

**REPUBLIQUE DU BENIN**

\*\*\*\*\*

**MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA  
FORMATION PROFESSIONNELLE**

\*\*\*\*\*

**UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI**

\*\*\*\*\*

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

\*\*\*\*\*

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR  
L'OBTENTION DU DIPLOME DE CADRE A1**

\*\*\*\*\*

**OPTION : ADMINISTRATION  
DES FINANCES**

**FILIERE : ADMINISTRATION  
DES IMPOTS**

**Année Académique : 2005 - 2006**

**THEME :**  
**LA FISCALITE LOCALE DANS LE CONTEXTE  
DE LA DECENTRALISATION : CAS DE LA  
MAIRIE D'ABOMEY-CALAVI**

**Présenté et soutenu par :**

**Philomène Marie- Claudie SASSE ATTOLOU**

**Sous la direction de :**

**TUTEUR DE MEMOIRE**

**Télesphore C. ADJOGLO  
Administrateur des impôts  
Enseignant à l'E.N.A.M**

**MAITRE DE STAGE**

**Christophe AHOMLANTO  
Administrateur des impôts  
Enseignant à l'E.N.A.M**

**IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT DU JURY : Mr. AKPOVI FELIX**

**VICE PRESIDENT : Mr. AKUESSON SYBEL**

**MEMBRE : Mr. ADJOGLO TELESPHORE**

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

# DEDICACES

A **Dieu**, le Père ;

A ma mère veuve **SASSE Zétui** ;

A toi mon cher époux, **Daniel ATTOLOU** et à nos descendants **Carmen, Bruce, Martial, Mireille et Freddy** ;

A toi ma sœur **Blandine Marie-Pétronille** et à mes nièces **Nubiath et Nérouzath**,

A tous mes parents ;

A tous ceux qui m'ont soutenu ;

Je dédie ce mémoire.

**Philomène Marie-Claudie SASSE**  
**ATTOLOU**

➤ A

- Mr Téléphore C. **ADJOGLO**,
- Mr Christophe **AHOMLANTO**,
- Mr Claude **HOUSSOU**, administrateur du trésor, Chef service de l'Assiette du CIPE d'Abomey Calavi
- Mr Michel A. **GLELE**, Administrateur du trésor, receveur au **CIPE** d'Abomey-Calavi
- Mr Zacharie **GBODJEYIDO**, directeur des services financiers de la mairie d'Abomey Calavi
- Mr Vincent **CHOUBIYI**, secrétaire général de la mairie d'Abomey-Calavi
- Mr Jérôme **GBOZO**, Receveur-Percepteur d'Abomey-Calavi.

C'est pour moi l'occasion de vous adresser nos sincères remerciements pour toute la contribution et le soutien dont j'ai bénéficié de votre part tout au long de nos recherches.

➤ Aux membres du Jury,

C'est un honneur que vous nous faites en acceptant de juger ce modeste travail. Nous restons convaincus que vos critiques et suggestions ne feront que l'enrichir.

➤ A tous les professeurs de l'**ENAM**,

Ce travail, d'une manière directe ou indirecte porte la marque de votre sens de responsabilité et d'éducateur ;

➤ Aux parents et amis qui ont contribué à la réalisation de cette œuvre

Nous exprimons très sincèrement notre reconnaissance.

**Philomène Marie-Claudie SASSE ATTOLOU**



**SIGLES ET  
ABREVIATIONS**

CFPB : Contribution Foncière des Propriétés Bâties

CFPNB : Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties

CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises

CGI : Code Général des Impôts

CL : Contribution des Licences

CP : Contribution des Patentes

DF : Droit Fixe

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

DIE : Direction de l'Information et des Etudes

DP : Droit Proportionnel

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

DLC : Direction de la Législation et du contentieux

FB : Foncier Bâti

FNB : Foncier Non Bâti

RDI : Recette Divisionnaire des Impôts

RFU : Registre Foncier Urbain

RNI : Recette Nationale des Impôts

SA : Service de l'Assiette

TDL : Taxe de Développement Local

TFU : Taxe Foncière Unique

TPU : Taxe Professionnelle Unique

Tableau N°1 : Etat des recouvrements des impôts directs et indirects de

2002 à 2005 par la commune d'Abomey-

Calavi.....34

Tableau N°2 : Les prévisions et émissions des impôts directs

.....35

Tableau N°3 : Les émissions et recouvrements des impôts

directs.....36

## LISTE DES GRAPHIQUES ET FIGURES

Figure N° 1 : Carte de la commune d'Abomey-Calavi.....	6
Graphique N°1 : Evolution des recettes fiscales locales de 2002 à 2005 (cas des impôts directs et indirects).....	34
Graphique N°2 : Etude comparative des prévisions et émissions de 2002 à 2005.....	36
Graphique N°3 : Ecart des prévisions et émissions de 2002 à 2005.....	36
Graphique N°4 : Etude comparative des émissions et recouvrements de 2002 à 2005.....	37
Graphique N°5 : Ecart des émissions et recouvrements de 2002 à 2005.....	37

## GLOSSAIRE

**Cadastre** : Le terme cadastre recouvre souvent à la fois le service spécialisé de l'administration qui gère la cartographie foncière et celle-ci. Dans la pratique, en appui aux procédures domaniales et foncières, le cadastre est chargé des activités topographiques de bornage et du travail cartographiques (plans et mappes) qui complètent les dossiers fonciers.

**Collectivité locale** : Communauté d'habitants partageant le même territoire géographiquement et administrativement délimité, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, disposant d'instances délibérantes ( ou exceptionnellement consultatives), et exécutives élues, ainsi que de ses propres services et moyens administratifs, pour l'exercice des compétences qui lui sont reconnues par la loi.

**Décentralisation** : En matière d'organisation administrative et de gestion du territoire, transfert d'un certain nombre de compétences administratives, financières et de gestion, à des collectivités publiques territoriales distinctes de l'Etat et disposant de la personnalité morale, de l'autonomie financière, et d'instances élues.

**Déconcentration** : Mode d'organisation des services de l'Etat consistant dans une répartition en services centraux et services dits extérieurs, ces derniers étant implantés dans les circonscriptions administratives. En général, la déconcentration accompagne le processus de décentralisation.

**Domaine** : Etymologiquement, c'est l'ensemble des biens administrés par un même maître ou propriétaire, donc essentiellement une exploitation rurale, terrains et matériels, animaux, etc. Le domaine a évolué pour s'adapter aux réalités et recouvre aujourd'hui plusieurs concepts : en pratique, une propriété foncière privée, le patrimoine de l'Etat ou d'une personne publique. Les domaines, dans le langage administratif, sont l'ensemble des biens meubles et immeubles utilisés ou détenus par l'Etat et ses services. Une administration spécialisée, dite « des domaines », a la responsabilité de la gestion de ce patrimoine.

**Etat** : C'est un groupement humain fixé sur un territoire déterminé et soumis à un même pouvoir politique.

**Fiscalité** : C'est l'ensemble des règles juridiques permettant à l'administration fiscale d'asseoir, de liquider, de contrôler et de recouvrer l'impôt en vue de la couverture des charges publiques et la mise en œuvre de la politique d'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale de la nation.

**Foncier** : Terme actuellement utilisé, souvent de manière imprécise, voire abusive, pour recouvrir tout ce qui de près ou de loin, touche à l'identification, au statut et à l'utilisation des terrains. Techniquement, le foncier devrait correspondre à l'ensemble des règles relatives à des terrains placés sous le régime de la propriété privée (et par extension de l'immatriculation, dans la plupart des pays africains).

**Immeuble** (bien) : Bien fixé et individualisé. L'ensemble est souvent confondu dans le langage quotidien avec la construction réalisée sur le terrain, alors que ce dernier est immeuble.

**Impôt** : Selon Gaston JEZE : « L'impôt est une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif, et sans contre partie directe en vue de la couverture des charges publiques »

**Lotissement** : ensemble des parcelles de terrains aménagées par la puissance publique ou par un promoteur privé, aux fins de les mettre à la disposition ou de les céder à des personnes privées. La réglementation et donc la définition du lotissement, révèlent autant du droit de l'urbanisme que du droit foncier, et les définitions peuvent en être variables.

**Mise en valeur** : Action qui consiste à aménager le terrain selon des modalités convenues dans l'acte juridique qui permet son occupation ou dans un cahier des charges annexé à cet acte. Juridiquement, cette mise en valeur est souvent la condition de l'accès à un vrai de propriété sur un terrain.



# **SOMMAIRE**

## INTRODUCTION

### **CHAPITRE PRELIMINAIRE: Cadre théorique d'étude problématique et méthodologie**

Section 1: Cadre géophysique et technique de l'étude

Paragraphe 1 : L'état des lieux de base

Paragraphe 2 : Cadre technique du stage

Section 2: la problématique, les objectifs, la méthodologie et la finalité de l'étude

Paragraphe 1 : La problématique générale et les objectifs de l'étude

Paragraphe 2 : Méthodologie et finalité de l'étude

### **CHAPITRE 1<sup>er</sup> : L'autonomie de développement , les objectifs financiers et la politique fiscale**

#### **de la commune d'ABOMEY-CALAVI**

Section 1 : L'autonomie de développement et les besoins financiers du plan

quinquennal d'ABOMEY-CALAVI

Paragraphe 1 : Les fondements juridiques de l'autonomie de développement

Paragraphe 2 : Le plan d'action quinquennal 2005-2009 et les ressources de financement

Section 2 : Les problèmes fiscaux de la commune d'ABOMEY-CALAVI

Paragraphe 1 : Les problèmes liés au cadre structurel d'établissement et de recouvrement des impôts locaux

Paragraphe 2 : Les insuffisances liées à l'assiette, la liquidation et au recouvrement des impôts locaux

### **CHAPITRE II : Les essais de solutions aux problèmes relevés**

Section 1 : Nécessité d'une réforme des services financiers de la commune

Paragraphe 1 : Le Service des Affaires Economiques de la Mairie

Paragraphe 2 : Au niveau du CIPE

Section 2 : Les obligations de la commune en matière fiscale

Paragraphe 1 : Nécessité d'un plan cadastral

Paragraphe 2 : La promotion des secteurs de développement et l'incitation fiscale

## CONCLUSION

## BIBLIOGRAPHIE

## ANNEXES

## TABLES DES MATIERES

## Problématique

La conférence des forces vives de la nation béninoise tenue en Février 1990 a tracé le cadre d'une réforme profonde de l'administration territoriale qui tient compte de la décentralisation et de la déconcentration ; mais l'idée n'était pas, alors, nouvelle. En effet, les ordonnances 74-7, 74-8, 74-9 et 74-10 du 13 Février 1974 portant réforme de l'administration territoriale visaient à « rapprocher par la décentralisation le pouvoir du citoyen »<sup>1</sup> en suscitant l'adhésion de la population à la prise en charge des affaires publiques. Pour ce faire, l'article 4 de l'ordonnance 74-7 portant réforme de l'administration territoriale avait institué la province, le district, la commune qui sont « les collectivités territoriales décentralisées ; elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Mais malheureusement, les administrations locales étaient étroitement contrôlées par le pouvoir central puisqu'elles étaient dirigées par les représentants du pouvoir central .

A l'avènement de la Constitution Béninoise du 11 Décembre 1990<sup>2</sup>, une sérieuse option pour la décentralisation a été faite ; de nouveaux textes portant réforme de l'administration territoriale ont été promulgués<sup>3</sup>. De même, le processus de la décentralisation est rentré dans sa phase active par l'organisation en Décembre 2002 des premières élections communales et municipales. L'entité décentralisée dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière est désormais la commune dirigée par le conseil communal ayant à sa tête le Maire. Le territoire national béninois a été structuré en 77 communes au nombre desquelles la commune d'Abomey-Calavi.

En effet, la décentralisation est apparue comme le préalable indispensable pour atteindre l'objectif de développement local durable. De même, l'autonomie financière conférée à la commune suppose qu'elle dispose de budget propre ;

---

<sup>1</sup> Préfets, Chefs de Districts, Maires de communes, etc....

