, articles 1063 à 1066 ;
- la Taxe sur les locaux loués en garni, articles 1067 à 1071 ;
- la Taxe sur la publicité, articles 1072 à 1081 ;
- et la Taxe sur la consommation d'électricité et d'eau, articles 1082 à 1084.

A part ces impôts classiques, la loi a prévu d'autres recettes fiscales pour alimenter les caisses locales. Il s'agit, conformément au point "d" de l'article 10 de la loi n^o 98-007 du 15 janvier 1999, du produit des ristournes comprenant la part revenant à la Commune de :

- la Taxe touristique prélevée par l'Etat ;
- la Taxe sur les véhicules à moteur ;
- la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier ;
- la Taxe sur l'exploitation des carrières et mines.

Au terme de cette section qui nous a permis de nous fixer sur les sources et le contenu de la législation fiscale applicable dans les communes du Bénin, nous tournerons nos regards vers la situation particulière de ces impôts dans la localité de Sô-Ava. Nos analyses porteront sur les réalités de la dernière décennie d'activités financières de la commune afin de prouver la pertinence des conclusions auxquelles elles nous conduiront dans notre démarche de vérification des hypothèses posées supra.

Section 2 : Situation des impôts et taxes dans la Commune de Sô-Ava de 1996 à 2005

En vue de mieux apprécier cette situation, il serait d'une nécessité capitale de faire l'état des lieux des impôts et taxes dans la Commune. A cet effet notre analyse sera délimitée dans le temps, et comme il est si bien indiqué dans le titre, ce sont les données de la dernière décennie allant de 1996 à 2005 qui serviront de base à nos appréciations.

Au cours de la présente section, le premier paragraphe sera consacré à l'examen de l'importance des recettes fiscales dans les finances locales de Sô-Ava. A la suite de ce premier paragraphe, le second nous permettra d'entrevoir les différents problèmes liés à l'actuelle situation fiscale de cette Commune.

Paragraphe 1^{er} : Importance des recettes fiscales dans les finances locales de Sô-Ava : évaluations et analyses

Lorsque nous observons bien chacun des différents impôts et taxes dont le produit devrait constituer les recettes fiscales au profit du budget des Communes du Bénin, nous constatons qu'ils ne sauraient être d'égale importance d'une localité à une autre. Mais en dépit de toute considération, certains d'entre eux, dans leur typologie, permettent de mobiliser dans toute localité, l'essentiel des ressources fiscales à la base. Il s'agit principalement des impôts et taxes directs qui sont perçus par voie de rôles et des impôts et taxes indirects, perçus sans émissions de rôles que nous distinguerons au cours de l'examen de la place qu'ils occupent dans les finances locales de Sô-Ava. Ils seront successivement abordés. Ensuite, un regroupement sera opéré entre ces deux catégories d'impôts en vue d'une appréciation des recettes fiscales totales par rapport aux recettes budgétaires globales.

A – Contributions directes et recettes budgétaires globales

Cette comparaison entre le produit des impôts et taxes directs et les recettes globales des budgets sera envisagée à un double plan, à savoir au plan des prévisions et au plan des réalisations. Nous rapprocherons enfin les réalisations des mêmes contributions à leurs prévisions afin de mieux en apprécier les écarts.

1- Au plan des Prévisions

Les prévisions budgétaires sont contenues dans les budgets primitifs qui prévoient et autorisent pour chaque année les ressources et les charges annuelles de la commune. Avant d'en faire toute analyse, nous en ferons d'abord une évaluation tout en déduisant leurs rapports.

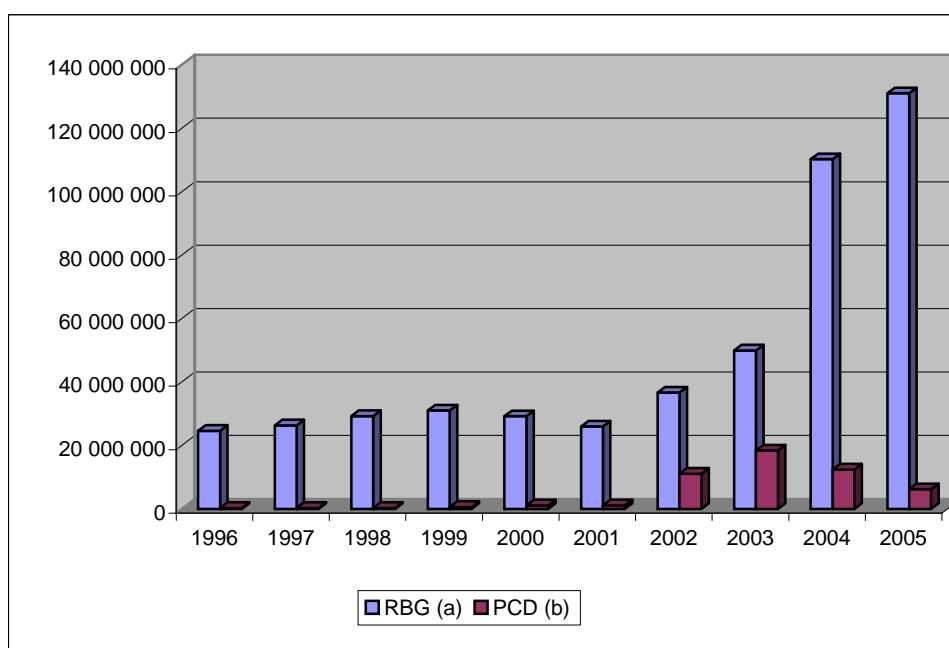
a- Evaluation

Cette situation sera contenue dans le tableau n° 1 ci-après dont les données seront représentées dans un graphique en histogramme.

Tableau n° 1: Rapports (c) entre produits des contributions directes (PCD) et recettes budgétaires globales (RBG) : Prévisions

Années	RBG (a)	PCD (b)	c=b/a en %
1996	24 600 241	292 800	1,19%
1997	26 347 963	292 800	1,11%
1998	29 260 518	292 800	1,00%
1999	31 000 000	612 000	1,97%
2000	29 200 000	1 100 000	3,77%
2001	25 969 904	1 100 000	4,24%
2002	36 669 904	11 100 000	30,27%
2003	49 920 000	18 400 000	36,86%
2004	110 205 645	12 400 000	11,25%
2005	130 972 349	6 200 000	4,73%
TOTAL	494 146 524	51 790 400	10,48%
Moyenne annuelle	49 414 652	5 179 040	10,48%

Graphique n° 1 : Rapports (c) entre produits des contributions directes (PCD) et recettes budgétaires globales (RBG) : Prévisions



b- Analyse

Il apparaît clairement que les montants des impôts et taxes directs prévus sur les dix années d'étude que nous avons choisies, sont compris entre 292.800 F et 18.400.000 F. Ces montants très faibles les quatre premières années (1996 à 1999) n'ont pu représenter en moyenne que 01,32% des recettes totales budgétisées. Ce rapport moyen est passé à 4 % environ au cours des deux années suivantes (2000, 2001). Au cours des trois (03) autres années, il est noté un boom des prévisions fiscales qui vont d'environ 1 million de francs en 2001 à 18 millions en 2003. Cette période triennale (2002 à 2004) donne des rapports au-dessus de 10% avec respectivement 30,27%, 34,46% et 11,25% et une moyenne de 25,33%. Après cette explosion qui n'a tout de même pas été constante, ledit rapport passe en dessous de 05% soit 04,73% pour l'année 2005. Sa moyenne générale pour toute la décennie est évaluée à 10,48%.

Après cette vue purement prévisionnelle, apprécions maintenant les réalisations à ce sujet.

2- Au plan des réalisations

Comme les budgets primitifs comportent les prévisions annuelles des ressources et des charges, ce sont les comptes administratifs qui retracent les réalités de l'exécution de ces budgets dits primitifs. Ainsi que nous l'avons fait dans le cas précédent, nous en présenterons l'état puis un commentaire descriptif.

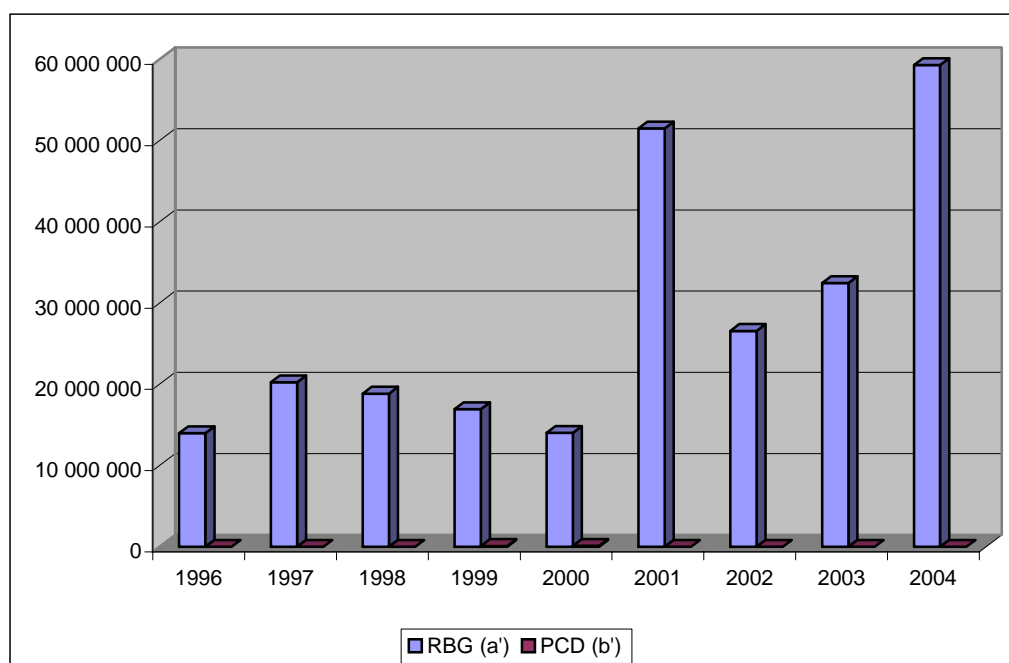
a- Etat des réalisations

C'est le tableau n°2 suivant qui sommera les données requises pour cette observation. Un graphique nous permettra comme précédemment de les schématiser en vue d'une meilleure appréciation.

Tableau n° 2 : Rapports (c') entre produits des contributions directes (PCD) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations

Années	RBG (a')	PCD (b')	c'=b'/a' en %
1996	13 985 836	0	0%
1997	20 248 426	0	0%
1998	18 854 776	0	0%
1999	16 933 506	102 800	0,61%
2000	14 013 456	129 060	0,92%
2001	51 472 168	0	0%
2002	26 572 594	0	0%
2003	32 460 328	0	0%
2004	59 274 940	0	0%
2005	PM	PM	PM
TOTAL	253 816 030	231 860	0,09%
Moyenne annuelle	28 201 781	25 762	0,09%

Graphique n°2 : Rapports (c') entre produits des contributions directes (PCD) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations



b- Commentaire

L'observation qui est faite ici est qu'aucune contribution directe n'est recouvrée pour alimenter la caisse de la localité. A l'exception des années 1999 et 2000 au cours desquelles 102 800 et 129 060 francs, représentant moins de

01% des recettes réalisées soit 0,61% et 0,92%, ont été respectivement recouverts pour le compte de la Commune alors Sous-Préfecture, il n'y a plus eu de recouvrement de recettes fiscales directes pour contribuer à la couverture des charges prévues aux budgets au titre des autres années. Or c'est dans le paiement des Impôts Directs (ID) que pourrait mieux s'exprimer l'attachement des populations au lien de citoyenneté qui les unit à leur commune patrie.

C'est donc ainsi que se présentent les contributions directes en prévisions et en réalisations au niveau de la commune de Sô-Ava.

Evaluons à présent l'écart entre ces prévisions et réalisations en nous appuyant sur les pourcentages de réalisations desdites prévisions.

3- Ecarts entre prévisions et réalisations de contributions directes

Nous observons ces écarts à travers des courbes graphiques découlant du tableau qui les présente et nous les interprèterons.

a- Observation

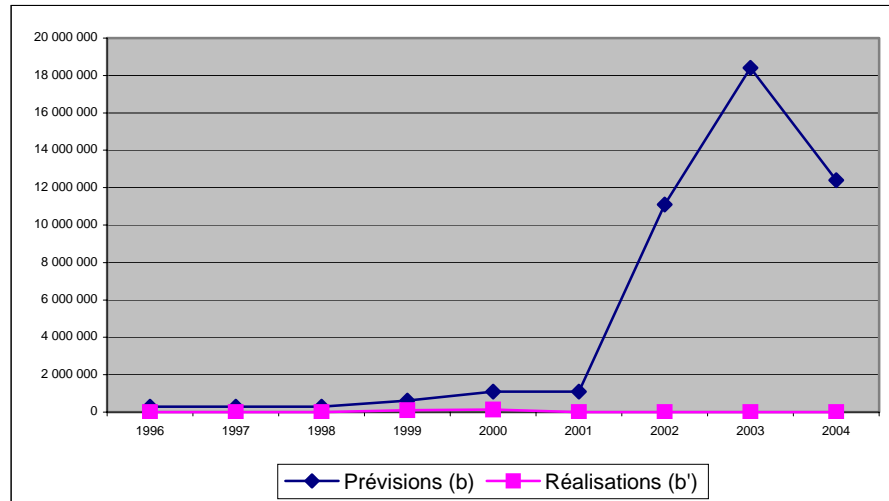
Le tableau n° 3 ci-après nous permet d'évaluer les écarts entre les prévisions et les réalisations de contributions directes.