<sup>2</sup> Loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin

<sup>3</sup> –Loi 97-028 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin

- loi 97-029 portant organisation des communes en république du Bénin

- loi 98-005 portant organisation des communes à statut particulier.

qu'elle puisse mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre l'objectif de développement souhaité. Mais comment la commune d'Abomey-Calavi peut-elle atteindre cet objectif dont les grandes lignes sont retracées dans son plan de développement communal 2005-2009 ?

En effet, à l'image du budget de l'Etat, les budgets communaux sont essentiellement fiscaux au Bénin ; ce qui suppose que l'assiette de l'impôt soit considérablement élargie pour une mobilisation optimale des ressources fiscales indispensables au financement des projets inscrits. Alors, il importe d'appréhender la matière imposable dans toute sa globalité et sa diversité. De ce point de vue, la Commune d'Abomey-Calavi ne manque sûrement pas de matières imposables. Elle dispose en effet, de par son étendue et sa position géographique, d'un gisement foncier important, productif de ressources si la commune pouvait se doter d'un cadastre ; en outre, en ce qui concerne les taxes professionnelles, une action dynamique fondée entre autre sur un effort de recensement, de sensibilisation des acteurs des activités économiques et culturelles permettront sûrement une mobilisation de ressources nouvelles. Une analyse des prévisions et des réalisations au titre de 2002 à 2005 des différentes contributions nous permettra de partir d'une projection sur les cinq (05) années que couvre le premier plan de développement pour appréhender la part des ressources fiscales dans les besoins en ressources exprimées pour cette période.

Alors, que faire concrètement ? Comment la commune doit-elle s'organiser ? De quelles autres matières imposables dispose-t-elle et où sont-elles localisées ? Comment s'y prendre pour atteindre l'objectif de développement visé ? Telles sont quelques unes des raisons qui ont suscitées en nous le choix du thème : « **La fiscalité locale dans le contexte de la décentralisation : Cas de la Commune d'Abomey-Calavi** ».

En effet, tout instrument stratégique adopté en vue du développement de la Commune d'Abomey-Calavi qui ne prendrait pas en compte les conditions d'accroissement des ressources fiscales, manquerait de sérieux. C'est pourquoi, à travers nos recherches sur le thème qui précède, nous nous efforcerons de

diagnostiquer les conditions du développement de la localité en mettant surtout l'accent sur l'assiette et le recouvrement des impôts locaux. Dans le domaine de l'assiette, la détermination des matières imposables sera une priorité ; s'agissant du recouvrement, les techniques indispensables et les moyens nécessaires ne seront pas occultés.

Pour ce faire, nous ne nous limiterons pas aux connaissances livresques ; une enquête de terrain s'avère indispensable de même que le recours aux techniques fiscales modernes. La démarche annoncée nous conduira sûrement aux objectifs que nous nous sommes assignés et dont les résultats sur le terrain prouveront leur efficacité.



# **INTRODUCTION**

En tant que système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine ou à un service de s'auto-administrer sous le contrôle de l'Etat, la décentralisation est le mode de gestion des collectivités locales pour lequel le Bénin a opté. En effet, la conférence des forces vives de la nation de février 1990 a fait une option sérieuse pour l'instauration de principes démocratiques qui ont été consacrés par la constitution du 11 décembre 1990. Au nombre de ces principes figure la pleine participation des citoyens à la gestion des affaires de leur localité. La concrétisation dans les faits de ce principe s'est traduite par l'organisation des premières élections locales dans le cadre de la décentralisation en 2002. L'installation des conseils communaux a constitué le point de départ de la gestion des affaires par les élus locaux.

Mais cette gestion suppose le financement des tâches de développement. La commune d'Abomey-Calavi, située dans le département de l'Atlantique et dont le cadre géographique est décrit ci-dessous, figure au nombre de ces communes, entités autonomes dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière telles que prévues par la loi 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la république du Bénin.

Pour faire face à ses besoins financiers la commune d'ABOMEY-CALAVI doit mobiliser des ressources comme toute autre collectivité territoriale de la République du Bénin. Sur ce point, il n'est pas surabondant de préciser que les recettes budgétaires de ces collectivités comme le budget national sont essentiellement fiscales. Dès lors, la commune doit mettre en œuvre des stratégies appropriées lui permettant d'optimiser ces recettes fiscales. C'est dans le but de se rendre compte des moyens et méthodes d'action mis en œuvre pour mobiliser ces recettes fiscales par la commune d'Abomey- Calavi, et d'analyser le système d'évaluation et de recouvrement, que nous avons fait un stage au CIPE de ladite commune. Notre objectif est aussi de faire en sorte que l'étude nous permette de mettre en exergue les insuffisances du système de mobilisation des recettes fiscales et d'y proposer les solutions adéquates. Pour se rendre compte de la nécessité d'un tel travail, il suffit de se référer au plan de développement de la commune pour le

quinquennat 2005-2009 ; la mise en œuvre de ce plan et la réussite des objectifs qui y sont fixés suppose une importante mobilisation de ressources financières. Mais face à une telle contrainte on peut se demander si le niveau de recouvrement actuel des recettes fiscales dans la commune permet-t-il de faire face à ces besoins financiers ? Aussi, l'analyse du cadre géophysique de la commune d'Abomey-Calavi permet de conclure que cette commune regorge d'importantes potentialités économiques, avec un espace physique vaste. Mais tout ceci profite t-il au plan fiscal au développement de la commune ? Telles sont quelques unes des questions auxquelles nous avons voulu répondre en choisissant de développer et d'approfondir le thème : « **LA FISCALITE LOCALE DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION DANS LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI** ».

En effet, l'analyse des problèmes fiscaux de la commune telle que faite à l'occasion du stage et relatée ci-après, se fonde sur une problématique générale : celle relative à l'optimisation des recettes fiscales. Elle suscite des problèmes spécifiques qui varient suivant que l'on se situe dans telle ou telle autre phase du processus aboutissant au paiement de l'impôt par le contribuable. Les résultats du stage en ce qui concerne les difficultés existantes, les insuffisances techniques et les solutions à apporter à ces différents problèmes spécifiques ont été présentés ci-après au titre des chapitres 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup>. Mais bien avant, un chapitre préliminaire est indispensable pour situer nos lecteurs sur la géophysique de la commune, le cadre structurel de stage, les problèmes dont les solutions sont recherchées et les objectifs à atteindre.

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE : Cadre théorique d'étude problématique et méthodologie**

Les collectivités décentralisées que sont les communes sont des entités dotées au regard de la loi, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elles se sont vues assigner des objectifs de développement à la base.

La commune d'Abomey-Calavi en tant que collectivité décentralisée s'est dotée d'un plan de développement quinquennal qui retrace les grands axes des activités de services publics que les élus locaux entendent mener pour le développement de la localité. L'étude de la fiscalité locale de la commune d'Abomey-Calavi se justifie par les nécessités d'accroître les ressources fiscales indispensables pour la réalisation des objectifs fixés dans son plan de développement.

Cette étude suppose une méthodologie de recensement de la matière imposable ; une approche analytique qui prend en compte les données de littérature, les documents fiscaux disponibles et la pratique en matière de détermination de l'assiette, de la liquidation et du recouvrement de l'impôt. De même, des résultats d'enquêtes externe et interne au niveau du CIPE de cette localité nous serviront de base à cette analyse au terme de laquelle un diagnostic sera établi comme il ressort des motivations de l'étude.

### **SECTION I: Cadre géophysique et technique de l'étude**

Notre intention d'analyser la fiscalité locale dans le contexte de la décentralisation au niveau de la commune d'Abomey-Calavi, se justifie par une volonté de mettre à la disposition des autorités en charge de cette entité décentralisée, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, les stratégies pouvant leur permettre d'accroître leurs ressources financières indispensables pour financer le développement local.

En effet, une étude sommaire des statistiques nous permet de noter que des ressources fiscales constituent les principales ressources de fonctionnement, d'investissement qui concourent actuellement au développement de la localité. Ces ressources représentent près de 42% du budget de la commune

Pour cerner cette étude, il convient de présenter l'état des lieux de base, d'en déduire la problématique de l'étude avant d'évoquer et les méthodes d'investigations.

### **Paragraphe1 : L'état des lieux de base**

Pour l'analyse de la fiscalité locale à Abomey-Calavi, il est indispensable de se fonder sur les données disponibles. Mais bien avant il faut situer le cadre géophysique, l'influence environnementale, les structures techniques opérationnelles en matière fiscale, et leurs moyens d'investigation. Aussi faudra t-il identifier les problèmes qui se posent et faire ressortir la problématique de l'étude.

#### **A- Le cadre géophysique de l'étude**

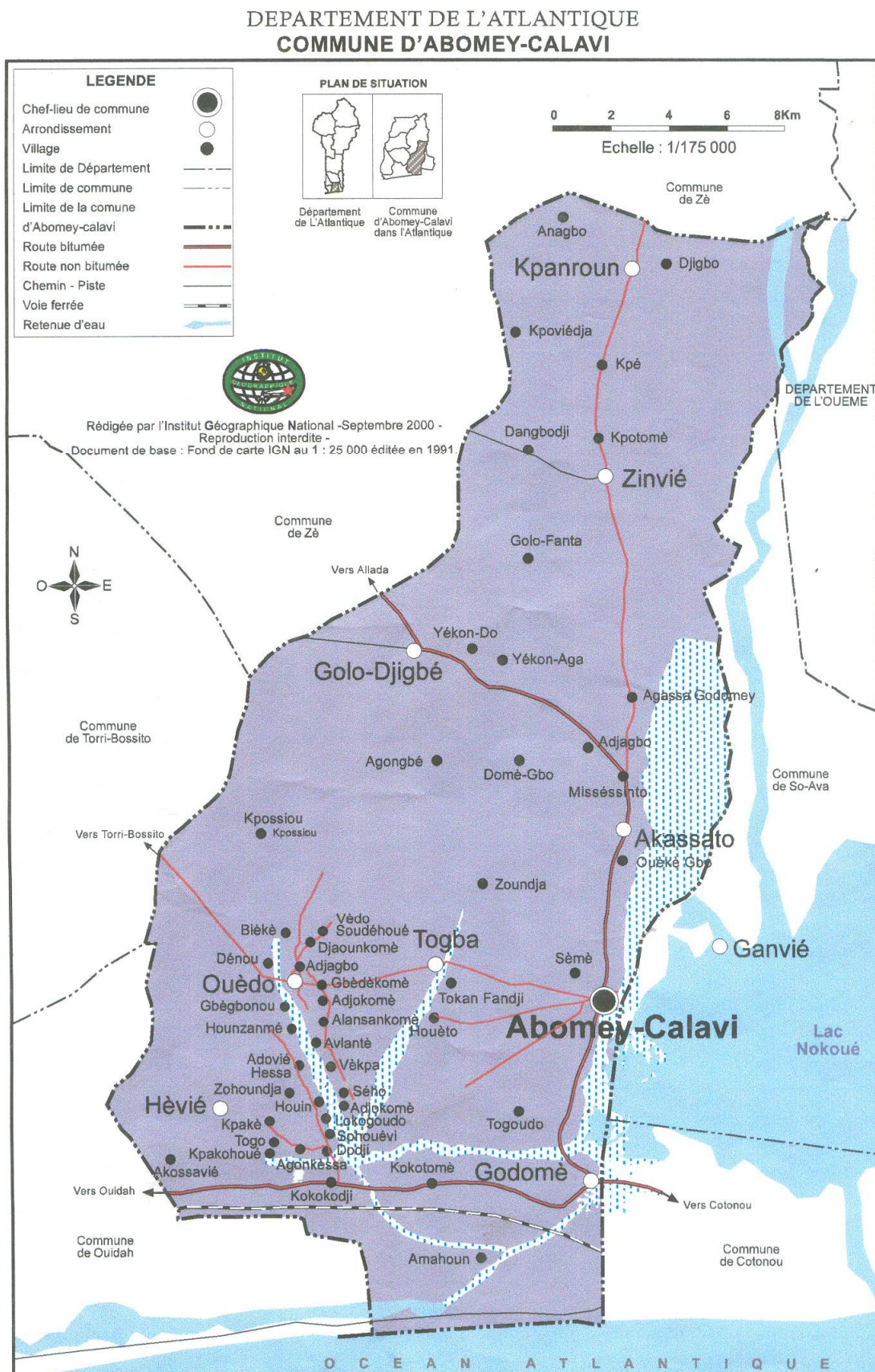
Une bonne appréciation de l'importance de l'étude nécessite que le cadre physique soit décrit en vue d'identifier les atouts dont regorge la commune. En effet, dotée d'une superficie de 539Km<sup>2</sup>, la commune d'ABOMEY-CALAVI est située dans le département de l'atlantique, il a un climat sub-équatorial et un relief peu accidenté comprenant un plateau intérieur, un réseau hydrographique important constitué de trois plans d'eau, le lac nokoué et la lagune côtière et la mer à hauteur de Togbin. Ce réseau est une importante source de potentialités touristiques et halieutiques. De même Abomey-Calavi dispose d'un important gisement foncier sous exploité au plan fiscal en raison de l'inexistence d'une politique foncière adéquate, notamment un plan cadastral bien défini. Toutes ces potentialités économiques méritent d'être valorisées pour le bien être des populations de la commune réparties dans les neuf (09) arrondissements que compte cette dernière.

Par ailleurs l'environnement socio-économique de la commune constitue aussi un facteur favorable à son développement. En effet, faisant frontière avec la

commune à statut particulier qu'est Cotonou, on note ces dernières années un déplacement massif des populations qui optent pour s'installer à Calavi en raison de l'engorgement de Cotonou et surtout des problèmes d'inondation, Cotonou étant sous le zéro marin selon les géophysiciens. Aussi la commune de Abomey-Calavi comporte t-elle très peu de sols inondables, ce qui constitue un avantage pour la promotion et l'expansion de l'habitat.

Enfin, la commune étant traversée par deux grandes routes Inter-Etats Cotonou-Malanville et Cotonou-Hilacondji et la voie ferrée de Godomey jusqu'à hauteur de Cocodji, se présente comme une ville carrefour où s'approvisionnent les voyageurs en transit vers l'intérieur du pays. Ci-joint la carte de la commune d'Abomey-Calavi.

**Figure N°1** : Carte de la commune d'Abomey-Calavi



## **B- Les structures techniques opérationnelles en matière fiscale**

Au plan local, l'impôt a un but financier, mais joue également un rôle social en tant que moyen d'intervention sur l'économie. Les impôts locaux sont donc d'une très grande importance au plan communal lorsqu'on considère le niveau de vie et d'équipement en infrastructures communautaires des populations concernées ; autrement dit, la politique fiscale locale traduit le degré d'intervention de la puissance locale à des fins économiques et sociales. Il en résulte que pour la collecte des impôts locaux, la collectivité décentralisée doit être dotée, de moyens techniques et humains adéquats.

Les neuf arrondissements de la commune constituent le territoire fiscal de la localité. Ce sont Akassato, Calavi, Godomey, Glodjigbé, Hêvié, Kpanroun, Ouèdo, Togba et Zinvié.

S'agissant des techniques fiscales utilisées pour couvrir ce territoire fiscal, il faut signaler d'entrée que c'est le CIPE d'Abomey-Calavi qui est responsable de l'appréhension de la matière imposable jusqu'au recouvrement des impôts établis. Il convient de décrire cette structure qui relève de la DGID et où s'est déroulé notre stage. Nous ne devons pas occulter le rôle de collecteur d'impôts indirects joué par le Service des Affaires Economiques par le biais de la régie au niveau de la Mairie, et aussi, celui principal de comptable public que joue la Recette-Perception du Trésor.

### **1-Presentation du CIPE**

Le CIPE est une structure technique de la DDIA-L, elle-même représentant la DGID au niveau du département de l'Atlantique et du Littoral.

Le CIPE est un démembrement de la DGID qui couvre une ou plusieurs communes. Il est chargé de l'assiette, du recouvrement et de l'instruction du contentieux de la TFU, la TPU, de la patente et de la licence dans les localités où le registre foncier urbain existe ; ou du foncier non bâti (FNB), du foncier bâti (FB),

de la patente, la licence et des impôts d'Etat des petites entreprises soumises au régime du forfait dans les localités non dotées du RFU.

Il est en principe dirigé par un chef de centre nommé dans la catégorie des administrateurs des impôts ayant au moins cinq (05) ans d'ancienneté.

Le CIPE comprend : un Service d'Assiette, une Recette Divisionnaire des Impôts.

### ➤ **Le Service d'Assiette**

Chargé de l'assiette, du contrôle et de l'instruction du contentieux des impôts et taxes relevant du centre, il assure :

- Le recensement de la matière imposable ;
- La mise à jour du fichier des contribuables ;
- La saisie des données de base ;
- Les travaux relatifs à l'émission des titres de perception.

Il participe également à la distribution des avis d'imposition.

Le chef du Service d'Assiette nommé dans la catégorie des administrateurs des impôts ayant au moins cinq (05) ans d'expériences est chargé de :

- L'appréciation de la matière et de la liquidation de l'impôt ;
- L'encadrement de son service ;
- La validation de toutes les informations et modifications pouvant contribuer à la mise à jour des fichiers de base des impôts locaux.

### ➤ **Recette Divisionnaire des Impôts**

Elle assure les fonctions de recouvrement des impôts et de l'instruction du contentieux ;

Elle comprend trois divisions à savoir : caisse, recouvrement, comptabilité. Elle peut avoir sous la tutelle une ou plusieurs recettes auxiliaires.

Comptable publique de formation, le Receveur Divisionnaire consacre l'essentiel de ses travaux à l'action en recouvrement. Il est personnellement et pécuniairement

responsable de l'encaissement, de la conservation des fonds et valeurs dont il a la garde et de la justification de toutes opérations qu'il effectue.

Il est nommé dans la catégorie des cadres A ayant au moins cinq (05) ans d'expériences. Il effectue des opérations de reversement à la Recette-Perception du Trésor.

## **2- La Recette-Perception**

Dépositaire du denier public, la Recette-Perception du Trésor est une structure technique déconcentrée de la DGTCP. Elle joue le rôle principal du comptable public de la commune en encaissant toutes les recettes fiscales et non fiscales du budget de l'Etat et celui de la localité tout en procédant également aux dépenses.

Elle est structurée selon la note de service N° 030/DGTCP/RP-202 du 25 Janvier 2002 en plusieurs divisions: division du secrétariat, division de la caisse, division de la pension, division des collectivités locales, division de la comptabilité. Nous allons mettre en exergue seulement les attributions de quelques divisions compte tenu de leur liaison étroite avec la commune en matière de recettes fiscales locales. Il s'agit de:

- Division caisse

Elle comporte trois guichets et joue le rôle d'encaissement et de décaissement de fonds. Elle est chargée également de la tenue de divers documents comptables dont le calepin de caisse qui renseigne sur la décomposition du numéraire.

- Division de la comptabilité

En plus de toutes les tâches comme le dépouillement de la comptabilité journalière de la caisse, de l'établissement du relevé des dépenses pour le compte des communes et autres qui lui sont dévolus, elle assure en outre la confection du bordereau mensuel de développement des recettes du budget national. Elle est enfin

chargée de la réception et du classement des pièces de recettes et de dépenses des collectivités locales en vue de l'élaboration du compte de gestion.

- Division des collectivités locales

Elle est chargée entre autres :

- De l'examen de tous les projets d'engagement de dépenses de l'ordonnateur qui est le Maire dans le cadre du budget communal, et de vérifier notamment si celui-ci a respecté les règles de la spécialité et de la limite des crédits votés ;
- Du traitement des titres de paiement émis par l'ordonnateur ;
- De l'enregistrement des paiements effectifs par rubrique budgétaire ;
- De la production des bordereaux de développement des recettes et de dépenses engagées ainsi que la situation financière du budget local ;
- De la mise à jour des bordereaux de détails
- De la tenue de la comptabilité des valeurs inactives de la collectivité locale

En effet, la Recette-Perception réalise également des contrôles au niveau de la régie de la commune et parfois fait des descentes dans les marchés pour constater l'efficacité des agents en service et aussi les malversations par eux commises.

Telle est de façon succincte les attributions de certaines divisions de la Recette-Perception d'Abomey-Calavi. Quelle est alors la relation qui lie le Service des Affaires Economiques de la Mairie à la Recette-Perception ?

### **3- Le Service des Affaires Economiques**

Dans l'organigramme de la Mairie d'Abomey-Calavi, il est prévu un service des affaires économiques qui a été effectivement instauré et qui dépend de la Direction des Services Financiers. Ce service des affaires économiques est chargé de l'étude de l'identification et du recouvrement des impôts et taxes locaux ; notamment les impôts indirects. Ce service comprend entre autre la régie de recettes qui est spécifiquement chargé des recettes fiscales.

C'est la structure qui reçoit de la Recette-Perception des valeurs inactives émises lors de la collecte du montant des impôts indirects. Les produits de cette collecte sont réservés par décade à la Recette –Perception. Cette structure joue donc un rôle fondamental en matière de mobilisation des impôts locaux.

## **Paragraphe 2 : Cadre technique du stage**

Les diverses structures d'accueil au sein de la DGID sont le CIPE d'Abomey-Calavi, la DLC, la RNI et la DIE. Elles ont été choisies à dessein pour nous faciliter les recherches.

### **A/ Les lieux de stage**

#### **1°) CIPE d'Abomey-Calavi**

Comme déjà décrit supra, il est composé de deux services à savoir le Service d'Assiette et la Recette Divisionnaire des Impôts.

#### **2°) La Direction de la Législation et du Contentieux (DLC)**

Elle est une direction centrale de la DGID ayant sous sa responsabilité deux services qui sont : le service du contentieux et le service de la législation et de la documentation.

Elle a pour attribution :

- L'élaboration des propositions de textes fiscaux,
- La codification et la mise à jour du Code Général des Impôts,
- La mise au point des mesures d'application en toutes matières fiscales,
- La préparation des campagnes d'information à l'attention des contribuables,
- La mise à jour et la diffusion de la documentation,
- Le contentieux des impôts émis, contrôlés et recouverts par la DGID.

- Les attributions, organisation et fonctionnement de la DLC ont pour base juridique la note de service N° 134 / MFE / DC / DGID / DLC du 06 Novembre 1995.

### **3°) La Recette Nationale des Impôts (RNI)**

La note de service N° 097 / MF / DC / DGID / RNI est la base juridique de la RNI. La RNI est aussi une direction centrale composée de trois services :

- Le service de la comptabilité générale,
- Le service de études et statistiques de recouvrement,
- Le service du contrôle et de la réglementation comptable.

Dirigée par un comptable, elle est chargée de :

- l'animation et du contrôle du réseau comptable de la DGID,
- l'élaboration des propositions et de prévisions des recettes fiscales en liaison avec la Direction de l'Information et des Etudes,
- la centralisation des statistiques de recouvrement et de l'étude de l'exécution du budget en recettes de l'Etat,
- l'apurement et la centralisation des opérations comptables du réseau de la DGID,
- la préparation et la confection des comptes administratifs et de gestion, de leur mise en état d'examen par la chambre des comptes de la Cour Suprême,
- la gestion des imprimés et des livres comptables utilisés par les postes comptables de la DGID.

### **4°) La Direction de l'Information et des Etudes (DIE)**

Créée en remplacement de la Direction des Etudes et des Statistiques (DES), la DIE a pour but de faire disparaître le chevauchement des activités existant entre la RNI et la DES. Elle est une direction centrale de la DGID, composée de deux services : le Service de l'Information SI et le Service des Etudes SE. Elle a pour attributions :

- Etudes ayant rapport à l'élargissement de l'assiette,
- La coordination,
- L'animation et l'assistance au service informatique de la DGID,

- La réalisation de toutes études relatives à la gestion de l'Impôt, la centralisation des statistiques, des émissions, des dégrèvements d'office, modérations et remises au regard des impôts locaux et impôts d'Etat, les perspectives des impôts locaux en matière de développement

## **B/ Observations au cours du stage**

Ces observations porteront uniquement sur les impôts locaux au niveau du CIPE et de la DLC.

Au niveau du CIPE, nous avons constaté que le Service d'Assiette n'est pas encore arrivé à appréhender la matière fiscale sur tout le territoire fiscal de la commune. Les raisons sont de plusieurs ordres. A la Recette Divisionnaire, le recouvrement des impôts émis n'est également pas une tâche aisée pour les agents de ce service.