Tableau n° 3 : Rapports (b'') entre les réalisations (b') et les prévisions (b) de produits des contributions directes (PCD) : Ecarts

Années	Prévisions (b)	Réalisations (b')	b''=b'/b en %	Ecarts (b'-b)
1996	292 800	0	0,00%	-292 800
1997	292 800	0	0,00%	-292 800
1998	292 800	0	0,00%	-292 800
1999	612 000	102 800	16,80%	-509 200
2000	1 100 000	129 060	11,73%	-970 940
2001	1 100 000	0	0,00%	-1 100 000
2002	11 100 000	0	0,00%	-11 100 000
2003	18 400 000	0	0,00%	-18 400 000
2004	12 400 000	0	0,00%	-12 400 000
2005	6 200 000	PM	PM	PM
TOTAL	51 790 400	231 860	0,45%	-51 558 540
Moyenne annuelle	5 179 040	25 762	0,50%	-5 153 278

Ces écarts sont schématiquement représentés par le graphique n° 3 que voici.

Graphique n° 3 : Rapports (b'') entre les réalisations (b') et les prévisions (b) de produits des contributions directes (PCD) : Ecart



b- Interprétation

Nous dirons tout simplement que la courbe représentant les réalisations de recettes des contributions directes a du mal à se détacher de l'axe des abscisses. Excepté le léger détachement très difficile à apprécier que l'on observe au niveau des 4^{ème} et 5^{ème} années, elle reste pratiquement confondue à cet axe. La moyenne annuelle de réalisations étant en valeurs relatives de 0,50%, le taux de non réalisation est de 99,50%. C'est ce qui justifie le caractère négatif des écarts inscrits en valeurs absolues.

Qu'en est-il alors des impôts et taxes qui sont perçus sans émission de rôles ?

B- Contributions indirectes et recettes budgétaires globales

A ce niveau, il s'agira pour nous de rapporter les contributions indirectes aux mêmes recettes budgétaires globales. La même démarche utilisée dans la partie " A " ci-dessus, sera suivie dans cette partie " B ". Ainsi, l'étude de ces rapports se fera d'abord en matière de prévisions, ensuite en matière de réalisations et enfin, nous en présenterons les écarts.

1- En matière de prévisions

Suivant la même logique, les budgets primitifs des années 1996 à 2005 serviront de base à l'analyse qui sera faite dans le développement ci-après à l'issue de l'état des lieux.

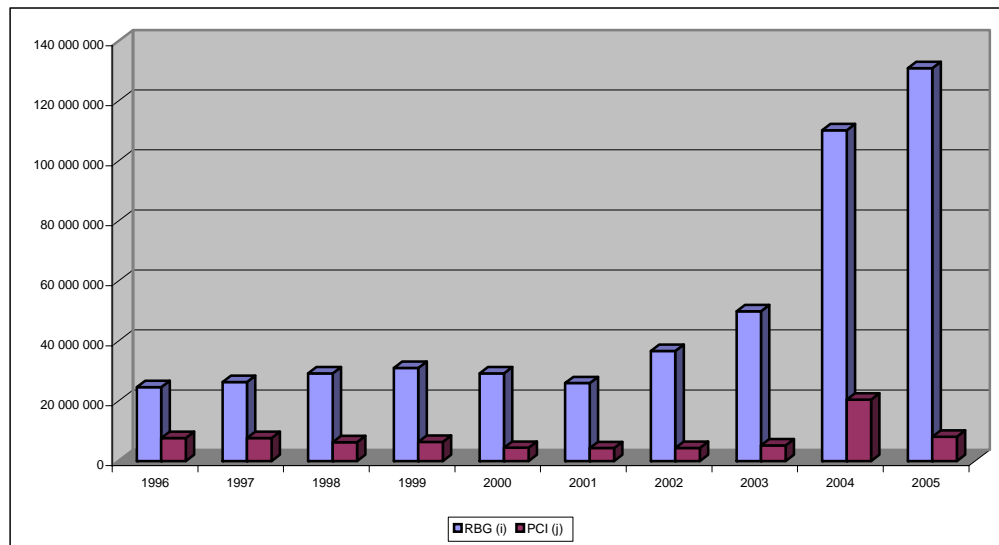
a- Evaluation

A partir de l'observation des données budgétaires prévisionnelles contenues dans le tableau n°4 ci-dessous, nous réaliserons un graphique qui nous permettra d'apprécier les tendances.

Tableau n° 4 : Rapports (k) entre produits des contributions indirectes (PCI) et recettes budgétaires globales (RBG) : Prévisions

Années	RBG (i)	PCI (j)	$k=j/i$ en %
1996	24 600 241	7 700 000	31,30%
1997	26 347 963	7 700 000	29,22%
1998	29 260 518	6 300 000	21,53%
1999	31 000 000	6 400 000	20,65%
2000	29 200 000	4 400 000	15,07%
2001	25 969 904	4 300 000	16,56%
2002	36 669 904	4 386 269	11,96%
2003	49 920 000	5 206 269	10,43%
2004	110 205 645	20 500 000	18,60%
2005	130 972 349	8 050 000	6,15%
TOTAL	494 146 524	74 942 538	15,17%
Moyenne annuelle	49 414 652	7 494 254	15,17%

Graphique n° 4 : Rapports (k) entre produits des contributions indirectes (PCI) et recettes budgétaires globales (RBG) : Prévisions



b- Analyse

D'une manière générale, nous constatons que les prévisions en matière de contributions indirectes ont été largement plus fortes que celles des contributions directes. Sur la période décennale étudiée, les rapports entre le produit des contributions indirectes (PCI) et les recettes budgétaires globales prévus, sont restés au-dessus de 20% pendant les quatre (04) premières années à savoir 1996 à 1999, soit 20,65% à 31,30%. Au cours des cinq (05) années suivantes (2000 à 2004), ils étaient encadrés entre les limites de 10% et 20% et allaient de 10,43% à 18,60%. En 2005, la dernière année, ce rapport a baissé au-dessous de 10% pour devenir 06,15%.

D'une manière toute simple, nous notons une réduction progressive de ces rapports au fil des années observées.

Au regard des prévisions ci-dessus analysées, quelles ont été les réalisations en matière d'impôts indirects sur la période objet de notre étude ?

2- En matière de réalisations

Nous ferons un état et une analyse des réalisations d'impôts indirects et taxes assimilées à travers le tableau n° 5.

a- Etat des réalisations

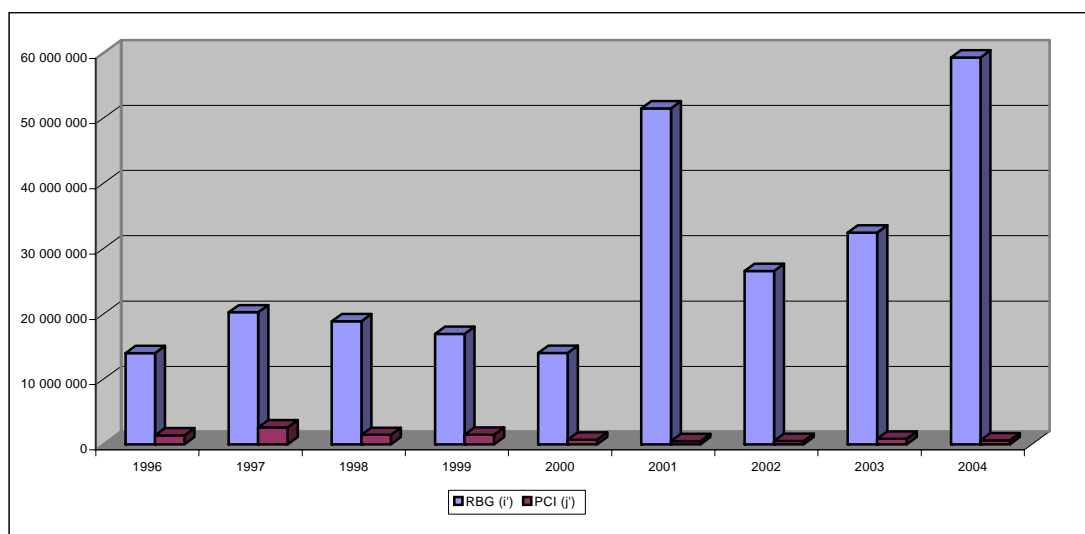
Les comptes administratifs qui ont résulté de l'exécution des budgets des années sur lesquelles porte notre étude, nous permettent de relever les différents montants ainsi qu'ils se présentent dans le tableau n°5 ci-après.

Tableau n° 5 : Rapports (k') entre produits des contributions indirectes (PCI) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations

Années	RBG (i')	PCI (j')	k'=j'/i' en %
1996	13 985 836	1 385 000	9,90%
1997	20 248 426	2 610 000	12,89%
1998	18 854 776	1 442 500	7,65%
1999	16 933 506	1 448 500	8,55%
2000	14 013 456	718 500	5,13%
2001	51 472 168	480 000	0,93%
2002	26 572 594	545 000	2,05%
2003	32 460 328	858 900	2,65%
2004	59 274 940	629 000	1,06%
2005	PM	PM	PM
TOTAL	253 816 030	10 117 400	3,99%
Moyenne annuelle	28 201 781	1 124 156	3,99%

Le graphique que voici nous en donne une représentation schématique.

Graphique n° 5 : Rapports (k') entre produits des contributions indirectes (PCI) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations



b- Commentaire

En valeurs absolues, les montants recouverts au titre des impôts indirects vont de 480.000 à 2.610.000 de nos francs. Sur neuf (09) années, la part de ces produits dans les recettes budgétaires globalement réalisées est demeurée en deçà de 10% pour être comprise entre 0,93% et 9,90%. C'est seulement en 1997 que ce taux a dépassé cette limite de 10% pour atteindre 12,89%, sa meilleure performance.

Les prévisions et réalisations examinées ci-dessus ont, à coup sûr, dégagé des écarts que nous observerons ci-après.

3- Des écarts entre prévisions et réalisations des contributions indirectes

Ces écarts seront présentés dans un tableau et se laisseront mieux apprécier à partir des courbes graphiques qui en donneront le schéma.

a- Observation

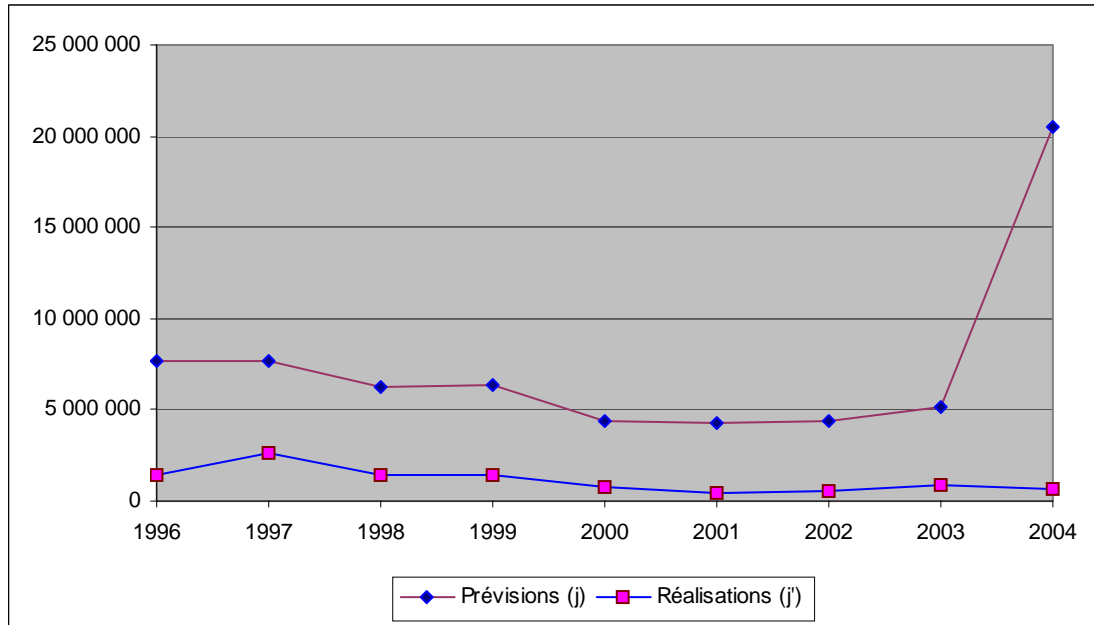
C'est le tableau n°6 suivant qui nous présente la situation des écarts dont il est question.

Tableau n° 6 : Rapports (j'') entre les réalisations (j') et les prévisions (j) de produits des contributions indirectes (PCI) : Ecart

Années	Prévisions (j)	Réalisations (j')	$j''=j'/j$ en %	Ecart (j'-j)
1996	7 700 000	1 385 000	17,99%	-6 315 000
1997	7 700 000	2 610 000	33,90%	-5 090 000
1998	6 300 000	1 442 500	22,90%	-4 857 500
1999	6 400 000	1 448 500	22,63%	-4 951 500
2000	4 400 000	718 500	16,33%	-3 681 500
2001	4 300 000	480 000	11,16%	-3 820 000
2002	4 386 269	545 000	12,43%	-3 841 269
2003	5 206 269	858 900	16,50%	-4 347 369
2004	20 500 000	629 000	3,07%	-19 871 000
2005	8 050 000	PM	PM	PM
TOTAL	74 942 538	10 117 400	13,50%	-64 825 138
Moyenne annuelle	7 494 254	1 124 156	15,00%	-6 370 098

Le graphique ci-après nous représente schématiquement les données relevant de ce tableau.