La DLC édite les textes et connaît des contentieux. Nous avons constaté une lenteur procédurale dans le règlement des contentieux ayant pour cause le manque de personnel. Cela constitue une faiblesse de la structure.

## **SECTION II: La problématique, les objectifs, la méthodologie et la finalité de l'étude**

### **Paragraphe 1 : La problématique et les objectifs de l'étude**

#### **A- Problématique**

##### **1-Problématique générale**

La loi 90-32 du 11 Décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin a instauré un système démocratique avec une administration décentralisée. Avec le vote et la mise en application des lois sur la décentralisation les premières élections locales ont eu lieu en 2002 et les élus locaux ont désormais à charge le développement des collectivités locales. Au nombre celles-ci figure la commune

d'ABOMEY-CALAVI dont le cadre géophysique et les potentialités ont été décrites ci-dessus. Seulement le problème fondamental est celui de savoir comment ces jeunes communes peuvent-elles mobiliser des ressources propres indispensables pour atteindre les objectifs de développement qu'elles se sont fixés ? En effet le problème général au niveau de ces collectivités locales est la mobilisation de leurs ressources propres. Il n'est pas surabondant de rappeler que la commune est une collectivité locale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Or le budget de ces collectivités décentralisées, tout comme celui de l'état béninois est essentiellement fiscal. Les autres formes de concours telles que les aides, les legs et les dons ne sont qu'accessoires. Il en est de même pour les emprunts qui dépendent de l'état de solvabilité et des garanties offertes par les communes. Dès lors, il importe que ces entités soient dotées d'une bonne politique fiscale qui permette une meilleure appréhension de l'assiette afin que les émissions et les recouvrements soient optimisés à la hauteur des prévisions et même plus.

La problématique générale est donc de savoir comment optimiser les impôts locaux et parvenir à leur recouvrement effectif grâce à un meilleur fonctionnement des services techniques ci-dessus énumérés. Ce qui permettra la réalisation effective du plan de développement dont les élus locaux ont doté la commune. Aussi cette problématique générale se ramène à l'analyse de plusieurs problématiques spécifiques.

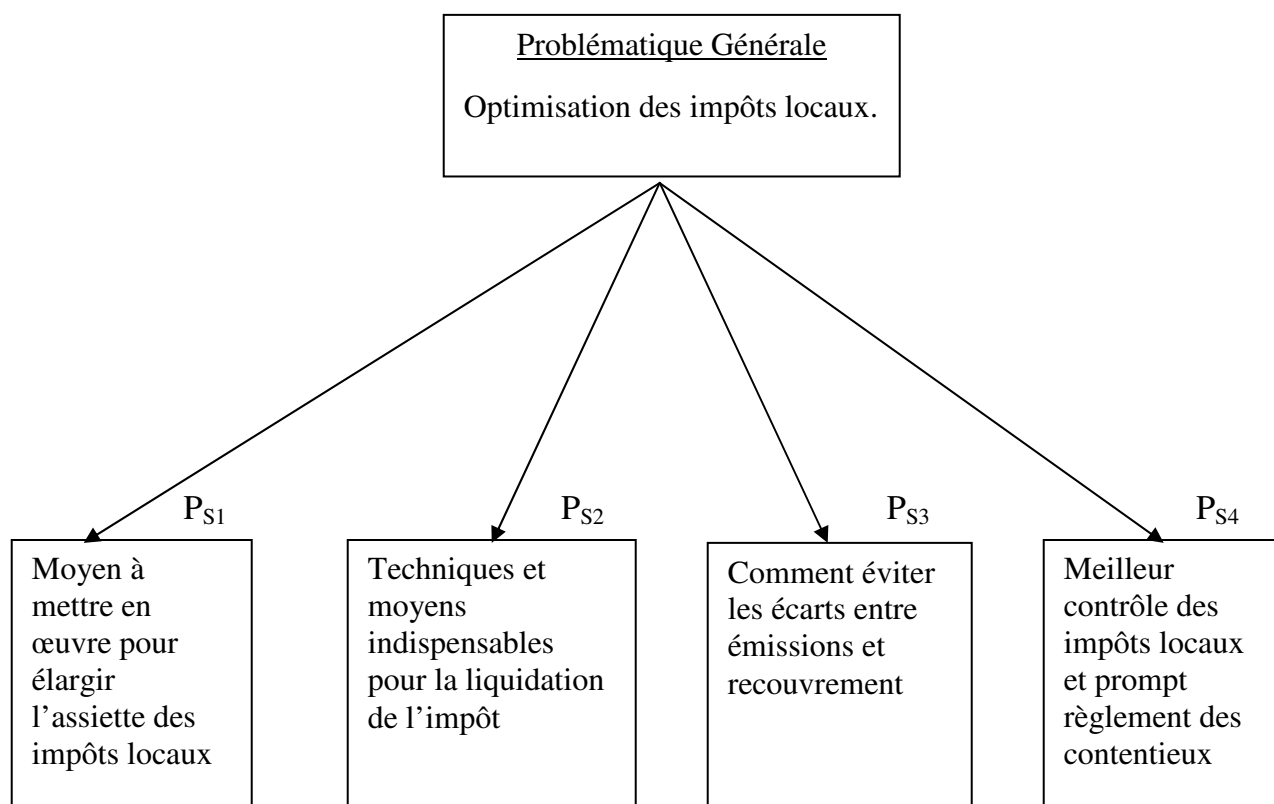
## **2-Les problématiques spécifiques**

Une meilleure appréhension de la matière imposable constitue un préalable pour une optimisation des recettes locales. Que doit alors faire les structures en charge de la fiscalité locale pour atteindre l'optimisation souhaitée ? Et quels sont les moyens à mettre en œuvre ? Les études sur la faisabilité du Registre Foncier Urbain montrent que la commune d'Abomey-Calavi regorge de potentialités au plan économique et surtout fiscal (document RFU). Il ne suffit pas d'appréhender la matière imposable ; encore, faudra-t-il asseoir, liquider l'impôt suivant les techniques d'art. De ce point de vue, les structures opérant en matière fiscale à Abomey- Calavi sont-elles dotées de moyens adéquats au regard de leur mission ?

sinon quelles sont les améliorations éventuelles à y apporter pour une efficacité dans leur fonctionnement ?

En outre, il découle de l'analyse des statistiques recueillies que le niveau du recouvrement des impôts est assez faible par rapport aux émissions. En effet, le taux de recouvrement représente en moyenne 51,10% en 2002, 63% en 2003, 77,40% en 2004 et 47,80% en 2005 des émissions. Nos recherches nous amèneront à identifier des solutions idoines. Comment les services techniques en charge de la fiscalité peuvent-ils améliorer leurs prestations ?

- Enfin les structures en charge du contrôle et du contentieux ont un rôle important à jouer dans le cadre du recouvrement de l'impôt local. Qu'elle sera alors l'effectivité de leurs actions en la matière ? Ce sont là les problèmes spécifiques relevés au cours du stage et auxquels l'analyse qui suit nous permettra de proposer des solutions.



## B- Les objectifs de l'étude

Ils portent sur l'identification des problèmes liés aux impôts locaux et la recherche de solutions liées auxdits impôts.

## **1- L'identification des problèmes**

Les ressources fiscales des collectivités décentralisées sont constituées essentiellement par les impôts locaux. Aussi, la loi 98-007 portant régime financier des communes prévoit des impôts locaux directs et des impôts locaux indirects. Les problèmes liés à l'élargissement de l'assiette, autrement dits, à l'appréhension de la matière imposable et la détermination de la valeur locative cadastrale de ces impôts constituent une préoccupation dans le cadre de nos recherches. Lorsque l'on prend la seule contribution foncière des propriétés bâties, comment détermine-t-on les biens et les personnes imposables ? Surtout dans la situation actuelle où la commune d'Abomey-Calavi n'est pas entièrement lotie et où se posent des problèmes liés aux travaux de lotissement et de voirie, la base d'imposition est-elle évaluée de façon adéquate ? Quels sont les taux appliqués en matière d'impôts locaux ?

Enfin s'agissant du recouvrement, quelle est la procédure en la matière et quelles améliorations peut-on y apporter ?

Comment les contribuables sont-ils déterminés et quels sont les problèmes y afférents ?

## **2. L'énumération des conditions pour un meilleur recouvrement**

Il est indéniable que toute étude de la fiscalité locale, qui n'envisagerait pas la mise en exergue des conditions d'amélioration des impôts locaux souffrirait d'insuffisances.

C'est pourquoi la présente étude se fonde sur l'état des dépenses prévisionnelles de la commune d'Abomey-Calavi pour faire ressortir la nécessité d'accroître les impôts locaux au double plan de l'établissement de l'impôt et du recouvrement.

En effet sans ces impôts locaux, la capacité d'investissement de la commune serait compromise.

Au plan de l'établissement de l'impôt, la restructuration des services de l'assiette, la mise en œuvre de systèmes d'appréhension adéquats et de techniques de calculs appropriés sont indispensables et sont évoqués dans le cadre de l'étude. Par ailleurs, les problèmes de calendrier fiscal souvent négligés sont très importants en cette matière. Alors il importe d'œuvrer désormais pour une célérité des opérations qui concourent à l'établissement de l'impôt.

Au plan du recouvrement, les conditions pour une efficacité sont multiples. Elles vont de la célérité des opérations de distribution à la mise en œuvre de moyens adéquats sans occulter les moyens de contraintes sur le contribuable, car, le consentement du citoyen à l'impôt ne veut pas dire que ce dernier paie librement l'impôt. D'où des mesures hardies de coercition sont indispensables, conformément à la procédure en vigueur en matière de recouvrement.

## **Paragraphe 2 : La Méthodologie et finalité de l'étude**

Pour parvenir aux résultats escomptés dans le cadre des analyses sur les impôts locaux, il convient de recourir à une méthodologie appropriée et l'étude vise une finalité qu'il faut au préalable mettre en exergue.

### **A- la méthodologie de l'étude et la revue documentaire**

L'étude des problèmes fiscaux ne peut se faire qu'à partir d'une approche scientifique fondée sur la recherche et le rassemblement des données aux fins de les analyser. Ce qui permet d'identifier, au terme de l'analyse les solutions éventuelles à apporter aux problèmes relevés.

Pour y parvenir, l'information au moyen des investigations de terrain telles que l'enquête et la revue documentaire ont été indispensables.

#### **1- La méthode de l'information**

Elle consiste à une investigation de terrain qui a permis de situer sur le cadre physique, les potentialités, les difficultés des agents fiscaux et les problèmes existant entre les structures intéressées par les questions liées à la fiscalité.

## **2- La revue documentaire**

Elle a été d'une importance particulière en vue de l'étude de l'évolution de la fiscalité locale.

En effet l'on ne saurait être situé sur l'état des prévisions de recettes et le niveau de recouvrement sans les documents afférents aux rôles, aux budgets de la commune et autres. C'est pourquoi la collecte des données au niveau d'Abomey – Calavi a été d'un important recours.

L'attention a été focalisée essentiellement sur les recettes fiscales et plus particulièrement sur les impôts directs locaux et les impôts indirects locaux puis les problèmes qui y sont liés.

Par ailleurs, l'étude documentaire a portée également sur les bases juridiques; en effet les textes sur la décentralisation et le code général des impôts situent sur l'étendue des impôts locaux et les obligations fiscales des redevables sans occulter le rôle du maire en matière d'exécution du budget communal. C'est pourquoi l'étude documentaire a porté sur ces textes et bien d'autres, notamment les mémoires et les publications de chercheurs. Aussi faut-il situer la finalité de l'étude ?

## **B- La finalité de l'étude**

L'importance de l'étude de la fiscalité locale d'Abomey–Calavi vise des objectifs nobles qui prouvent l'importance de l'étude et cela à plusieurs points de vue.

### **1- L'information documentaire des élus locaux**

L'analyse de la loi 97-029 sur la décentralisation en ce qui concerne l'autonomie financière des collectivités locales, montre que les charges issues du transfert de compétences au profit des collectivités décentralisées sont importantes. C'est dire que pour voir se renouveler la confiance placée en eux par leur électorat, les élus locaux doivent œuvrer inlassablement pour la réalisation des objectifs de développement à eux fixés. Pour ce faire il est indispensable que les informations techniques nécessaires soient mises à leur disposition afin qu'ils mobilisent les ressources locales indispensables pour atteindre lesdits objectifs.

Par ailleurs, les potentialités économiques de la commune d'Abomey –Calavi sont sous-exploitées, voire méconnues pour certains, or leur exploitation sera source d'amélioration du rendement fiscal avec son impact positif sur le développement de la localité.

## **2- La contribution au plan fiscal à la réalisation des objectifs de développement**

Les impôts locaux nécessitent une analyse approfondie ; surtout pour ce qui concerne les diverses natures d'impôts qui les composent et les méthodes permettant de les recouvrer.

De ce point de vu il faut redéfinir les conditions techniques et les principes de finances qui les soutendent. La question du contrôle n'est pas à occulter. En effet il faut que les prévisions de ressources pour la réalisation des objectifs du plan de développement soient atteintes au niveau du recouvrement.

Les impôts locaux constituent pour les autorités locales un moyen d'intervention direct sur l'économie locale ; mais c'est aussi un facteur de développement en ce qu'ils sont une source fondamentale de financement des investissements locaux.

L'analyse des fondements et éléments desdits impôts locaux en vue de leur accroissement permet donc d'œuvrer pour le financement du développement local.

## **CHAPITRE 1<sup>er</sup> :L'autonomie de développement, les objectifs financiers et la politique fiscale de la commune d'ABOMEY- CALAVI**

La loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin a consacré un état de droit et de démocratie<sup>4</sup>. La gestion des affaires publiques à la base se fait suivant un mode d'organisation administrative : la décentralisation. Les collectivités territoriales créées par la loi s'administrent librement par les conseils élus et dans les conditions légales<sup>5</sup>. La commune d'Abomey-Calavi ne déroge pas à ce constat général. En effet, au lendemain des premières élections communales, les élus locaux ont pris en main la gestion des affaires de cette localité. Dès lors, un plan de développement quinquennal a été élaboré pour la période 2005-2009. Ce plan vise essentiellement à faire d'Abomey-Calavi une « commune unie, urbanisée, et sécurisée à économie compétitive et bien gérée, où la sécurité alimentaire et le bien-être social des populations sont assurés et les atouts touristiques valorisés »<sup>6</sup>. Objectifs nobles dirait-on certes, mais qui nécessitent un coût auquel la jeune commune ne pourra faire face si elle n'améliore pas le rendement de ses ressources financières constituées essentiellement des recettes fiscales locales.

Quels sont ces besoins financiers et le fondement juridique de l'autonomie de développement ? Et quels sont les problèmes fiscaux de la commune d'ABOMEY-CALAVI ?

### **SECTION I : L'autonomie de développement et les besoins financiers du plan quinquennal d'ABOMEY-CALAVI.**

En tant qu'entité dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, mais fonctionnant dans le cadre de la tutelle, la commune d'ABOMEY-CALAVI est une entité administrative aux missions définies par la loi. Il est nécessaire d'évoquer les fondements juridiques de cette autonomie de

<sup>4</sup> Préambule de la Constitution du 11 Décembre 1990

<sup>5</sup> Articles 150 et 151 de la Constitution

<sup>6</sup> Articles 150 et 151 de la Constitution

développement avant de s'intéresser au plan pratique à la concrétisation de cette autonomie de développement, notamment en jetant un regard sommaire au plan d'action quinquennal et aux ressources de financement y afférentes.

## **PARAGRAPHE 1: les fondements juridiques de l'autonomie de développement**

Comme il a été dit ci-dessus, l'autonomie de développement de la commune d'ABOMEY-CALAVI, comme pour toutes les communes du Bénin, est fondée sur les textes de droit interne. Au nombre de ceux-ci, on peut citer la constitution béninoise et les textes sur la décentralisation. Avant d'apprécier le concept d'autonomie juridique et financière consacré par ces textes, il est nécessaire de s'intéresser auxdits textes en tant que bases juridiques de la décentralisation.

### **A- La consécration juridique de l'autonomie financière de la commune d'ABOMEY-CALAVI**

En vue de rendre effective l'existence des collectivités territoriales et leur libre administration par les organes locaux élus, tel que prévu par la constitution, le législateur a voté la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

C'est celle-ci qui en ses articles 1<sup>er</sup> et 22 a créé la commune en tant qu'entité territoriale décentralisée dotée de l'autonomie financière et de la personnalité juridique<sup>7</sup>.

En effet, cette loi fixe la dénomination et définit les ressorts territoriaux des structures administratives qui sont citées.

C'est dans ce cadre que la commune d'ABOMEY-CALAVI a été, entre autres, instituée par l'article 07 de ladite loi.

---

<sup>7</sup> Article 1<sup>er</sup> : « .....il est créé une collectivité décentralisée dénommée la commune »

Article 22 : « Les collectivités territoriales décentralisées visées à l'article 2 prennent la dénomination de commune.

Du point de vue de sa structure, cette commune couvre tous les villages et quartiers de ville de l'ex sous-préfecture d'ABOMEY-CALAVI, répartis en neuf (09) arrondissements. Elle est administrée par un conseil élu, le conseil communal dont le maire, responsable de l'organe exécutif est assisté de ses deux adjoints qui peuvent le remplacer en cas d'empêchement.

L'importance de la commune du point de vu administratif est précisée par cette loi. C'est elle qui détermine son organisation, son fonctionnement, ses compétences et la gestion de son patrimoine.

Il est important de préciser qu'une autre loi, la loi 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin indique expressément que la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales<sup>8</sup>. C'est cette loi qui fonde l'autonomie juridique et financière de la commune en son article 1<sup>er</sup>.

Il convient d'apprécier cette notion d'autonomie financière pour se rendre compte de l'importance de l'objectif de développement que se sont donnés les élus locaux de la commune d'ABOMEY-CALAVI.

## **B- La personnalité juridique et l'autonomie financière de la commune d'ABOMEY-CALAVI**

La commune constitue le cadre de l'expression de la volonté des populations à la base. Elle est le cadre de participation de ces dernières à la gestion des affaires publiques locales. En outre, elle exerce des activités qui relèvent des compétences de l'Etat, mais sous le contrôle de ce dernier par l'intermédiaire de l'autorité de tutelle.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi 97-029 du 15/01/1999 fait de la commune « une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, elle s'administre librement par le conseil élu ... »

---

<sup>8</sup> Article 2 de la loi 97-029 du 15 Janvier 1999

En effet, il ressort de ces dispositions que la commune s'organise librement pour exercer ses compétences prévues par les articles 82 à 108 de la loi<sup>9</sup> et clairement définies au chapitre 1<sup>er</sup> du manuel « le guide du Maire ». Elle est l'expression vivante de la démocratie locale. Le développement local constitue un domaine où l'obligation de résultat revêt toute sa signification pour le Maire élu en tant que premier responsable de la commune<sup>10</sup>. Pour accomplir sa mission de développement à la base, la loi prévoit que la commune, sous l'autorité du maire, élabore et adopte son plan de développement, veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales, ceci, en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à la population.

C'est cette disposition légale<sup>11</sup> qui justifie que les élus locaux de la commune d'ABOMEY-CALAVI aient doté ladite commune d'un plan de développement. Mieux, la commune élabore des documents relatifs :

- Au schéma directeur de l'aménagement, territorial ;
- Les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ;
- Les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ;
- Les plans de détails d'aménagement urbains et de lotissement ;
- Le plan de développement économique et social.

Aussi, la commune délivre-t-elle les permis d'habiter et les permis de construire, puis elle assure le contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur. Enfin, sa compétence s'étend à bien d'autres domaines d'actions en vue d'assurer un développement réel. Ce sont bien ces multiples objectifs que l'on retrouve dans le plan de développement d'ABOMEY-CALAVI sur lequel nous fondons nos analyses en matière de mobilisation de ressources de financement et notamment s'agissant des ressources fiscales.

---

<sup>9</sup> Voir annexe

<sup>10</sup> Mission de la décentralisation : « LE GUIDE DU MAIRE », Introduction

<sup>11</sup> Article 84 de la loi 97-029 du 15 Janvier

## **PARAGRAPHE 2 : Le plan d'actions quinquennal 2005-2009 et les ressources de financement**

Se conformant aux orientations du pouvoir central en matière de développement de la collectivité nationale, la commune d'ABOMEY-CALAVI a, à travers ses élus locaux, posé le diagnostic et suivi les orientations nécessaires pour se donner sa vision globale du développement intégré de la commune.

Les orientations stratégiques définies par le conseil communal et les différentes catégories socio-professionnelles de la commune ont été validées pour constituer le plan de développement quinquennal de la commune. Mais la mise à exécution de ce plan suppose indéniablement un coût globalement défini dans les rubriques du plan. Il est nécessaire de s'intéresser aux besoins financiers de ce plan de développement (B) surtout lorsque l'on sait qu'à l'instar du budget national, les ressources locales sont essentiellement fiscales, composées de contributions directes et indirectes.

Aussi, allons-nous relever d'abord les objectifs globaux (A) afin de voir en quoi les élus locaux se sont intéressés à l'assiette des ressources fiscales de la commune d'ABOMEY-CALAVI.

### **A- Les objectifs globaux du plan d'action**

L'analyse du plan d'actions vise essentiellement à faire ressortir les grands axes de développement à travers tous les secteurs de la vie socio-économique que les élus entendent développer durant leur mandat. Il s'agira aussi, au regard du thème analysé, de voir si tous les secteurs producteurs de ressources au plan fiscal sont pris en compte dans le plan de développement. Nous n'occulterons pas de nous intéresser à la politique sectorielle du plan de développement en ce qui concerne chaque domaine de l'activité économique.

Il ressort du plan de développement que, du point de vue des finances locales, le budget de la commune d'ABOMEY-CALAVI est en croissance régulière

depuis 1999. Avec un fort taux de recouvrement des taxes et impôts (75%) ; que le gisement fiscal est très important mais sous exploité<sup>12</sup>.

C'est donc dans le souci d'une meilleure identification des éléments de ce gisement fiscal que les objectifs de ce plan de développement ont été définis. C'est ainsi qu'on y lit que ce plan de développement « donnera un coup de pouce à l'économie locale et de ce fait, permettre de valoriser le gisement fiscal ... »<sup>13</sup>. C'est pourquoi les grands axes de développement visent l'amélioration des recettes fiscales lorsque l'on les analyse minutieusement. Ces grands axes qui regroupent des objectifs<sup>14</sup> méritent d'être énumérés :

- Améliorer le niveau de revenu des populations dans la commune d'ABOMEY-CALAVI en développant les filières agricoles porteuses ;
- Rendre plus performant les services de la mairie et des arrondissements dans le cadre de l'administration et des finances locales ;
- Valoriser et exploiter judicieusement les atouts touristiques, culturels et sportifs de la commune ;
- Réduire la destruction des ressources naturelles ;
- Maîtriser l'urbanisation de la commune<sup>15</sup> ;
- Offrir de meilleurs services de santé et de protection sociale aux populations de la commune d'ABOMEY-CALAVI ;
- Améliorer la couverture de la commune en infrastructures et équipements sociocommunautaires et en enseignants qualifiés.

Ces nobles objectifs ont un coût global prévisionnel d'un montant de trois milliards cinq cent quarante six millions six cent trois mille six cent quarante quatre francs (3.546.603.644 F CFA) sur une période de cinq ans.

S'il est vrai que des concours financiers sont attendus sous forme de dons, legs, etc....., il est néanmoins incontestable que l'essentiel de ces ressources prévisionnelles aura une source fiscale. De ce point de vue, il convient de s'attarder

---

<sup>12</sup> Plan de développement, page 17

<sup>13</sup> Plan de développement, page 25

<sup>14</sup> Au total 18

<sup>15</sup> Elaborer et mettre en œuvre un programme des opérations de lotissement dans la commune

sur le niveau d'émission et de recouvrement des ressources fiscales à ABOMEY-CALAVI et ce, depuis l'avènement de la décentralisation à nos jours soit de 2002 à 2005.

## **B- Approche analytique du recouvrement fiscal au regard des besoins financiers**

Dans la perspective de la décentralisation, les impôts locaux doivent alimenter les budgets des collectivités locales. Leur origine remonte à très longtemps et ces ressources fiscales locales sont composées pour l'essentiel des impôts locaux. Certains de ces impôts sont dits directs et d'autres indirects.