Graphique n° 6 : Rapports (j'') entre les réalisations (j') et les prévisions (j) de produits des contributions indirectes (PCI) : Ecart



b- Interprétation

Ici également, tous les écarts en valeur absolue sont négatifs. Au cours des neuf (09) années dont les comptes administratifs sont disponibles, une seule, la dernière, présente un rapport de moins de 5%. Il s'agit de l'année 2004 où les prévisions d'impôts indirects n'ont été réalisées qu'à 3,07%. Les autres années font montre des rapports au-dessus de 10% dont cinq (05) sont inférieurs à 20% (11,16% à 17,99%), deux (02), compris entre 20% et 30% (22,63% et 22,90%) et le dernier, supérieur à 30% (33,90%).

Parties de près de 18% en 1996 et atteignant 33,90% l'année suivante, les réalisations se sont progressivement dépréciées pour ne devenir que 3,07% en 2004.

Il est alors observé globalement une déclinaison inquiétante des performances réalisées, l'écart en valeurs relatives entre les rapports qui en découlent étant de plus de 30%².

² 33,90% - 03,07% = 30,87%

Après cette vue séparée sur les contributions directes et indirectes, nous procéderons à présent à une étude sur l'ensemble des recettes fiscales totales qui alimentent les budgets annuels dans la Commune de Sô-Ava.

Il s'agira tout simplement pour nous de faire un groupement des situations des deux différentes catégories d'impôts présentées précédemment.

C- Recettes fiscales totales et recettes budgétaires globales

A ce stade de notre développement, nous suivrons la même démarche que celle utilisée au cours de l'appréciation de chacun des deux types d'impôts locaux étudiés ci-dessus.

1- Au plan des prévisions

Nous ferons ici une évaluation et une analyse de la situation.

a- Evaluation

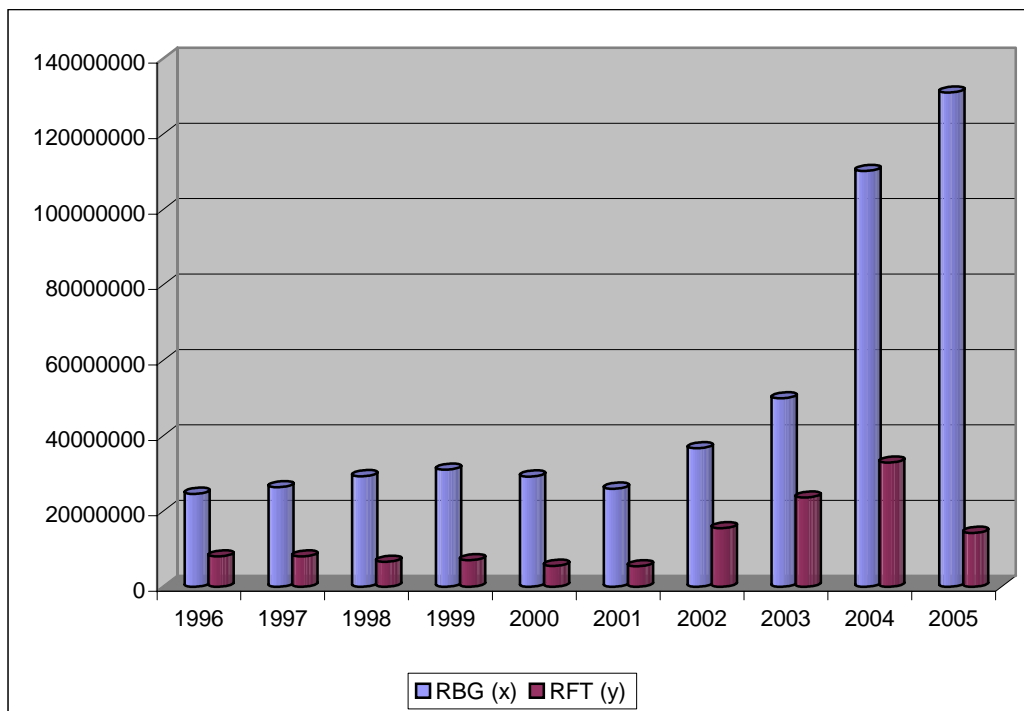
Les prévisions en matière de recettes fiscales totales (RFT) comparées aux recettes budgétaires globales, sont contenues dans le tableau n° 7 ci-après

Tableau n° 7 : Rapports (z) entre recettes fiscales totales (RFT) et recettes budgétaires globales (RBG) :Prévisions

Années	RBG (x)	RFT (y)	z=y/x en %
1996	24600241	7 992 800	32,49%
1997	26347963	7 992 800	30,34%
1998	29 260 518	6 592 800	22,53%
1999	31 000 000	7 012 000	22,62%
2000	29 200 000	5 500 000	18,84%
2001	25 969 904	5 400 000	20,79%
2002	36 669 904	15 486 269	42,23%
2003	49 920 000	23 606 269	47,29%
2004	110 205 645	32 900 000	29,85%
2005	130 972 349	14 250 000	PM
TOTAL	494 146 524	126 732 938	25,65%
Moyenne annuelle	49 414 652	12 673 294	25,65%

Nous observons l'image de ces données à partir du graphique n° 7 que voici.

Graphique n° 7 : Rapports (z) entre recettes fiscales totales (RFT) et recettes budgétaires globales (RBG) :Prévisions



b- Analyse

Les prévisions de recettes fiscales totales estimées en valeurs absolues vont de 540.000 F à 32.900.000 F. Elles représentent des proportions de prévisions toutes au-dessus de 10% mais n'atteignant pas 50%. En valeur relative elles peuvent être classées ainsi qu'il suit : deux (02) sont en dessous de 20% et obtenues en l'an 2000 (18,84%) et en l'an 2005 (10,88%) ; quatre (04), supérieures à 20% restent inférieures à 30%. Il s'agit de 22,57%, 22,62%, 20,79% et 29,85%, respectivement prévues en 1998, 1999, 2001 et 2004 ; deux (02) autres, inférieures à 40% à raison de 32,49% et 30,34% sont déterminées en 1996 et 1997 ; les deux dernières datent de 2002 et 2003 et sont de 42,23% et 47,29%.

Ainsi donc ont évolué les prévisions de recettes fiscales par rapport aux prévisions de recettes budgétaires globales. Il serait alors normal que nous en examinions comme précédemment, l'état des réalisations.

2- En matière de réalisations

Un état sera présenté et sera suivi d'un commentaire analytique.

a- Etat des réalisations

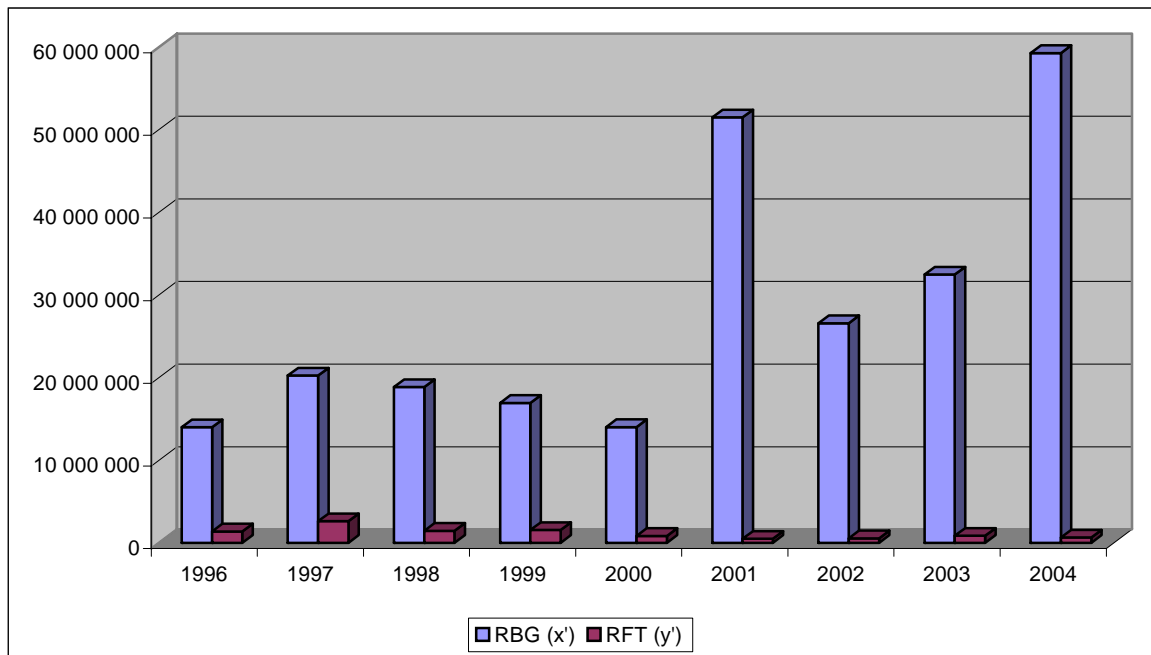
Les valeurs déterminées au cours de l'étude séparée des réalisations des contributions directes et indirectes seront regroupées dans le tableau suivant pour présenter le comportement des recettes fiscales d'une manière générale.

Tableau n° 8 : Rapports (z') entre recettes fiscales totales (RFT) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations

Années	RBG (x')	RFT (y')	$z'=y'/x'$ en %
1996	13 985 836	1 385 000	9,90%
1997	20 248 426	2 610 000	12,89%
1998	18 854 776	1 442 500	7,65%
1999	16 933 506	1 551 300	9,16%
2000	14 013 456	847 560	6,05%
2001	51 472 168	480 000	0,93%
2002	26 572 594	545 000	2,05%
2003	32 460 328	858 900	2,65%
2004	59 274 940	629 000	1,06%
2005	PM	PM	PM
TOTAL	253 816 030	10 349 260	4,08%
Moyenne annuelle	28 201 781	1 149 918	4,08%

Examinons le présent graphique qui en est issu.

Graphique n° 8 : Rapports (z') entre recettes fiscales totales (RFT) et recettes budgétaires globales (RBG) : Réalisations



b- Commentaire

En dehors des situations observées en 1999 et en 2000, le tableau n° 8 ci-dessus n'a rien de différent des informations contenues dans le tableau n° 5 précédent. C'est seulement au cours de ces deux années qu'ont été recouvrés respectivement 102.800 F et 129.060 F comme recettes des contributions directes pour toute la commune. Ainsi les recettes fiscales enregistrées les autres années sont uniquement de recettes d'impôts indirects pourvues essentiellement par la taxe sur les akadjas. En valeurs relatives, les recettes fiscales sont restées au dessus de 05% des recettes budgétaires globales réalisées pendant les cinq (05) premières années sans atteindre 10% au cours de quatre (04) parmi ces années. Il s'agit de 09,90% en 1996, 12,89% en 1997, 07,65% en 1998, 09,16% en 1999 et 06,05% en 2000. Les quatre dernières années, elles ont dramatiquement décru et ne représentaient plus que 0,93% en 2001, 02,05% en 2002, 02,65% en 2003 et 01,06% en 2004, des recettes budgétaires globales.

C'est une situation qui interpelle tout le monde car, à l'image des autres communes du Bénin, Sô-Ava a besoin de jouir de son autonomie financière en vue de mieux affirmer sa personnalité juridique.

Ayant terminé avec les prévisions et les réalisations en matière de recettes fiscales globales nous nous intéressons aux écarts qui les distancent entre elles.

3- Des écarts entre prévisions et réalisations des recettes fiscales totales

L'étude des écarts entre les prévisions et les réalisations de recettes fiscales totales se fera dans un premier temps à partir d'une observation des données y relatives et dans un second temps, la situation ainsi observée sera sujette à une interprétation de notre part.

En vue d'avoir différents éléments d'appréciation et de favoriser des comparaisons pouvant conduire une pertinente analyse des données, nous déterminerons également les écarts entre les prévisions et les réalisations des recettes budgétaires globales.

a- Observation

Elle consistera à évaluer les données contenues dans les tableaux ci-après. Le tableau n°9 fera état des écarts pour les recettes fiscales totales tandis que le tableau n°10 en fera pour les recettes budgétaires globales, sur la même période d'étude.

Tableau n° 9 : Rapports (y'') entre les réalisations (y') et les prévisions (y) de recettes fiscales totales (RFT) : Ecarts

Années	Prévisions (y)	Réalisations (y')	$y''=y'/y$ en %	Ecarts (y'-y)
1996	7 992 800	1 385 000	17,33%	-6 607 800
1997	7 992 800	2 610 000	32,65%	-5 382 800
1998	6 592 800	1 442 500	21,88%	-5 150 300
1999	7 012 000	1 551 300	22,12%	-5 460 700
2000	5 500 000	847 560	15,41%	-4 652 440
2001	5 400 000	480 000	8,89%	-4 920 000
2002	15 486 269	545 000	3,52%	-14 941 269
2003	23 606 269	858 900	3,64%	-22 747 369
2004	32 900 000	629 000	1,91%	-32 271 000
2005	14 250 000	PM	PM	PM
TOTAL	126 732 938	10 349 260	8,17%	-116 383 678
Moyenne annuelle	12 673 294	1 149 918	9,07%	-11 523 376

La représentation graphique des données contenues dans le tableau n°9 ci-dessus nous permet d'en obtenir un schéma.