Les impôts locaux sont d'une importance indéniable en raison de leur contribution aux dépenses des collectivités locales indispensables pour l'œuvre de développement. Dans le cadre de notre analyse, il est nécessaire d'énumérer les types d'impôts locaux, de dire leur mode d'évaluation avant de s'intéresser à leur montant global pour les premières années de la décentralisation béninoise<sup>16</sup>.

### **I- Les impôts directs locaux**

#### **1- Les impôts fonciers**

Les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties (CFPB et CFPNB) sont instituées respectivement par les arrêtés locaux 1767 et 1768 du 20 novembre 1945.

##### **a- La Contribution Foncière des Propriétés Bâties**

\* **Champ d'application** : La CFPB est régie par les articles 976 à 987 du Code Général des Impôts. Selon les dispositions de l'article 976 du CGI, il est institué que la CFPB constitue un impôt annuel établi sur des propriétés immobilières sises aux Bénin telles que les maisons, fabriques, usines, et, en général, tous les immeubles construits en maçonneries, fer ou bois et fixés au sol à demeure à l'exception de ce qui en sont expressément exonérés. De même, à

---

<sup>16</sup> Les premières élections locales des conseils communaux ont eu lieu en 2002

l'article 977 du CGI, sont soumis à la CFPB les terrains non cultivés, employés à usage commercial ou industriel, l'outillage des établissements industriels attachés au fond à perpétuelle demeure ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble ainsi que toutes les installations commerciales ou industrielles assimilées à des constructions.

Il faut remarquer que le législateur a prévu des exemptions permanentes et temporaires dans des conditions indiquées respectivement dans les articles 978 et 979 du CGI.

\* **Assiette et liquidation de la CFPB** : L'évaluation de la contribution foncière relève du service de l'assiette. Il s'agit d'évoquer la base d'imposition et la liquidation de l'impôt. Ceci permettra pour la suite du travail de voir les incidences des techniques et méthodes d'évaluation utilisées pour la rentabilité de l'impôt.

La base d'imposition est la valeur locative des propriétés bâties au 1<sup>er</sup> Janvier de l'année d'imposition après abattement de :

- 40% pour les immeubles à usage d'habitat,
- 50% pour les propriétés à usage commercial ou industriel.

La valeur locative prend en compte celle des sols, des bâtiments et des terrains formant une dépendance indispensable et immédiate des constructions (art 982 du CGI). Cette valeur locative est le loyer dans les conditions normales du marché. Ainsi, pour les immeubles à usage d'habitation, la valeur locative est le prix de la location. Si l'immeuble n'est pas loué, la valeur locative est le prix qu'il aurait dû en tirer s'il le louait. Pour les immeubles à usage commercial ou industriel, la valeur locative des terrains est déterminée à raison de l'usage effectif auquel ces immeubles sont affectés au 1<sup>er</sup> Janvier y compris la valeur locative du sol.

De façon pratique, il existe trois procédures de détermination de cette valeur locative. Ce sont :

- Les baux authentiques ;
- La comparaison avec les immeubles dont le loyer est notoirement connue ;

- L'appréciation directe ou l'évaluation administrative.

Dans ce dernier cas, les taux suivants sont appliqués à la valeur vénale des éléments constitutifs de la propriété imposable (article 1004 nouveau du CGI) :

- 5% pour bâtiments, chantiers et sols ;
- 6% pour le gros outillage ;
- 10% pour l'outillage mobile. L'application à la base du taux de la

CFPB permet de calculer l'impôt.

Le taux de la CFPB dans la commune d'ABOMEY-CALAVI est de 20%.

Exemple :

1° Déterminons la CFPB afférente à un immeuble d'habitation loué à 50.000 FCFA par mois.

- Loyer annuel : 600.000
- Abattement :  $600.000 \times 40\% = 240.000$
- La base imposable (BI) serait :  $600.000 - 240.000 = 360.000$
- L'impôt annuel dû :  $360.000 \times 20\% = 72.000$

CFPB = 72.000 FCFA

S'agissant de son recouvrement et de son affectation, elle est recouvrée dans les conditions générales de l'article 1113 du CGI. Toutefois, selon les dispositions de l'article 996 nouveau du même code, elle donne lieu à des versements d'acomptes dans les conditions suivantes :

- 35 % du montant total de la côte due l'année précédente à fin Janvier,
- 35 % à fin Mars,
- le solde à fin Mai.

Le montant de chaque acompte est provisoirement déterminé sur la base de l'impôt dû l'année précédente.

Par principe, tout impôt inférieur ou égal à 5.000 FCFA est exigible en un seul versement au 30 Janvier de l'année, article 996 du CGI.

Selon les dispositions du même article, le produit de la CFPB est affecté au budget communal ; quant aux taux, ils sont fixés chaque année par les conseils municipaux ou communaux dans les limites prévues par les lois de finances.

### **b- La Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties (CFPNB)**

- Champ d'application : la CFPNB est régie par les articles 988 à 996. A l'instar de la CFPB, le FNB est un impôt établi annuellement sur les terrains nus ou insuffisamment bâtis, comportant des constructions légères exonérées de la CFPB.

Les exemptions permanentes et temporaires sont édictées respectivement par les articles 989 et 990 du CGI.

#### - Calcul de la CFPNB

Les terrains soumis à la CFPNB sont imposables en raison de leur évaluation administrative au 1<sup>er</sup> Janvier de l'année d'imposition. Il convient de noter que cette évaluation administrative est fonction des valeurs vénales et est susceptible de révision tous les cinq (05) ans.

Le taux applicable dans la commune d'ABOMEY-CALAVI est de 4 % de la valeur vénale.

Ainsi, la base d'imposition retenue dans la commune d'ABOMEY-CALAVI est de 100.000 FCFA dans les zones urbaines et de 50.000 FCFA dans les autres zones rurales sans tenir compte de la valeur vénale réelle desdits terrains.

Il est judicieux de constater que les bases et taux n'ont connu aucune modification depuis plusieurs quinquennats.

La liquidation de l'impôt donnera :

\*Dans les zones urbaines :

FNB :  $100.000 \times 4\%$

CFPNB = 4.000

\*Dans les zones rurales :

FNB :  $50.000 \times 4\%$  donc CFPNB = 2.000

## **2- Les impôts directs locaux liés à l'exercice d'une profession**

### **a- La Contribution des Patentes**

Elle est régie par les articles 997 à 1032 du CGI

- **Champ d'application**

La patente est due par toute personne physique ou morale, béninoise ou étrangère, exerçant au Bénin de façon habituelle une activité professionnelle non salariée. Cette activité doit être exercée dans un but lucratif et pour son propre compte.

- **Calcul de la CP**

La patente se compose d'un droit fixe (DF) et d'un droit proportionnel (DP).

\* Le droit fixe est constitué d'un droit de base (droit du Code) et d'un droit de centime additionnel. Il est déterminé d'après la nature de l'activité professionnelle, le chiffre d'affaires réalisé, le nombre d'ouvriers ou d'employés, le matériel ou la force de production, article 1038 du CGI.

Le centime additionnel s'obtient par l'application d'un taux variable au droit de base. Ce taux qui varie selon les localités est voté en principe chaque année par les organes de délibération des collectivités locales. A Abomey-Calavi, le taux issu des dernières délibérations est de 30%.

\* Le droit proportionnel est établi sur la valeur locative des locaux professionnels (bureaux, magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, chantiers, entrepôts) et autres locaux ou emplacements servant à l'exercice de la profession y compris les installations de toutes natures passibles de la CFPB à l'exception des appartements servant de logement ou d'habitation.

Il convient de noter que l'assiette du droit proportionnel ne comprend pas la valeur locative de l'outillage à main (pelle, sceau, brouette, ... etc.) et le matériel de transport. Il est déterminé suivant un taux normal ou réduit et selon les classes ou parties des différents tableaux des professions imposables (A, B et D).

Dans la commune d'ABOMEY-CALAVI, le taux normal est de 13% et le taux réduit est de 6,50%.

## **b-La Contribution des Licences (CL)**

Elle est régie par les articles 1033 à 1038 du CGI.

- Champ d'application :

Régie par l'article 1033 du CGI, la contribution des licences est due par toute personne se livrant à la vente en détail des boissons alcooliques ou fermentées, soit à consommer sur place soit à emporter, à l'exception de l'alcool de menthe pharmaceutique et tous les autres produits médicamenteux alcoolisés.

- Base et liquidation de l'impôt

La base est réglée par le tableau E annexé au CGI et varie selon l'importance et le lieu de situation de l'établissement (le droit dû étant fonction de son implantation dans une commune ou dans une localité autre que la commune).

Ainsi, le tableau E compte une (01) catégorie spéciale et quatre (04) catégories courantes. La contribution des licences ne comporte qu'un droit fixe. Le calcul de l'impôt s'opère après le choix de la catégorie adéquate majorée du centime additionnel dont le taux est le même que celui appliqué en matière de la patente.

Exemple :

Calculons la contribution des licences dues par un hôtel – restaurant vendant des boissons alcooliques à Abomey-Calavi.

CL = DF

Un hôtel – restaurant est classé dans la classe spéciale.

\* Droit de base du CGI :

\* C.A (centime additionnel.....30 %

\* Commune .....60.000

\* Autres localités .....60.000

DF = Droit Fixe + (Taux de Centime Additionnel x Droit Fixe de Base)

= 60.000 + (30% x 60.000)

= 60.000 + 18.000 = 78.000

Licence = 78.000 FCFA

### **3- Autres impôts directs**

#### **a- Taxes sur les armes à feu**

La taxe sur les armes à feu est une taxe régie par les articles 1039 à 1041. Elle est constituée d'un droit fixe, d'une taxe annuelle et est perçue au profit des communes.

#### **b-La taxe de développement local (TDL)**

Cette taxe est prévue à l'article 10 de la loi 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes. Elle est basée sur les principales richesses de la commune. Il est à noter que l'imposition à la TDL n'est pas encore instituée par les instances locales.

## **II – Les Impôts Indirects Locaux**

### **1- Les taxes assimilées perçues par d'autres administrations**

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

- La taxe de voirie : Elle est instituée par la loi 90-011 du 31 Mai 1990 portant loi de finances gestion 1990 (article 08). Elle est prélevée au cordon douanier au profit des administrations locales ;

- Des ristournes découlant de la taxe sur la valeur ajoutée. Ce prélèvement est institué par la loi des finances gestion 1993 ;

- La taxe sur la consommation d'électricité et d'eau. Elle est prévue par les dispositions des articles 1082 à 1084 du CGI.

### **2- Les taxes perçues en vertu des titres de recettes**

Diverses taxes indirectes sont prévues par le CGI et qui peuvent être instituées par délibération des conseils municipaux. Il s'agit de:

- La taxe sur la publicité ; elle est régie par les dispositions des articles 1072 à 1081 du CGI. Notons qu'elle est recouvrée par le service des affaires économiques de la commune d'ABOMEY-CALAVI ;

- La taxe sur les locaux loués en garni : Elle est due par les hôteliers logeurs ou loueurs de chambres ou locaux en garni. Cette taxe est sous l'égide des dispositions des articles 1067 nouveau à 1071 du CGI. Elle est prélevée et recouvrée par le service des affaires économiques de la commune d'ABOMEY-CALAVI ;

- La taxe sur les spectacles, jeux et divertissements : Elle est régie par les dispositions des articles 1059 à 1062 du CGI ;

- La taxe sur la vente des boissons fermentées de préparation artisanale : Elle est prévue par les articles 1063 à 1066 du CGI. Elle n'est pas pratiquée au niveau de la commune d'ABOMEY-CALAVI ;

- La taxe sur les pirogues et barques : Elle est prévue par les articles 1051 à 1054 du CGI ;

- Taxe de pacage : Elle est régie par les articles 1048 à 1050 du CGI ;

- Taxe sur les taxis-ville et taxis-moto payée par les propriétaires des véhicules ;

- Les droits de places sur les marchés ;

- La taxe sur l'occupation temporaire du domaine public due par toute personne qui installe baraque, kiosque ou étalage sur les domaines des collectivités locales.