Graphique n°9 : Rapports (y'') entre les réalisations (y') et les prévisions (y) de recettes fiscales totales (RFT) : Ecart

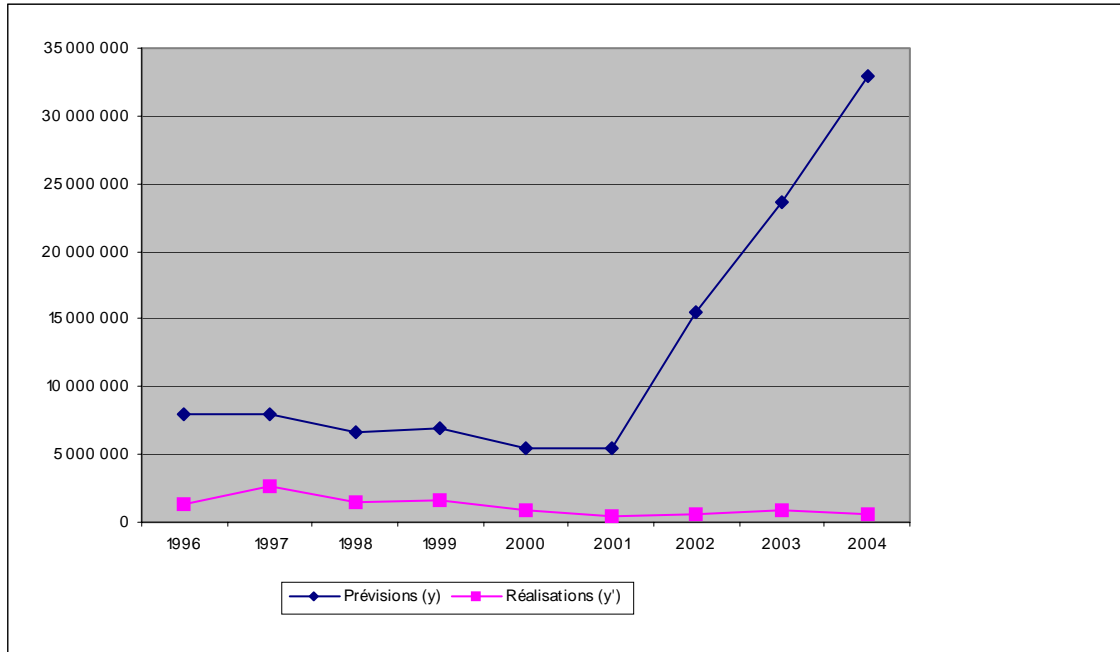
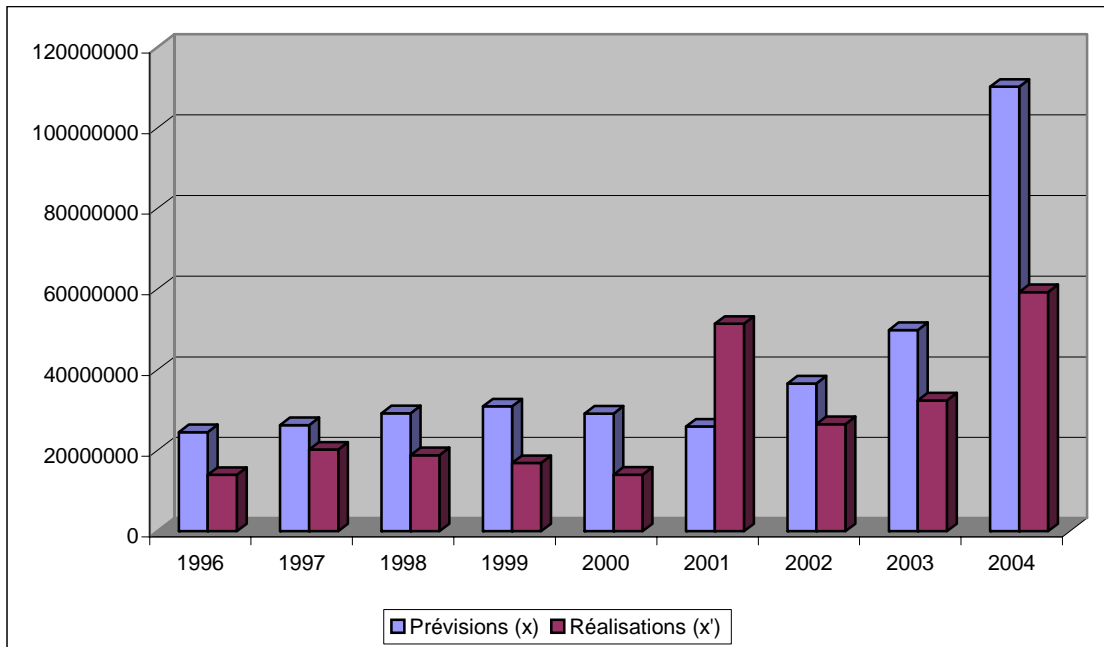


Tableau n° 10 : Rapports (x'') entre les réalisations (x') et les prévisions (x) de recettes budgétaires globales (RBG) : Ecart

Années	Prévisions (x)	Réalisations (x')	$x''=x'/x$ en %	Ecart($x'-x$)
1996	24 600 241	13 985 836	56,85%	-10 614 405
1997	26 347 963	20 248 426	76,85%	-6 099 537
1998	29 260 518	18 854 776	64,44%	-10 405 742
1999	31 000 000	16 933 506	54,62%	-14 066 494
2000	29 200 000	14 013 456	47,99%	-15 186 544
2001	25 969 904	51 472 168	198,20%	25 502 264
2002	36 669 904	26 572 594	72,46%	-10 097 310
2003	49 920 000	32 460 328	65,02%	-17 459 672
2004	110 205 645	59 274 940	53,79%	-50 930 705
2005	130 972 349	PM	PM	PM
TOTAL	494 146 524	253 816 030	51,36%	-240 330 494
Moyenne annuelle	49 414 652	28 201 781	57,07%	-21 212 871

Les valeurs contenues dans ce dernier tableau feront également l'objet de représentation graphique.

Graphique n° 10 : Rapports (x'') entre les réalisations (x') et les prévisions (x) de recettes budgétaires globales (RBG) : Ecart



b- Interprétation

En ce qui concerne les recettes fiscales, il est remarqué un important écart entre les prévisions et les réalisations qui sont très loin de les approcher. Ce qui est encore déplorable est qu'au moment où croissent relativement les prévisions en la matière, les réalisations régressent et ce, à un rythme accéléré. Ainsi en moins d'une dizaine d'années, les rapports entre réalisations et prévisions sont passées de 32,65% en 1997 pour se réduire à 01,91% en 2005.

Quant-aux recettes budgétaires globales, elles ont eu le privilège de dégager au cours de la période au moins un (01) écart positif.

En effet, en l'an 2001, les réalisations ont dépassé l'attente exprimée dans les prévisions. Pour 25.969.904F envisagés comme recettes, 51.472.168F ont été effectivement recouverts, doublant pratiquement lesdites prévisions. Le rapport de réalisation en cette année est de 198,20%.

D'une manière synthétique, les prévisions sont moyennement réalisées à 57,07% pour les recettes budgétaires globales. Pendant ce temps, c'est seulement 09,07% qui sont en moyenne réalisés dans les prévisions déjà assez faibles de recettes fiscales totales ³.

Paragraphe 2 : Problèmes liés à la situation fiscale actuelle de Sô-Ava : Vérification des hypothèses

L'examen de l'importance des recettes fiscales dans les finances locales de la Commune de Sô-Ava nous a révélé des résultats qui nous obligent à nous pencher résolument sur les véritables problèmes pouvant justifier cet état de choses. Après les observations et suite aux entrevues et enquêtes que nous avons menées sur le terrain, il s'avère que les problèmes liés à cette situation sont de différents ordres à savoir social , politico-administratif, géo-économique et fiscal. Aussi une juste détermination des réelles causes de la situation actuelle des impôts et taxes d'une manière générale dans la Commune de Sô-Ava, nous permettra-t-elle d'apprécier après vérification, les différentes hypothèses que nous avons formulées dans le chapitre précédent.

Dans ce paragraphe, nous nous intéresserons d'abord aux problèmes sociaux et politico-administratifs et par la suite aux problèmes géo-économiques et fiscaux.

A- Problèmes sociaux et politico-administratifs

La situation fiscale de Sô-Ava a à sa base des problèmes sociaux et politico-administratifs qu'il convient d'exposer successivement.

1- Problèmes d'ordre social

Le cadre général de vie des populations de Sô-Ava à l'intérieur de leur localité est caractérisé par une précarité que son aspect physique permet déjà d'apprécier. De nombreux étrangers en visite touristique à Sô-Ava n'hésitent pas à comparer les habitations qui sont pour la plupart des cases sur pilotis couvertes de pailles, chèrement acquises par les populations, à des nids d'oiseaux tout simplement. Or après une période moyenne de quinze (15) à vingt (20) ans, ces constructions doivent être renouvelées compte tenu de leur

³ voir les tableaux n°7 et n° 8 ci-dessus.

rapide dégradation. De cette façon, beaucoup des vieilles personnes incapables de renouveler au troisième âge leurs propriétés, sont condamnées à passer leurs derniers jours dans des concessions ne leur appartenant pas. Aussi, la majorité des habitants ne cherchent-ils qu'à se réaliser au quotidien pour leur survie. Pendant longtemps, rien n'a prouvé aux populations que l'Etat central a aussi le souci de leur mieux-être.

Dans cet ordre d'idées, nous pouvons affirmer que le défaut de viabilisation de la localité, contraint une grande part de la population active à recourir à l'exode réduisant ainsi la productivité locale. N'étant donc pas en mesure d'apprécier l'utilité directe des administrations dans la réalisation des conditions idéales de vie recherchées par elles, les populations de Sô-Ava s'opposent au paiement des impôts et taxes et restent ancrées dans leur incivisme fiscal. Cet incivisme fiscal est la première cause de l'absence de prélèvements d'impôts et taxes dans cette localité.

Mais malgré cette situation, les ressortissants de la Commune de Sô-Ava qui détiennent à titre de propriété des biens meubles et immeubles dans d'autres Commune du Bénin s'acquittent régulièrement de leur devoir fiscal. C'est donc un sentiment de frustration qui les anime quand par exemple seuls deux (02) villages sur les quarante-deux (42) que compte la commune, sont alimentés en énergie électrique. Ceci nous conduit alors à examiner les problèmes d'ordre politique et administratif qui s'inscrivent eux aussi comme justifiant la présente situation fiscale de Sô-Ava que nous décrivons.

2- Problèmes d'ordre politico-administratif

Rappelons à ce stade que conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi 97-029 du 15 janvier 1999, la Commune, anciennement dénommée District, puis Sous-Préfecture, est une Collectivité Territoriale aujourd'hui dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. A partir de ce moment-là, de lourdes charges incombent aux Collectivités Décentralisées, étant donné que le 3^{ème} article de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin, prévoit que des lois et règlements déterminent dans leurs domaines respectifs, notamment la répartition des compétences ainsi que des ressources publiques entre les collectivités et l'Etat.

Or il ne suffit pas d'envisager des ressources probables, encore faut-il s'assurer des possibilités de leur réalisation. Il s'ensuit alors que le transfert de charges à l'égard de la Commune n'est pas suivi du transfert de moyens conséquents.

En réalité, les recettes budgétaires sont constituées à plus de 90% des subventions de l'Etat central ou de la Préfecture, qui ne suffisent même pas à couvrir les charges de personnel. Et on est fondé à se demander ce que l'Administration a pu entreprendre de manière concrète pour amener la population à adhérer à l'impôt. A part les bureaux de la Mairie, il n'est relevé, à l'exception de la brigade de la gendarmerie dont le local très dégradant déjà n'occupe que 25 m² environ de superficie, la présence d'aucune infrastructure administrative publique à Sô-Ava. Même aucun service relevant de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ne s'y trouve pour mieux suivre l'évolution des recettes fiscales.

Au vu donc de ces différents éléments nous pouvons conclure à une défaillance de l'état pour ne pas parler du désengagement de l'Administration qui collabore, d'une manière tacite à la non évolution, à travers le temps de la situation fiscale actuelle de Sô-Ava.

Après l'appréciation de ces problèmes d'ordre social et politico-administratif, nous examinerons ceux d'ordre géo-économique et fiscal dans la partie B du présent paragraphe.

B- Problèmes géo-économiques et fiscaux

Il n'est plus besoin de démontrer que l'économie est le principal reposoir de la fiscalité. C'est ce qui fait que les problèmes d'ordre économique liés à la situation géographique de la commune, emportent des conséquences non négligeables sur la fiscalité et constituent pour cette dernière les problèmes réels à résoudre.

Ces différents problèmes induits par la situation fiscale de Sô-Ava, seront abordés dans la suite développement.

1- Problèmes d'ordre géo-économique

Lors de la présentation de la commune, sa situation géo-économique s'articulait autour des richesses dont notamment les plans d'eau, ce qui facilite

l'exercice des diverses activités qui y sont menées au plan économique. Mais les conditions d'exercice desdites activités à nos jours ne favorisent pas un essor de la fiscalité dans la Commune.

En effet, il est observé une absence de normalisation, de régulation et de modernisation des activités. A titre d'exemple, nous pouvons citer, entre autres l'exploitation anarchique des ressources naturelles, la pratique désordonnée des akadjas, l'utilisation des engins prohibés et la mise en œuvre des techniques et moyens archaïques et rudimentaires.

Devant ce vide juridique et ce manque de réglementation, de suivi et de contrôle, qui entourent les activités économiques de la localité, il est normal que la matière imposable échappe au fisc qui n'est d'ailleurs pas lui-même présent sur le terrain pour l'appréhender et l'apprécier. Aussi importe-t-il de constater que pour la majorité des populations de Sô-Ava, les activités classiques, à savoir la pêche, l'agriculture et l'élevage, ne sont exercées qu'à titre d'activités de subsistance. L'extraversion et la délocalisation de l'économie locale en générale, ne sont pas de nature à arranger les recettes budgétaires de la commune surtout pour les droits de place sur les marchés et les différentes taxes qui les entourent. Même le tourisme qui, longtemps classé en troisième position des secteurs générateurs de recettes d'exportations après l'industrie automobile et les produits chimiques, discute aujourd'hui la première place à ces deux industries au plan de l'économie mondiale⁴, n'a apporté un seul franc pour alimenter le budget local de la Commune de Sô-Ava, alors que plusieurs milliers de touristes y sont en visite chaque année⁵.