Il faut préciser que la création de tous ces impôts et taxes sont du domaine de la loi ; la commune à travers le conseil n'en fixe que le taux (1).

Ce sont ces impôts dont le domaine est précisé ci-dessus qui sont liquidés et leur montant perçu pour le financement des tâches de développement local.

Pour apprécier leur contribution au budget de la commune décentralisée, il convient de s'intéresser au montant global des recettes fiscales de la commune

d'ABOMEY-CALAVI pour la période 2002 à 2005 qui est celle des premières expériences en matière de gestion des affaires locales par les élus locaux.

Pour cette étude, les données ci-après recueillies à la Recette-Perception d'ABOMEY-CALAVI sur la base des bordereaux de développement de Janvier à Décembre de chaque année se présentent comme suit :

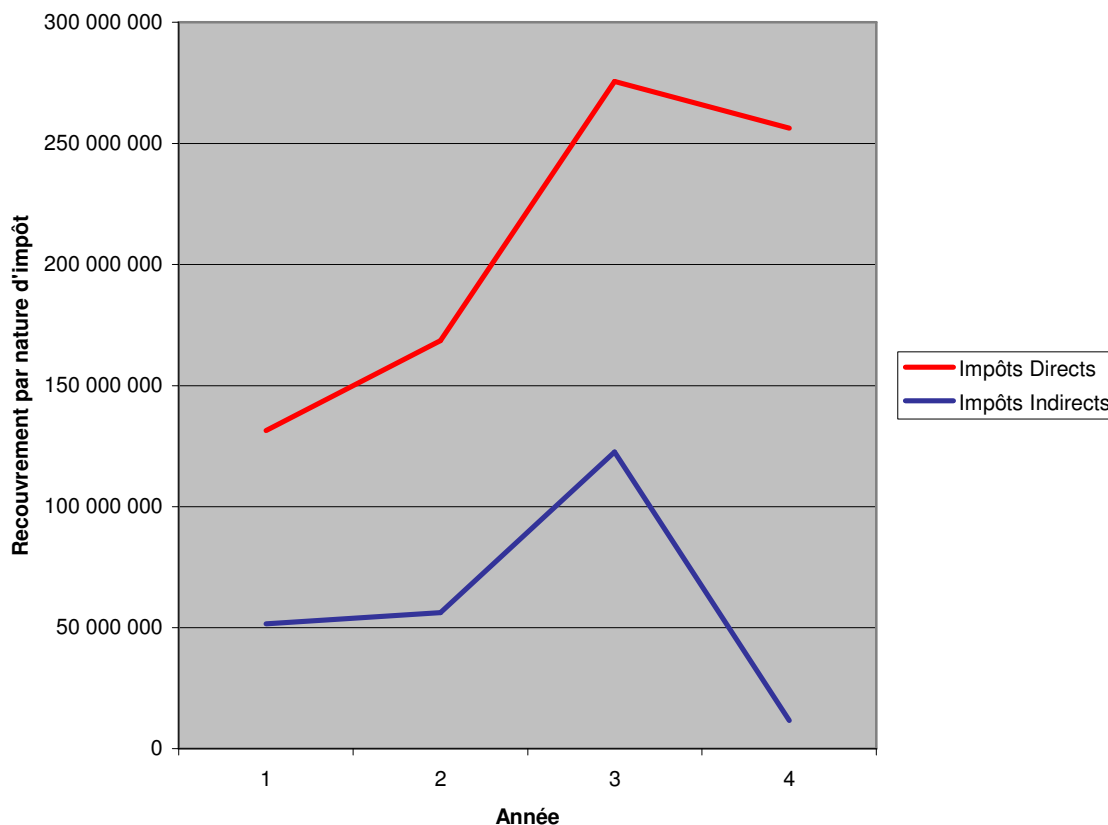
<b>Nature d'impôt</b> \ <b>Année</b>	2002	2003	2004	2005
Impôts Directs	131.510.729	168.489.748	275.634.015	256.332.741
Impôts Indirects	51.610.150	56.117.690	122.506.310	11.699.600
Montant Total	183.120.879	224.607.438	398.140.325	268.032.341

Source : Recette-Perception d'Abomey-Calavi

Tableau N° 1 : Etat des recouvrements des impôts directs et indirects.

Ces données permettent les tracés de courbes ci-après :

Graphique N°1: Evolution des recettes fiscales locales de 2002 à 2005 (cas des impôts directs et indirects)



### Analyse des données :

Les données ci-dessus permettent de constater que si durant les premières années de l'expérience de la décentralisation, on a noté un accroissement des recettes fiscales, en 2005, ces recettes ont légèrement chuté. Cette baisse des recettes locales est due à la crise économique nationale aussi à l'imminence des élections. Or, cette année 2005 constitue une période charnière pour la mise à exécution du plan de développement quinquennal d'ABOMEY-CALAVI, ce qui au regard des besoins financiers peut inquiéter. Mais ce n'est pas pour autant que la matière imposable a manqué ou régressé. C'est donc dire qu'il y a des réformes à faire. Par ailleurs, il convient de noter que l'exécution de ce plan de développement repose sur des ressources prévisionnelles. C'est pourquoi s'agissant des impôts directs perçus par rôle, il faut analyser les prévisions par rapport aux émissions (tableau N°2) ; ce qui permet de se rendre compte de la sous estimation du gisement fiscal par les élus locaux.

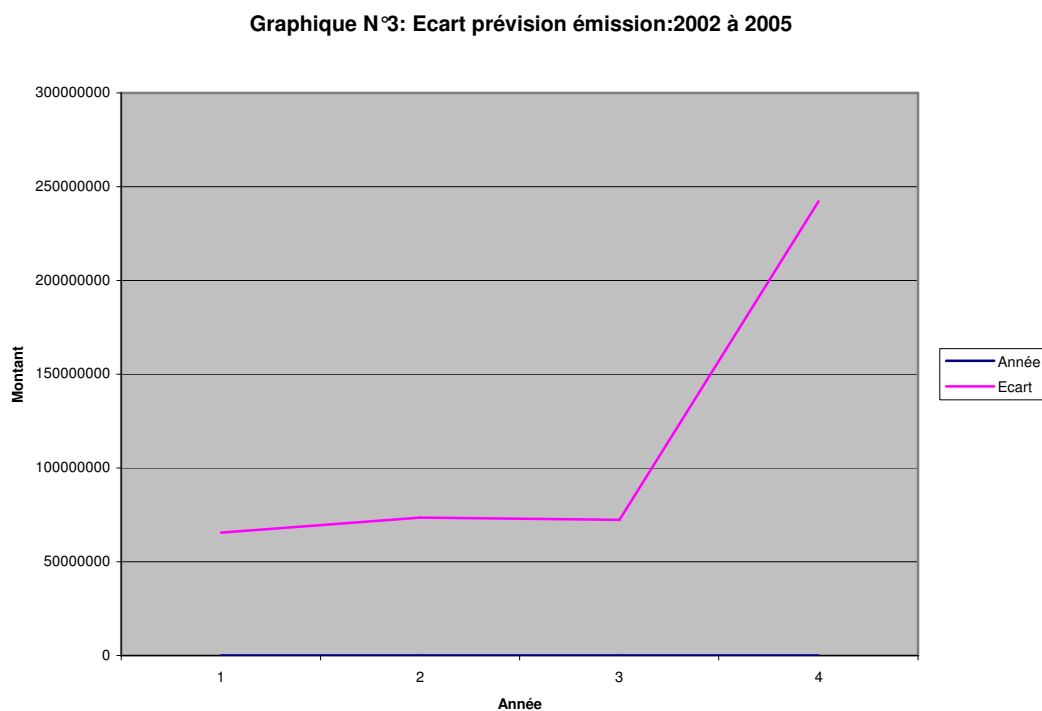
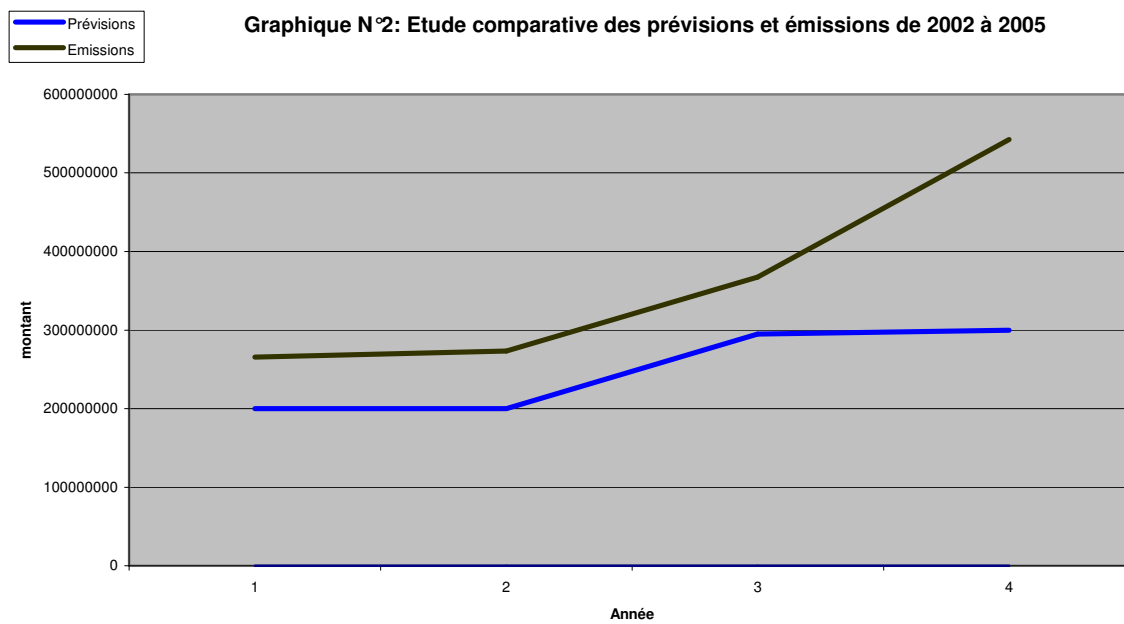
De même, il faut s'interroger sur le niveau de recouvrement des recettes fiscales par rapport aux émissions (tableau N°3), étant donné les méthodes et techniques archaïques mises en œuvre pour parvenir au résultat, sans occulter que tous les moyens de contraintes prévus par le législateur ne sont pas tous mis en œuvre. La raison en est que le niveau de la culture fiscale de la population ne facilite pas la mise en œuvre de ces procédures

Les données ci-après nous édifient sur tout cela :

Année	Prévisions (P)	Emissions (E)	Ecart (E-P)
2002	200.000.000	265.629.565	65.629.565
2003	200.000.000	273.582.771	73.582.771
2004	295.000.000	367.417.246	72.417.246
2005	300.000.000	542.137.284	242.137.284

Source : CIPE d'Abomey-Calavi

Tableau N° 2 : Prévisions et émissions des impôts directs

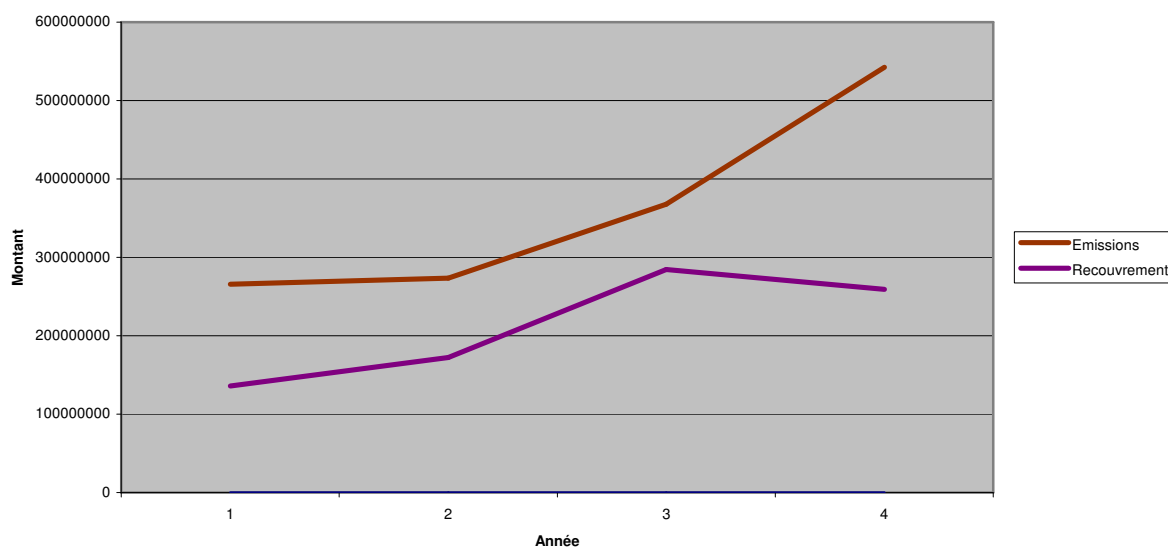


Année	Emissions (E)	Recouvrement (R)	Ecart (E-R)
2002	265.629.565	135.758.986	129510579
2003	273.582.771	172.304.775	101.277.996
2004	367.417.246	284.451.071	82.966.175
2005	542.137.284	259.180.352	282.956.932