En conséquence, il convient d'accuser à nouveau le coupable silence et l'inaction des administrations à tous les niveaux en général et celles ayant à charge la gestion de la localité de Sô-Ava, en particulier.

Parmi les problèmes liés à la situation de Sô-Ava, certains relèvent de la fiscalité elle-même que nous présenterons dans les lignes qui suivent.

2- Problèmes d'ordre fiscal

Le principal problème est lié aux difficultés qu'il y a à appliquer systématiquement la loi fiscale telle qu'elle existe aux matières imposables

⁴ Rapport du séminaire atelier pour l'Afrique Centrale et de l'Ouest sur le thème : le développement durable du tourisme et la réduction de la pauvreté, tenu à Cotonou du 19 au 21 mai 2004.

⁵ Voir annexe n°5 : statistiques de fréquentation de la Station Touristique de Calavi

(biens et activités) de la Commune de Sô-Ava. Leur aspect et leur caractère que nous qualifions de particuliers nécessitent qu'une attention tout aussi particulière leur soit accordée.

En effet, le défaut de fondation en maçonnerie tel qu'il est prévu par le CGI nous pousse à demander s'il est légal de prélever la contribution foncière des propriétés bâties sur les constructions sur pilotis. Sur cette base, ce sont les quelques maisons en maçonnerie, très rares d'ailleurs et en nombre trop faible qui y seront assujetties. De même, l'exploitation des akadjas par exemple, d'où sont tirés les plus importants revenus de l'activité de pêche, est faite suivant des périodicités allant parfois jusqu'à cinq (05) ans. Or le budget de la Commune est annuelle tout comme le budget général de l'Etat. Aussi la suppression de certains impôts comme la taxe sur les pirogues non motorisées, qui sont les principaux moyens de déplacement détenus en grand nombre, exonérées par la décision-loi n°89-001 du 11 mars 1989 portant loi de Finances pour la gestion 1989, ne prête-t-elle pas à l'amélioration de la situation que nous étudions.

Tout ceci mérite alors une attention particulière de la part des décideurs à divers niveaux et si rien n'est entrepris pour que des solutions adéquates soient trouvées à ces problèmes, la situation de la fiscalité de la Commune de Sô-Ava continuera à rester défailante.

Enfin, il importe que l'administration fiscale mette en œuvre une politique digne de ce nom pour se rapprocher beaucoup plus des populations sur place afin de plus gagner leur adhésion et leur confiance. Car l'éloignement du service compétent qui se trouve sur le territoire d'une autre commune et le manque de sensibilisation, ne sont pas de nature à arranger ladite situation.

Ainsi se présentent la situation des impôts et taxes et tous les problèmes qui y sont liés dans la Commune de Sô-Ava. De nos analyses, il ressort que les hypothèses que nous avons formulées dès le départ restent confirmées dans leur grande majorité.

Après ce chapitre qui nous a permis d'étudier la législation fiscale béninoise et sa mise en œuvre dans la Commune de Sô-Ava, nous aborderons à présent le deuxième chapitre de notre travail intitulé : appréciation des conditions nécessaires et modalités de mise en œuvre d'une fiscalité efficace et efficiente dans la Commune Lacustre de Sô-Ava.

DEUXIEME CHAPITRE :
APPRECIATION DES CONDITIONS
NECESSAIRES ET MODALITES DE MISE EN
ŒUVRE D'UNE FISCALITE EFFICACE ET
EFFICIENTE DANS LA COMMUNE LACUSTRE DE
SÔ-AVA

Afin de pourvoir les caisses de la Commune de Sô-Ava en ressources suffisantes d'une manière générale, et particulièrement en ressources fiscales pouvant lui permettre de couvrir ses charges de fonctionnement d'une part et de réaliser d'importants investissements à la satisfaction des besoins de la population, d'autre part, la situation que présente actuellement sa fiscalité et l'ensemble des problèmes qui y sont liés méritent d'être foncièrement étudiés et corrigés. Cette correction nécessite la réunion d'un certain nombre de conditions dont on peut espérer un rapide rétablissement de la situation fiscale actuelle par la mise en œuvre d'une fiscalité efficace qui ne souffrirait d'aucune inadéquation.

C'est donc au vu des observations faites sur le terrain que seront appréciées les diverses conditions nécessaires et formulées des propositions dont la pertinence ne devrait pas être remise en cause pour que s'implante résolument dans la localité de Sô-Ava, le réseau fiscal du pays.

Dans le développement de ce deuxième chapitre de notre mémoire, nous présenterons les différentes conditions envisageables dans la première section. Il s'agira, à ce niveau, des perspectives. Quant à la deuxième section, elle sera consacrée à la présentation des modalités de la mise en œuvre des conditions évoquées ci-dessus. Ce seront là, nos recommandations générales.

Section 1^{ère} : Des conditions envisageables en perspectives

L'amélioration souhaitée de la situation des impôts et taxes dans la Commune Lacustre de Sô-Ava, ne verra jamais le jour si certaines considérations ne sont pas prises en compte par les autorités en charge de la gestion de cette localité. C'est à ce titre que nous avons envisagé comme éléments préalables au décollage de la fiscalité à Sô-Ava, l'établissement d'une fiscalité qui soit en adéquation parfaite avec les réalités du milieu d'une part, et une ré-dynamisation de la vie économique de la commune d'autre part. Ces deux différents points feront respectivement l'objet des premier et deuxième paragraphes de la présente section.

Paragraphe 1^{er} : Etablissement d'une fiscalité en parfaite adéquation avec les réalités du milieu

Deux points essentiels composeront ce paragraphe.

En effet, outre l'adéquation à la fiscalité, il est convenable d'examiner l'environnement juridique de ce milieu qui, malgré toutes les considérations, ne saurait se laisser confondre dans la masse des Communes du Bénin.

A- Statut juridique du milieu

L'étude du statut juridique de la localité de Sô-Ava, dont il est question à ce niveau sera faite en considération de deux aspects distincts que sont l'aspect domanial et l'aspect fiscal.

1- Du point de vue domanial

Il convient de rappeler ici que la grande majorité des populations de Sô-Ava vit sur l'eau bien qu'il y ait des fonds de terre, et que la pêche qui constitue la principale activité économique de la localité se déploie pour l'essentiel sur le lac Nokoué. Or le cours sur les recettes domaniales nous renseigne que les eaux appartiennent au domaine public de l'Etat et par conséquent, ne peuvent faire l'objet ni de cession ni d'appropriation individuelle.

D'après ce qui ressort de l'histoire sur l'interprétation des textes de lois coloniaux, Sô-Ava est une localité impropre à l'habitation. C'est donc à la faveur des conditions ayant obligé les populations à fuir leur origine pour trouver refuge à cet endroit, que le Colon a dû les laisser faire. Les populations étant désormais installées, il importe que des mesures soient prises et des projets, montés en vue de l'urbanisation progressive de cette Commune.

Ces mesures consisteront à envisager la mise en œuvre d'un système de gestion correcte du foncier. Ceci passera nécessairement par la réorganisation des constructions, le lotissement et le traçage des voies.

A cet effet, il doit être organisé un recensement au terme duquel sera établi le plan d'identification. Cette série de travaux doit être mise en œuvre aussi bien sur la terre ferme que sur l'eau qui sont indifféremment occupées et exploitées à l'intérieur de Sô-Ava, afin que soit faite une promotion de la propriété paisible, en vue de l'éradication ou tout au moins de la réduction des différends déjà trop nombreux qui opposent les populations entre elles.

Pour y parvenir, un déclassement des portions du territoire relevant à ce jour du domaine public de l'Etat, en l'occurrence celui du lac Nokoué qui est le plus grand lac du Bénin, s'avère nécessaire. Cela permettra aux habitants d'exprimer leur droit de propriété sur les domaines qu'ils occupent, tant pour les exploitations à caractère économique. Quelle appréciation pouvons nous faire du statut juridique de la localité vu du côté fiscal ?

2- Du point de vue des contributions

L'autre aspect du statut juridique du milieu choisi pour notre étude concerne les impôts et taxes qui devraient y être levés. En effet, comme nous l'avons signalé plus haut les impôts et taxes prévus par le législateur pour alimenter le budget des collectivités décentralisées, qu'ils soient directs ou indirects, n'ont pas la même importance d'une localité à une autre. A titre d'exemple, nous constatons après nos observations que les contributions directes que sont les impôts foncier, (CFPB et CFPNB) et les impôts professionnels (la Patente et la Licence) n'ont pratiquement rien apporté comme produit aux recettes fiscales.

Pourtant, plusieurs milliers de personnes revendiquent leur droit de propriété sur des domaines¹, y érigent des habitations² et exercent de nombreuses activités³. De ce fait, le paiement desdits impôts pouvait leur être réclamé. Certaines constructions sont réalisées pour être mises en location et devraient voir leurs revenus imposés à la taxe immobilière sur les loyers (TIL). Mais, contrairement à ces différentes considérations, les prélèvements de contributions directes restent défaillants.

Cette situation qui demeure liée au caractère spécifique de la localité, oblige à distinguer les biens et activités existant dans la Commune de Sô-Ava des matières imposables d'autres localités du pays. C'est alors les contributions indirectes et particulièrement la taxe sur les akadjas qui fournit la plus importante part des recettes fiscales.

Toutefois, la particularité évoquée ci-dessus ne caractérise pas de manière exhaustive toute la vie des populations. A cet effet, il est noté la présence de véritables bâtiments en maçonnerie qui peuvent être soumis au même régime fiscal applicable partout ailleurs dans le pays. De même, l'annexe de l'ex Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE) dont la scission a aujourd'hui donné naissance à deux nouvelles sociétés que sont la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) et la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), devrait s'acquitter de ses contributions au titre des activités qu'elle effectue sur le territoire de la Commune. Aussi les entreprises qui gagnent les marchés et exécutent des travaux de construction devraient-elles payer des impôts au profit des caisses locales de Sô-Ava.

En dehors de ces quelques rares cas généraux, il s'avère nécessaire que le Législateur prenne ses dispositions en se penchant sur les besoins de la Commune de Sô-Ava. Ceci passera par l'édition de lois fiscales dont la mise en œuvre soit en adéquation avec les matières susceptibles d'être assujetties aux différents impôts locaux.

¹ Imposables au foncier non bâti

² Imposables au foncier bâti

³ Imposables à la patente et ou à la licence

B- Nécessité d'un système fiscal adéquat

La situation fiscale de Sô-Ava pour connaître une amélioration, a besoin d'un système qui tienne compte de la particularité des réalités quotidiennement vécues dans la localité. Ainsi il est nécessaire que la fiscalité à mettre en œuvre soit adaptée au milieu d'une part, et que, d'autre part, elle incite à l'investissement.

1- Une fiscalité adaptée aux réalités de la Commune de Sô-Ava

C'est en réalité ce de quoi le droit fiscal béninois a besoin pour être en harmonie avec les matières assujetties sur toute l'étendue du territoire national. La fiscalité, telle qu'elle se présente, devrait pouvoir s'adapter aux matières imposables présentes dans la Commune de Sô-Ava. A titre d'illustration, nous suggérons que la perception de la CFPB ne soit plus énoncée pour être levée uniquement sur les bâtiments dont la fondation est en maçonnerie mais aussi sur toutes les constructions en général.

Dans le même ordre d'idées, une promotion des impôts locaux (IL) doit être faite par rapport aux biens. Ainsi, comme mesure pouvant arranger un tant soit peu la Commune de Sô-Ava, la taxe sur les pirogues non motorisées par exemple doit être remise en vigueur en vue d'inculquer aux paisibles populations le sens du devoir fiscal, même si la quotité de cette taxe est fixée suffisamment bas pour que ne ressurgissent à nouveau les raisons ayant été à la base de sa suppression en 1989. Aussi la diversification des activités économiques en vue d'une variation conséquente des taxes sur les mêmes activités s'impose.

Mais pour véritablement prospérer, il s'impose que ces activités bénéficient en toute priorité, des faveurs et grâces d'une fiscalité qui soit incitative à l'investissement.

2 - Une fiscalité incitative à l'investissement

De même qu'il importe d'envisager l'incitation de la fiscalité à l'investissement au plan national⁴, il s'avère tout aussi indispensable que cette

⁴ Objet de notre mémoire de fin de formation au cycle I à l'ENAM qui a pour thème « la taxe professionnelles et la promotion des entreprises en République du Bénin ».

politique fiscale soit mise en œuvre pour favoriser le développement des activités économiques diversifiées dans la localité de Sô-Ava. En effet, il serait difficile à l'économie de Sô-Ava de prospérer si elle doit compter uniquement avec la force et les apports de ses filles et fils qui y vivent. Il importe alors qu'un appel vigoureux soit lancé aux agents économiques de tout genre pour qu'ils viennent y déployer leurs capitaux. Nous ne pouvons alors douter que la promotion prônée des impôts locaux par rapport aux biens présents, sera conditionnée par la promotion préalable de ses mêmes biens qui sont utilisés pour opérer les activités.

Pour être incitative à l'investissement, la fiscalité doit agir sur les taux applicables. De meilleures conditions doivent être assurées aux agents économiques bénéficiant des faveurs de la Loi n° 90-002 du 09 mai 1990 portant code des investissements en République du Bénin.⁵

En somme, tout doit être mis en œuvre pour que la fiscalité soit régulée de manière à attirer les investissements surtout étrangers à Sô-Ava. Ainsi, de nombreuses entreprises choisiront volontiers d'y transférer leurs activités.

L'établissement d'une fiscalité en parfaite adéquation avec les réalités du milieu ne suffit pas à lui seul pour réaliser les conditions idéales et propices à l'amélioration de la situation fiscale actuelle de la Commune. Ainsi faudrait-il que la vie économique, telle qu'elle se présente aujourd'hui dans cette localité du Bénin, soit ré dynamisée pour un avenir Prosper des impôts et taxes.

Paragraphe 2 : Re-dynamisation de la vie économique de la commune

La re-dynamisation de l'économie de Sô-Ava exige une observation pertinente et critique des différentes activités telles qu'elles sont exercées à ce jour en vue de favoriser leur rentabilisation profitable à toute la localité en générale. Par la suite, nous devons pousser notre curiosité au delà des secteurs traditionnels d'occupation des populations pour envisager des initiatives nouvelles qui pourront à un moment ou à un autre donner du souffle

⁵ Modifiée par la Loi n° 90-033 du 24 décembre 1990

et conduire résolument, Sô-Ava à la réalité de son développement économique. C'est donc sur ces différents axes que porteront les deux parties de ce paragraphe.

A- Les secteurs traditionnels d'activités

A ce niveau, nos appréciations porteront dans un premier temps sur les activités de production de biens et, dans un second temps, sur celles de prestation de service.

1- Activités de production de biens

Lors de la présentation dans le chapitre préliminaire de la localité objet de notre étude, nous avons énuméré au titre des activités de production de biens : la pêche, l'agriculture, l'élevage, la transformation des produits agricoles et l'artisanat. Notre perspective de révolutionner l'économie qu'elles animent n'épargne aucune de ces activités. En effet, à l'étape actuelle de leur mise en pratique, elles ont toutes besoin d'être ré dynamisées et réorganisées.

A titre d'illustration, lorsque nous considérons la pêche, nous y relevons entre autre la pratique désordonnée des akadjas par les pêcheurs. Cette technique est principalement à la base de l'envasement du lac qui sans doute pourrait avoir des conséquences indésirables sur toute l'économie en général. Au dire des autorités, ce lac dénommé Nokoué a le privilège d'être classé parmi les plus poissonneux au monde compte tenu de la quantité très importante de poissons qui y sont pêchés tous les ans. Ainsi la population de Sô-Ava, fournit plus de 75% de poissons aux différents marchés des départements de l'Atlantique et du Littoral. Il y a alors nécessité de réglementer un temps soit peu ce système et de limiter la pollution dont elle est la cause en procédant périodiquement au dragage.

Pour ce qui concerne l'agriculture et l'élevage les besoins qui s'expriment résident dans les soutiens en vue de l'élargissement des espaces cultivables et de l'entretien du cheptel qui manque cruellement de soins vétérinaires. L'utilisation des techniques modernes dans ces domaines ne sera pas de trop pour l'accroissement de la production qui, même faite à très grande

échelle, ne fera qu'arranger l'économie et partant, la fiscalité dans la commune de Sô-Ava.

Quant à la transformation des produits agricoles et à l'artisanat, ils ont besoin d'être promus chacun à son niveau. Pour la première qui demeure manuelle et rudimentaire, une politique doit être envisagée en vue de favoriser l'installation dans la commune d'entreprises industrielles à objet social pertinent qui puisse être en commodité avec la production et les demandes sur place. L'artisanat est aussi appelé à se développer pour véritablement exprimer la culture locale et mieux accompagner l'activité touristique qui pourrait devenir incontestablement la principale des activités de production de services sur lesquelles nous portons nos appréciations dans les lignes suivantes.

2- Les activités de production de services

Il convient de rappeler que ces activités concernent le commerce, le tourisme, les transports et communications qui, à l'instar de celles de production de biens sont également tenues d'être viabilisées afin qu'il y ait équilibre dans l'évolution souhaitée.

En effet, le commerce pratiqué par les populations de Sô-Ava, spécialement celui qui porte sur les produits importés du Nigeria doit être réglementé pour devenir ou conserver son caractère formel. Ceci est dû au fait que jusqu'à ce jour, en opérant leurs transactions commerciales ces populations sont toujours dans la crainte du risque d'être arrêtées et d'être dépossédées parfois abusivement de leurs marchandises et même des barques et moteurs qui servent de moyens pour leur transport, sans possibilité de recours. En ce qui concerne le commerce intérieur, il doit être envisagé en vue de l'acheminement de biens localement produits vers les marchés.

Au plan touristique, le constat est désastreux. D'après l'observation des recettes fiscales, il s'est révélé que ce secteur n'apporte rien aux recettes du budget local alors que la commune est dotée d'innombrable atouts touristiques. Des ristournes sont prélevés sur les frais payés par les milliers de touristes qui y sont en visite chaque année. Mais force est de constater qu'il n'y en est aucune trace des documents de la gestion financière de Sô-Ava. Cet état de chose résulte de la confiscation de ces ressources touristiques au profit de seul Ganvié, qui ne compte que deux arrondissements et qui par surcroît n'est

pas doté d'un budget autonome. C'est donc une exploitation égoïste qui est faite de ses richesses par quelques individus qui en font une gestion personnelle, directe et illicite au détriment de toute la population. En 1995 à l'occasion de la réunion des pays membres de la grande famille des francophones, un hôtel a été érigé dans ce même village pour témoigner de l'événement. Mais moins d'une décennie après, il était devenu impraticable et inexploitable.

Tout ceci pour nous limiter à ces quelques éléments doit appeler notre attention à tous pour que soient pensées une meilleure organisation et une gestion parcimonieuse des biens et autres ressources qui naissent des activités touristiques dans la commune lacustre de Sô-Ava.

Le problème des transports et communications est que ces activités sont très difficiles à être opérées et, trop coûteuses si elles doivent avoir lieu, à l'intérieur de la commune. A titre d'exemples nous pouvons affirmer sans risque de nous tromper qu'il est plus facile à un habitant de l'arrondissement de Dékamey de se rendre à Porto-Novo ou encore à Cotonou que d'aller à Sô-Ava, le chef lieu de notre commune. De même, afin d'avoir la fiscalité de transport, un agent résidant dans l'un quelconque des arrondissements de Ganvié doit prendre par la commune d'Abomey-Calavi avant de se rendre à son poste de service situé dans l'arrondissement d'Ahomè-Lokpo.

Ces différents problèmes cruciaux obligent les administrateurs de la commune à divers niveaux à prendre des décisions allant dans le sens de la promotion des transports et communications internes à la localité.

En dehors de ces secteurs traditionnels il est tout aussi envisageable de procéder à la création de nouvelles activités dans le but de parfaire la révolution économique désirée pour la commune de Sô-Ava.

B- Les nouvelles créations d'activités

Il s'agit à ce niveau des précautions nouvelles en vue d'une véritable et pertinente diversification d'activités que nous apprécierons comme suit. Les innovations susceptibles d'accompagner les activités traditionnelles sur le chemin de leur développement et de la prospérité des populations seront

abordées au double plan de la production de biens et de la production de services.

1- Au plan de la production de biens

L'objectif qui est ici visé est une évolution de la diversification des activités pratiquées dans les secteurs de production de biens. L'élargissement de ce champ conduira les agents économiques locaux comme étrangers à orienter leurs investissements vers de nouvelles activités. Il s'agit entre autres de l'exploitation de la carrière de sable naissante et de la culture rizière à laquelle se prêtent si bien les fonds de terre cultivables dans la majorité des arrondissements de la commune.

A cet effet en attendant que des études soient réalisées pour mieux en déterminer les modalités de l'efficacité de son exploitation, il est à noter que Sô-Ava est naturellement dotée en réserves de sables qui peuvent générer des ressources renouvelables, étant donné qu'à chaque crue il y a un comblement favorable aux enlèvement. La jeunesse locale doit alors s'organiser et des installations, mises en place pour faciliter cette exploitation qui nécessite beaucoup de force, le temps que ne se présentent des véritables entreprises spécialisées dans le domaine. Ainsi la commune de Sô-Ava pourrait même prendre au Bénin, la place qu'a occupée jusque-là, la commune de Sèmè-Kpodji dans la fourniture de sable de qualité appréciable à la population nationale.

La riziculture, quant à elle, sera favorisée par les vastes étendues d'espaces marécageux irriguées en permanence à la faveur des multiples plans d'eaux (la rivière Sô, la basse vallée du fleuve Ouémé et le lac Nokoué, notamment) qui caractérisent d'ailleurs la localité.

De même, l'élevage de canards et autres animaux aquatiques qui jouissent de grands marchés au Japon et en Chine, pourra donner une autre meilleure image à cette activité.

L'eau potable constitue une autre ressource naturelle qui devrait être traitée et gérée par les services de la mairie. A défaut, son exploitation devrait pouvoir générer d'importantes recettes fiscales au profit du budget local car des millions de nos francs en sont tirés chaque année sur toute l'étendue de la commune. Toujours est-il que les villages et même les lignées ou familles qui

s'en attribuent la gestion ne sont dotés ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière afin de justifier de la budgétisation des produits qui en découlent et des fins judiciaires de leur utilisation.

D'une manière globale, la promotion doit être faite de toutes les activités de production de biens à savoir les carrières, la pêche, l'agriculture, l'élevage, la transformation des produits agricoles et l'artisanat qui seront au besoin industrialisées et donc modernisées afin que leurs productions dont nous ne doutons pas de la qualité, fassent l'objet d'exploitations à grande échelle.

Des initiatives sont aussi entrevues dans le secteur de production de services.

2- Au plan de la production de services

A ce niveau de nos appréciations, le tourisme retiendra principalement notre attention. Il s'agit d'un produit phare dont la commune de Sô-Ava est naturellement dotée mais qui présente aujourd'hui un état de désuétude.

En effet, à l'étape actuelle de sa mise en oeuvre dans la commune, c'est seulement Ganvié, la Venise Africaine qui est fait visiter aux touristes. Or, ce village ne présentant pas d'évolution caractéristique particulière, il risque de fatiguer ses visiteurs tant qu'il continuera à rester l'unique localité à visiter dans la commune. Il y a alors nécessité de tout mettre en oeuvre pour diversifier les pôles touristiques à Sô-Ava.

En réalité, chacun des villages regroupés par arrondissements présente un aspect qui lui est propre et qui peut se faire du prix sur le marché touristique. Il ne suffira alors qu'à procéder dans ces villages à l'aménagement de nouveaux sites, aussi attrayants que Ganvié mais chacun dans la différence qui constitue sa particularité. A titre d'exemple, nous pouvons citer les vestiges coloniaux situés à Gbessou dans l'arrondissement de Houédo-Aguékou qui sont des symboles vivants d'une histoire des temps anciens dont la recherche et la connaissance loin de donner l'ennui, apporteront à coup sûr un nouveau rayonnement à l'activité touristique dans la commune lacustre de Sô-Ava. Il ne saurait être laissées inaperçues les forêts classées qui longent la limite Nord-Est de la commune.

Il s'impose de ce fait une réorganisation engagée de ces différents secteurs d'activités afin d'éviter aux populations d'être de véritables mendiants assis sur des mines d'or.

La section qui s'achève ainsi nous a permis d'envisager en perspectives, des conditions nécessaires au décollage effectif de l'économie de la commune de Sô-Ava qui demeure l'incontournable motif pouvant justifier la situation fiscale qui y prévaut jusqu'à ce jour. Au cours de cette deuxième section de ce dernier chapitre, nous présenterons les différentes modalités possibles en vue d'une mise en œuvre efficace des dites conditions. D'une manière générale ; il sera question de nos recommandations qui mettront un terme à ce travail de recherche.

Section 2 : Des modalités de mise en œuvre des conditions envisagées : recommandations générales

Pour que la mise en œuvre des nombreuses conditions que nous avons proposées ci-dessus ne se heurte pas ou du moins rencontre peu d'obstacles le terrain doit leur être balisé. A cet effet, plusieurs modalités s'imposent et font l'objet de nos recommandations. Celles-ci seront examinées dans le premier paragraphe, au plan socio-politique et dans le second paragraphe au plan économique et fiscal.

Paragraphe 1^{er} : Recommandations au plan socio-politique

Dans ce paragraphe, deux grandes considérations seront prises en compte en vue d'une paisible mise en œuvre de la fiscalité dans la commune de Sô-Ava. Il s'agit d'abord des modalités devant engendrer le consentement massif de la population à l'impôt, et ensuite des grandes décisions capables de faciliter ou d'imposer ce choix à cette même population. Ainsi différentes actions sont à mener aussi bien au niveau de celle-ci qu'au niveau de la volonté politique.

A - De la sensibilisation à l'adhésion de la population

En vue de résorber le problème de l'incivisme fiscal des populations de Sô-Ava, deux grandes étapes doivent être respectées. L'une, la première, est de les sensibiliser tandis que l'autre consiste pour elle à opérer le choix ultime d'adhérer volontiers à l'impôt.

1- La sensibilisation des populations

Il n'est plus à démontrer que dans toutes les contrées du Bénin d'une manière générale, le mal d'incivisme fiscal tend à être cultivé par les agents économiques. C'est ce qui conduit certains parmi eux à frauder ou à s'évader devant l'impôt. Si une pareille situation prévaut déjà dans les populations de nos villes qui sont estimées être civilisées, elle présente un aspect beaucoup plus dégradant au niveau des populations vivant dans nos campagnes.

Ainsi, pour les amener à changer de comportements, il s'avère indispensable que ces populations surtout celle de Sô-Ava soient soumises à une sensibilisation qui leur enseigne le droit fiscal, le bien fondé des prélèvements d'impôts et la finalité de leur utilisation.

En ce sens, plusieurs séances doivent être tenues avec elles et de multiples campagnes, organisées à leur intention en vue de relever le niveau de leur culture fiscale. Par celles-ci, elles seront invitées à changer de mentalité et à se départir complètement de l'idée que l'Etat va pourvoir à leurs besoins en accordant des subventions. Les populations doivent alors comprendre que les fonds qui sont parfois mis à leur disposition par l'Etat Central, résultent de la cotisation de nombreux autres citoyens.

C'est bien ce qu'a compris la Directrice Départementale des Impôts des départements de l'Atlantique et du Littoral (DDI-AL) en organisant elle-même plusieurs descentes dans la commune de Sô-Ava au cours de l'année 2004. mais la sensibilisation ne suffit pas à elle seule pour que se résolve le problème de l'incivisme fiscal des populations. Il s'impose que le message soit reçu, accepté et mis en application, exprimant ainsi la bonne volonté des populations à adhérer à l'impôt.

2- L'adhésion des populations à l'impôt

Après les opérations de sensibilisations, le résultat attendu est l'adhésion des populations au principe de l'impôt. Pour en arriver là, celles ci doivent prendre conscience du lien de citoyenneté qui les unit à leur patrie et en vertu duquel elles exercent leurs droits civiques et civils. Elles sont tenues de se départir des idées ou des sentiments que leur a conférés leur propre histoire fiscale et selon lesquels payer l'impôt est une punition de la part de l'autorité. Pour cela elles doivent apprendre en versant régulièrement leurs cotisations, à participer à la gestion de la cité commune.

Pour faciliter ce changement de mentalité aux paisibles populations, d'autres actions en dehors de celles de sensibilisation incombent résolument aux décideurs politiques à divers niveaux et c'est ce que nous présenterons dans le deuxième point de ce paragraphe.

B- De la volonté politique

Cette volonté qui occupera une place très importante dans la mise en oeuvre des approches de solutions aux différents problèmes relevés doit, pour être efficace, agir de manière significative sur deux grands domaines bien distincts mais reliés par la communauté de leurs objectifs. Il s'agit du conditionnement de l'environnement par sa viabilisation et de la politique de présence de l'administration dans la commune de Sô-Ava que nous aborderons successivement.

1- Conditionnement de l'environnement

L'une des causes des multiples problèmes de la commune lacustre de Sô-Ava est l'exode rurale. En effet, d'après les résultats de nos enquêtes, plus de 60% des populations de cette localité vivent à l'extérieur de son territoire et habitent dans les communes voisines dont les principales sont Abomey-Calavi dans le département de l'Atlantique, Cotonou département du Littoral et les Aguégus dans le département de l'Ouémé. D'autres vivent dans le département du Mono dans les localités environnantes des lacs Ahémé et Toho telle que Guézin, Possotomè, Sègbohoulè, Adjatokpa et Comè. D'autres enfin résident carrément dans les villages du Nigeria. Pendant ce temps, le

mouvement inverse n'est pas observé et il n'est alors noté qu'une quasi totale absence d'étrangers résidant dans la commune de Sô-Ava comme c'est le cas pratiquement dans toutes les autres communes du pays. Or ce n'est pas de l'extérieur que l'on peut véritablement œuvrer au développement d'une localité comme celle choisie pour notre étude. Il s'avère alors nécessaire qu'elle soit conditionnée afin que s'y développent des cités d'ortoirs aussi bien pour les autochtones que pour les étrangers.

Pour ce faire, Sô-Ava a besoin d'être arrangée, viabilisée et modernisée en vue de sa progressive urbanisation. En réalité il doit être fait une promotion des constructions en matériaux définitifs pour habitation qui pourrait passer par une politique de logement à la faveur de l'administration. L'électrification doit alors être étendue à tous les arrondissements et les moyens de transport à l'intérieur comme à l'extérieur de la commune améliorés.

En dehors de la politique de conditionnement de l'environnement, une autre doit être mise en œuvre et consistera à marquer la présence de l'administration publique au milieu des populations locales.

2- La politique de présence de l'administration publique

L'administration ne devrait à aucun moment laisser les populations avoir l'impression d'occuper une place d'insignifiante importance dans son organisation. C'est un rôle de premier plan que doit aussi jouer l'Etat pour regagner leur confiance. Ainsi il doit chercher à valoriser leur situation qui n'est pas pour autant dégradante.

A cet effet, la première démarche consistera à faire obligation de résidence effective aux Administrateurs qui doivent toujours être présents au milieu de la population comme des poissons dans l'eau. Cette mesure doit aussi concerner tout au moins le Chef de la Brigade (CB) de la gendarmerie et le chef du centre de santé (CCS). Jusqu'à l'époque de la décentralisation, c'est bien une situation contraire qui a été observée ; et maintenant que les élus locaux en l'occurrence le Maire, sont des natifs du milieu, elle pourrait s'en trouver améliorée.

En outre, il importe que des infrastructures publiques autres que les écoles et les centres de Santé, soient implantées dans la commune. Le transfert par exemple de la direction des pêches dans cette localité serait une

initiative très significative. De plus, tel que nous l'avons proposé dans la précédente section, des entreprises relevant du secteur public peuvent y être créées, offrant de ce fait des emplois, participant ainsi à la rectification ou à l'amélioration de la présente situation de l'économie et par conséquent de la situation fiscale actuelle de Sô-Ava. Ce dont nous pouvons être convaincu est que si l'expérimentation des perspectives économiques envisagées parvient à être concluante avec les entreprises publiques, cela rassurera les agents économiques et les bailleurs de fonds qui prendront alors d'assaut ce nouveau marché de notre pays.

Pour le développement du tourisme par exemple, des cités modernes et très rassurantes de par leur confort et l'hygiène qui y seraient observés pourraient être créées à côté des villages traditionnels et anciens.

La dernière partie de nos recommandations relève de l'ordre économique et fiscal. Celles ci feront l'objet du paragraphe 2 de cette section.

Paragraphe 2 : Recommandations au plan économique et fiscal

Alors même que les considérations prises en compte dans le paragraphe précédent formulent des recommandations au sujet des éléments de conditionnement préalables à l'essor de l'économie et donc de la fiscalité de la commune lacustre de Sô-Ava, le présent paragraphe nous permettra de proposer des solutions dont l'observation et la mise en œuvre sans délai auront des conséquences directes et immédiates sur chacun des deux domaines problématiques respectifs. A ce niveau, nos recommandations porteront dans un premier temps sur l'économie et dans un second temps sur la fiscalité.

A- De l'économie

En vue de pallier aux différents problèmes économiques et de voir se réaliser les multiples et intéressantes conditions nécessaires à la prospérité de l'économie dans la commune de Sô-Ava, nos recommandations porteront sur deux points majeurs. Ces différents points que nous aborderont l'un après l'autre peuvent s'énoncer ainsi qu'il suit :

- Réorganisation des activités économiques ;
- Création et développement des services marchands à l'intérieur de la commune.

1- Réorganisation des activités économiques

La réorganisation des activités économiques dont il est ici question doit émaner d'une réglementation objective de chacune des différentes activités qui animent l'économie dans la localité.

Au titre des activités de production de biens par exemple, l'exploitation des eaux pour ce qui concerne la pêche, doit être réglementée en vue d'une meilleure fiscalisation de cette activité et du rendement de son impôt. En effet, au lieu d'être soumis à des tarifs fixes alors qu'aucune mesure n'est réellement prise de leurs dimensions, les parcs à poissons dits akadjas devraient faire l'objet d'un lotissement. Ainsi des dimensions standardisées pourraient être déterminées pour servir d'unités de mesure de la capacité de chaque enclos. De là, chaque pêcheur serait assujéti à l'impôt en fonction de la capacité de son parcs ou de son étendue.

Au titre des activités de production de services, il devrait y avoir dans le domaine commercial, la formalisation des transactions qui mettent les populations en réalisation avec les animateurs des marchés nigériens. Pour ce qui concerne le tourisme, il a besoin pour prospérer, d'être un temps soit peu libéralisé au lieu d'être l'apanage de quelques groupuscules seulement.

Il sera enfin nécessaire que des formations soient organisées à l'intention des agents de chaque secteur d'activités car le constat est que tous les acteurs qui interviennent dans l'économie dans la localité de Sô-Ava, ne sont formés que sur le tas.

Le deuxième point de cette partie concerne la création et le développement des services marchands à l'intérieur de la commune.

2- Création et développement des services marchands à l'intérieur de la commune

Pour la commercialisation des biens produits dans la commune ou importés depuis l'extérieurs de ses frontières les agents économiques locaux sont obligés de recouvrir à des marchés hors de son territoire. Ainsi les produits

halieutiques et agricoles de Sô-Ava sont déversés sur les marchés des communes voisines à savoir Cotonou (Marché Dantokpa, Saint Michel, Houéyiho-Barrières, Gbégamey, Hindé, Ayidjédo, Zogbo...), Abomey-Calavi (Tokpa-Zougo de Calavi, Akassato, Gbodjo, Godomey,...) pour ne citer que ceux-là. Il importe de noter que très fréquemment, des bagarres surviennent entre les Lacustres et leurs hôtes, notamment entre les vendeuses de poissons frais et celles de poissons congelés.

Aucun marché interne n'appelle donc les demandes extérieurs. Pourtant des droits de place sur les marchés sont perçus chez les commerçantes par les agents percepteurs de la Mairie de Sô-Ava et celles ci sont aussi tenus de faire des paiements de droits sur le territoire d'accueil de leurs produits. Malgré ces doubles paiements, des conflits ne tardent parfois pas à surgir, opposant les bonnes dames de Sô-Ava à celles des autres marchés pour des raisons de places peut-être, ou les vendeuses de poissons frais du lac Nokoué à celles de poissons congelés.

Ces déplacements créent d'importants manques à gagner à l'économie de Sô-Ava et aux recettes fiscales devant alimenter les recettes du budget local en ressources. Il urge alors que soient créés des centres d'échanges commerciaux dans chacun des arrondissements et un grand marché central communal à Sô-Ava. Le développement de ces marchés restera toutefois conditionnée par la facilité d'accès et les éléments de sécurité dont ils auront été entourés. A cette fin, nous suggérons un réaménagement de toutes les voies d'accès à la localité qui deviennent praticables en toutes saisons. Il faut avouer que le projet du marché central de Sô-Ava est né depuis 1997 et son plan déjà élaboré. Mais près d'une décennie après, rien ne permet de situer même l'emplacement qui doit accueillir sa réalisation : pas de pierre posée pour en lancer ne serait-ce que le chantier.

Lorsque ces éléments d'ordre économiques seront pris en compte, la fiscalité devra aussi pour sa part procéder à l'observation de quelques aménagements.

B- De la fiscalité

En dépit des difficultés éprouvées dans l'appréciation des textes fiscaux tels qu'ils existent dans le droit béninois, la localité de Sô-Ava souffre cruellement de l'absence d'un service de l'Administration des impôts. Ce sont les raisons qui motivent nos recommandations d'ordre fiscal qui consistent pour la première en la dotation de cette commune d'un service relevant de la DGID et pour la seconde en la promotion des impôts locaux par rapport au biens de la localité.

1- Doter la commune de Sô-Ava d'un service fiscale : CIPE ou RAI

Ayant déploré d'une manière générale la non présence constante de l'administration dans la localité de Sô-Ava, les conséquences de cette absence seraient plus graves au plan fiscal lorsqu'on sait qu'aucun service relevant du domaine ne se trouve nulle part sur son territoire. Comme nous pouvons le rappeler. Le service fiscal territorialement compétent en matière d'impôts locaux à Sô-Ava est le CIPE d'Abomey-Calavi. La situation de ce service dans une autre localité doit avoir contribué indirectement à l'enculturation de la fiscalité par les populations locales.

En effet, en invitant les Lacustres à aller payer leurs impôts au CIPE d'Abomey-Calavi, ils ont l'impression de faire des dons à cette localité parce qu'ils ne savent pas que les produits de leurs paiements sont réservés à la Mairie de Sô-Ava par le Receveur Percepteur. Pour donc enrayer définitivement cette possible confusion de la mentalité de la population lacustre, il est nécessaire que Sô-Ava soit dotée de son propre centre des impôts (CIPE) ou à défaut, de sa propre recette auxiliaire des impôts (RAI).

Pour des raisons d'efficacité, nous n'hésitons pas à proposer que la recette du service qui sera créé soit une "recette ambulante". En réalité, c'est en considération des difficultés qu'éprouvent les populations à se déplacer à l'intérieur de cette commune d'un arrondissement à un autre et du coût qu'elles doivent engager lorsqu'elles sont obligées de le faire de manière commode que nous suggérons que dans la mesure du possible, le Receveur des impôts de Sô-Ava programme périodiquement des tournées dans les différents arrondissements de la commune. Ce faisant, une fois ces populations

prévenues de l'arrivée du Receveur dans l'arrondissement, elles pourront passer payer à son bureau les différents impôts qui leur auraient été notifiés. En tout état de cause, toutes les mesures sécuritaires doivent lui être accordées afin qu'il exécute sa mission en toute quiétude. C'est aussi un élément non négligeable de la particularité qui caractérise la commune lacustre de Sô-Ava.

2- Promouvoir les impôts locaux par rapport aux biens de la localité

Les impôts et taxes perceptibles dans la commune de Sô-Ava émanent, comme ceux des autres localités du pays, de la compétence de la loi, ainsi que le prévoit l'article 96 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui dispose que l'assemblée Nationale vote la loi et consent l'impôt. Etant donné que les textes de loi pris par cette institution sont d'application sur toute l'étendue du territoire national sans pour autant faire une distinction entre les différentes localités, ils doivent concilier les besoins de l'ensemble des dites localités en tenant compte de leurs réalités quotidiennes. C'est bien dans cet objectif que législateur a prévu au titre des impôts devant alimenter le budget des collectivités décentralisées, en même temps la taxe sur les taxis villes à quatre ou deux roues, celle sur les barques et les pirogues motorisées qui servent de taxis dans certaines localités comme dans la commune lacustre de Sô-Ava dont nous nous sommes intéressé à étudier la situation fiscale.

Il importe alors que des initiatives fécondes soient prises en vue de la promotion des impôts locaux telle que nous l'envisageons dans nos dernières recommandations. En effet , pour être promue, la fiscalité locale a besoin de procéder à une recherche minutieuse des biens et activités devant lui servir de bases. Ainsi une réflexion permanente s'avère nécessaire pour permettre d'identifier de manière efficace ,pour la commune de Sô-Ava le vrai moyen de l'élargissement des bases des impôts et taxes qui peuvent y être perçus.

C'est donc dans le sens de cette promotion de la fiscalité locale que nous suggérons que soit remise en vigueur la taxe sur les pirogues non motorisées dont le tarif serait fixé forfaitairement au strict minimum, qui peut être soit de 100 F, 200 F ou tout au plus 300 F. Ce sera un moyen efficace pour atteindre une grande majorité de la population car nous pouvons affirmer sans risque de nous tromper que les pirogues non motorisées constituent les biens

possédés en plus grand nombre dans la commune lacustre de Sô-Ava. En réalité sans même être propriétaire d'une habitation, on peut être propriétaire d'une pirogue non motorisée, et parfois, des individus en possèdent plusieurs.

La promotion des impôts locaux que nous prônons consistera aussi en une réduction significative des taux d'impôts dans la localité afin de pouvoir attirer des investissements de nature à participer au relèvement de l'économie qui tend déjà à être asphyxiée, mais qui conditionne à n'en point douter, l'efficacité des impôts et leur rendement.

L'objectif final qui consiste à voir appliquer sans difficultés majeures, dans la commune lacustre de Sô-Ava les dispositions de la législation fiscale béninoise exige que l'Administration d'une manière générale et particulièrement les autorités locales s'engagent dans un dialogue permanent avec les populations sur place. Ce faisant, leurs avis à ne négliger sous aucune forme, seraient pris en considération afin que ne soit remise en cause par elles, la pertinence des décisions et que ces populations sentent leur effective implication à participer à la gestion de la cité commune.



CONCLUSION GENERALE

La décentralisation qui est le nouveau système d'organisation de l'Administration Territoriale, mise en œuvre en République du Bénin, depuis décembre 2002, confère aux Collectivités Locales la personnalité juridique et l'autonomie financière. Le développement à la base que vient initier ce système de gestion du territoire au Bénin requiert en premier lieu la collaboration et la participation solidaire des populations locales elles-mêmes.

Mais pour y prendre véritablement part, il est nécessaire que ces populations jouissent d'un minimum de bien-être qui doit leur provenir de l'amélioration de leurs conditions de vie sociale et économique.

En vue de la prise en charge des Collectivités Décentralisées par elles-mêmes, elles doivent y avoir été préparées. A l'étape actuelle de la situation qui prévaut dans tous les domaines, pratiquement dans la Commune Lacustre de Sô-Ava, nous constatons que cette localité a besoin d'être révolutionnée au plan socio-politique, administratif, et surtout économique et fiscal.

En effet, sa viabilisation et la politique d'une réelle présence constante et continue de l'Administration, faciliteront la prise des initiatives fécondes en vue de son essor économique, véritable gage de la promotion de la fiscalité locale et de la fiscalité nationale. A dire vrai, la première révolution doit être économique. Ceci est indispensable d'autant plus que, s'il y a prospérité économique, les oppositions, voire les fuites devant l'impôt seront réduites et resteront sans incidence majeure sur l'activité financière des administrations.

A ce stade où les populations de la localité de Sô-Ava ne sont pas très favorables à l'impôt, l'Administration se trouve en position de jouer un grand rôle. Ceci consistera premièrement à les sensibiliser sur le bien fondé de la matière fiscale qui est d'abord d'intérêt général, en vue de requérir leur adhésion. Ensuite, la fiscalité évoluant au rythme du développement économique par le fait qu'elle porte sur des biens et activités, une promotion de l'économie doit être faite en vue du développement et de l'exploitation judicieuse des réelles potentialités et des importantes ressources naturelles de la localité.

Il pourra alors y être recherché les biens et activités à fiscaliser, car il est indispensable de retrouver dans le milieu les vrais moyens de couverture des charges publiques. Toutefois il ne suffira pas que les matières identifiées soient frappées d'impôts ; encore faudra-t-il que ces impôts soient levés justes,

convenables et commodes afin de leur garantir une parfaite efficacité. De l'observation sur le terrain qui nous a révélé que les populations de la localité de Sô-Ava restent à ce jour non encore initiées à l'impôt, le silence doit être rompu à ce sujet.

C'est donc en vue d'aboutir au légitime objectif d'une effective application du droit fiscal béninois qui soit efficiente dans la Commune de Sô-Ava, que nous avons envisagé un certain nombre de conditions tout en proposant les modalités de leur mise en œuvre.

Le verdict de la pauvreté naturelle de certaines régions est bien un faux verdict. Car, selon les humanistes de l'UNESCO et en particulier, le Professeur Lê Thain Khoy, "il n'y a pas de régions pauvres, il n'y a que des régions sous étudiées".

Les autres secteurs du Développement de la Commune de Sô-Ava doivent bénéficier de l'effort d'un investissement profond et sérieux comme nous venons de le faire pour la fiscalité et l'impôt en vue de son effectif décollage.

A l'ultime moment d'en commencer les expérimentations, des études beaucoup plus spécifiques à chacun des domaines considérés devront être initiées. Ceci permettra aux différents acteurs de prendre la mesure de l'enjeu et d'adopter des comportements responsables, utiles pour le Développement de la Commune.

BIBLIOGRAPHE

I- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- ◆ Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin,
- ◆ Décision Loi n° 89-001 du 11 mars 1989 portant loi de finances pour la gestion 1989,
- ◆ Code Général des Impôts du Bénin,
- ◆ Loi n° 90-002 du 09 Mai 1990 portant Code des Investissements, modifiée par la loi n° 90-033 du 24 Décembre 1990,
- ◆ Loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999 portant Organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin,
- ◆ Loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin, Loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin,
- ◆ Ordonnance n° 94-001 du 16 septembre 1994 portant loi de Finance pour la gestion 1994,
- ◆ Décret n° 2005-371 du 23 Juin 2005 fixant la liste des informations relevant des services de l'Etat, indispensables à l'établissement du budget de la Commune.

II- OUVRAGES GENERAUX

- ◆ COZIAN M. (1990-1991): « Précis de Fiscalité des Entreprises » 14^{ème} Edition Litec, Paris,
- ◆ TOUDONOU J. A. et KPENONHOU C. (1997): « Constitutions et textes constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines Dahoméennes ».

III- MEMOIRES

- ◆ AVOUGNASSOU R. G. (1998) : « Les Impôts Locaux : but et importance dans le développement des Collectivités Décentralisées » cycle I, ENAM ;
- ◆ TOKO B. (2001) : « Les Incitations Fiscales à l'Investissement au Bénin : mesures et bilans » cycle I, ENAM ;
- ◆ MIGNANWANDE D. N. (2002) : « La Taxe Professionnelle et la Promotion des Entreprises en République du Bénin » cycle I, ENAM.

IV- DOCUMENTS SPECIFIQUES

- ◆ **Commune de Sô-Ava :**
 - les budgets primitifs pour la gestion des années 1996 à 2006 ;
 - les comptes administratifs des exercices 1996 à 2004 ;
 - le Plan de Développement Communal (PDC) 2005 à 2009 ;
- ◆ **Mission de décentralisation :**
 - la nomenclature des comptes par nature des Communes ;
 - la nomenclature des comptes par fonction des Communes.

V- RAPPORTS

- ◆ Rapport du Conseil Economique et Social de 1997 ;
- ◆ Rapport de la Journée de réflexion des Cadres de la Commune de Sô-Ava de 2004
- ◆ Rapport du Séminaire-Atelier pour l'Afrique Centrale et de l'Ouest sur le thème « Le Développement Durable du Tourisme et la Réduction de la Pauvreté », 2004.

VI- Note de cours

- ◆ BOURAÏMA R. , cours de Recetes Domaniale, ENAM, 2001 ;
- ◆ NOUDJENOUME P. , cours du Droit Fiscal, FASDEP, 2004.

ANNEXES

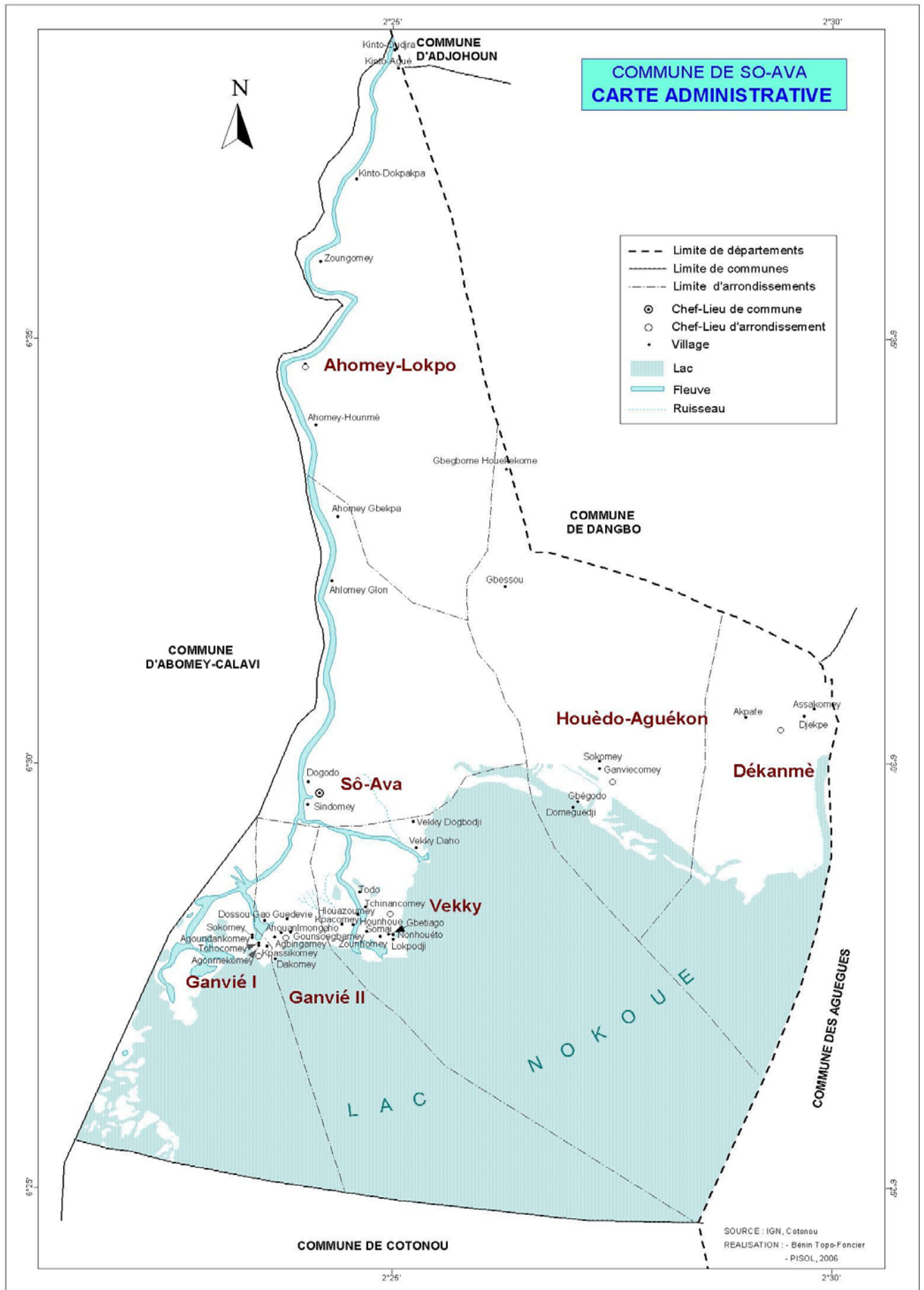
Annexe n°1 : Tableau de bord de l'étude (p. 86,87)

Annexe n°2 : Carte géographique de la Commune de Sô-Ava (p. 88)

Annexe n°3 : Barème des fonciers à Sô-Ava (FB, p. 89 ; FNB, p. 90)

Annexe n°4 : Statistique de recouvrement (Impôts Locaux) : Recette des Impôts Abomey-Calavi de 2001 à 2005 (p. 91)

Annexe n°5 : Statistiques de fréquentation de la station touristique de Calavi à destination de Ganvié, Commune Lacustre de Sô-Ava de 1997 à 2004 (p. 92)



**COMMUNE DE SO-AVA
CARTE ADMINISTRATIVE**

- - - Limite de départements
- Limite de communes
- - - Limite d'arrondissements
- ⊙ Chef-Lieu de commune
- Chef-Lieu d'arrondissement
- Village
- Lac
- Fleuve
- ⋯ Ruisseau

COMMUNE
D'ABOMEY-CALAVI

COMMUNE
D'ADJOHOUN

COMMUNE
DE DANGBO

Houèdo-Aguékou

Dékanmè

Sô-Ava

Vekky

Ganvié I

Ganvié II

LAC

NOKOU

COMMUNE DES AGUEGUES

COMMUNE DE COTONOU

SOURCE : IGN, Cotonou
REALISATION : - Bénin Topo-Foncier
- PISOL, 2006