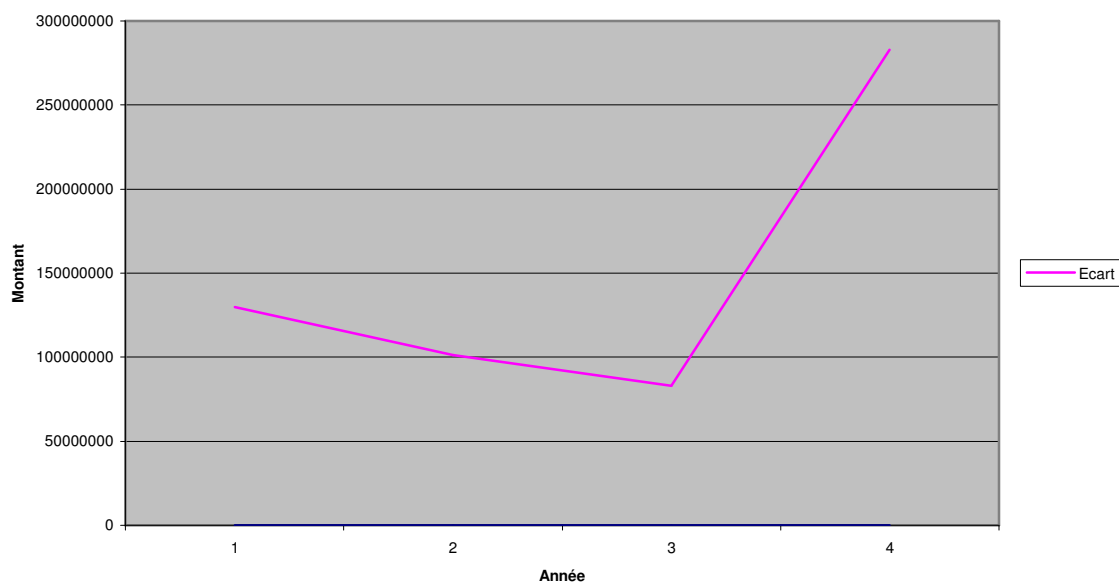
Source : CIPE d'Abomey-Calavi

Tableau N° 3 : Emissions et recouvrement des impôts directs

Graphique N°4: Etude comparative émission recouvrement:2002 à 2005



Graphique N°5: Ecart émission recouvrement:2002 à 2005



### Appréciation critique :

Les données ci-dessus permettent de mettre en exergue les écarts considérables entre les prévisions de recettes faites par les élus locaux avec le concours des agents du fisc, et les émissions.

En effet, le gisement fiscal est mal appréhendé pour des raisons diverses qui seront évoquées au titre des problèmes fiscaux et au nombre desquels l'inexistence du cadastre et le défaut de mise en œuvre de techniques adéquates d'appréhension sans oublier l'insuffisance de personnel qualifié. Les mêmes problèmes apparaissent lorsque l'on analyse les émissions par rapport aux recouvrements. A ce niveau on note que le recouvrement est inférieur aux émissions. Cela peut avoir plusieurs causes au nombre desquels il y a lieu de se demander si les émissions ont été faites sur les bases techniques adéquates, si les avis d'impositions ont atteint leurs destinataires. Ensuite, si l'écart entre émission et recouvrement est important, on peut se demander si les mesures contraignantes pour le contribuable ont été engagées. Il s'agit notamment des relances, des commandements, des avis à tiers détenteurs (A.T.D), des fermetures pour non paiement d'impôt et même les contraintes par corps.

La mise en œuvre de ces mesures est indispensable pour un meilleur recouvrement. Ainsi, le tableau ci-après fait ressortir par année des actes de poursuites adressés par la Recette Divisionnaire du CIPE d'Abomey-Calavi.

Acte de poursuite Année	Commandement	Avis à tiers détenteur
2004	179	57
2005	237	83
2006 Janvier à Mars	80	15

A s'en tenir aux données contenues dans ce tableau, on se rend compte que les commandements adressés par la Recette Divisionnaire au contribuable est en moyenne de 14 par mois en 2004, de 19 en 2005 et de 80 pour le premier trimestre 2006. S'agissant des avis à tiers détenteur les nombres relevés dans le tableau ne sont pas moins faibles. Par ailleurs, il faut s'interroger sur les problèmes fiscaux de la commune.

## **SECTION II : Les problèmes fiscaux de la commune** **d'ABOMEY-CALAVI**

L'étude faite plus haut des besoins financiers du plan de développement d'ABOMEY-CALAVI et de l'évolution des recettes fiscales permet de se rendre compte de certains problèmes. Ces problèmes, tous assez importants à résoudre, se ramènent à ceux regroupés sous différentes problématiques dans le chapitre préliminaire. En effet, ces problèmes varient suivant que l'on est dans l'une ou l'autre phase du processus aboutissant à la mobilisation des ressources fiscales. Il y a des problèmes liés au cadre structurel et ceux liés à l'assiette, la liquidation et le recouvrement des impôts locaux.

### **PARAGRAPHE 1 : Les problèmes liés au cadre structurel** **d'établissement et de recouvrement des impôts locaux.**

Comme il avait été souligné, différentes structures concourent à la mobilisation des ressources fiscales dans la commune d'ABOMEY-CALAVI, notamment, la Régie, le CIPE et la Recette Perception. Chacune de ces structures joue difficilement son rôle pour des raisons diverses

#### **A) Problèmes des structures opérant en matière fiscale**

Les problèmes qui se posent aux structures méritent d'être spécifiés, surtout au niveau du CIPE et de la Recette-Perception ; En effet, le but visé en créant le CIPE d'ABOMEY-CALAVI est d'optimiser le rendement fiscal, mais plusieurs obstacles éloignent cette structure de la réalisation de cet objectif. En dehors des problèmes habituels de manque de moyens matériels adéquats et humains, il y a des problèmes particuliers tels que l'inexistence d'un lotissement qui est source de défaut d'adressage, l'absence d'un système efficace de recensement de la matière fiscale, l'indélicatesse de certains agents fiscaux qui, une fois sur le terrain dans le cadre des recensements fiscaux, manquent parfois à leur devoir de loyauté, la mise en œuvre d'une politique de lutte contre l'incivisme fiscal. En effet, le principe du consentement de l'individu à l'impôt qui se traduit dans les faits par l'autorisation donnée par le parlement pour la perception des impôts et taxes, ne signifie pas que

l'individu s'acquitte librement de l'impôt. La conséquence est que tout doit être mis en œuvre pour contraindre les redevables à s'acquitter de l'impôt. L'éradication de l'incivisme fiscal passe non seulement par la mise en exécution des mesures contraignantes pour les redevables, mais aussi, par la sensibilisation de ces derniers et des contribuables en général. En effet, l'ignorance des obligations fiscales et parfois, l'opposition au recensement fiscal constituent les problèmes contre lesquels les structures impliquées dans les opérations fiscales doivent lutter. L'opposition au recensement se manifeste par des actes matériels mettant en difficulté les agents du fisc ; on peut citer les agressions physiques, les menaces, les fermetures d'établissements ou de maisons, l'évocation de litiges domaniaux supposés pour empêcher le recensement.

## **B) Les problèmes logistiques et de ressources humaines**

L'autre problème important auquel sont confrontés les structures chargées des opérations fiscales au plan local est l'absence de moyens matériels et humains. En effet, l'évolution sociale nécessite un accroissement des capacités opérationnelles des structures en charge des opérations fiscales. Ceci suppose que les élus locaux dotent les structures de moyens techniques adéquats pour leur fonctionnement. Il en est de même s'agissant des moyens humains. En effet, le capital humain est un facteur déterminant du développement ; il s'en suit que les collectivités locales doivent doter les structures fiscales de moyens humains qualifiés et suffisants, il doit y avoir une adaptation constante de la formation du personnel à l'évolution technologique. Ceci permet un meilleur rendement et donc un accroissement des recettes fiscales ; or, de ce point de vue, on ne note pas une volonté de la part des élus locaux qui sont néanmoins tenus d'une obligation de résultat vis-à-vis de leur électorat, seul gage du renouvellement de leur mandat. En dehors de ces problèmes liés au cadre structurel de mobilisation des impôts locaux, il faut s'intéresser aux impôts selon leur nature et mettre en exergue les insuffisances qui concernent leur détermination.

**Paragraphe 2 : Les insuffisances liées à l'assiette, la liquidation et au recouvrement des impôts locaux.**

Pour atteindre les objectifs visés par notre étude, il nous paraît indispensable d'analyser lesdits impôts en les distinguant suivant qu'ils sont perçus par voie de rôle ou non.

Aussi, une étude approfondie des impôts locaux nécessite-t-elle d'être faite en fonction des objectifs fixés et en prenant en compte les problématiques spécifiques auxquelles ont donné lieu la question de l'accroissement desdits impôts locaux. Pour ce faire, l'analyse des insuffisances prendra en compte la matière imposable (assiette), les techniques de liquidation et de recouvrement.

**A) Les impôts directs locaux**

**1° Les impôts fonciers**

Ils constituent une source permanente de recettes fiscales pour la collectivité ; dans le cadre de l'imposition des propriétés bâties et non bâties, les opérations d'identification des redevables se font par le service de l'assiette du CIPE. Elles se fondent essentiellement sur le lotissement. Or, s'agissant justement du lotissement, la commune d'ABOMEY-CALAVI est en retard par rapport à d'autres communes voisines. En effet, les conflits d'intérêts et d'autres raisons retardent la dotation de cette commune d'un plan cadastral ; ce qui fait que des difficultés surviennent lors des opérations d'identification. Mais nul n'ignore que les arrondissements de la commune sont fortement peuplés ; un effort de lotissement par endroits et d'ouverture de voies constitueraient un facteur favorisant pour une meilleure appréhension de la matière imposable. S'agissant des fonciers non bâties qui constituent tout de même une part importante de la superficie de la commune, il n'existe pas réellement une politique d'imposition fiscale, bien que le Code Général ait prévu des dispositions dans ce sens. Au regard des parcelles loties, des efforts ont été faits par le CIPE qui a tenté de les recenser et les intégrer dans la

base de données. Mais des difficultés subsistent, à savoir la non apposition de plaques d'adresses complètes.

Il y a en outre les litiges domaniaux ou fictivement créés pour la circonstance qui sont source de non imposition car, les réels propriétaires ne sont pas identifiés.

Tout ce qui précède fait que le gisement foncier dont dispose la commune d'ABOMEY-CALAVI ne contribue pas convenablement aux ressources fiscales de la commune.

En ce qui concerne la liquidation des impôts fonciers, il est nécessaire de faire remarquer que le taux appliqué à la base d'imposition varie d'un département à un autre ; et, au sein d'un même département, ce taux varie d'un centre urbain à un autre et d'une zone rurale à l'autre. S'agissant de la commune d'ABOMEY-CALAVI, elle était autrefois considérée comme une zone rurale et le taux appliqué est de 20%<sup>17</sup> pour les fonciers bâtis et 4% pour les fonciers non bâtis pendant que ces mêmes taux sont de 25% et 5% pour Ouidah.

ABOMEY-CALAVI subissant de nos jours une forte urbanisation, il est souhaitable que ce taux soit revu à la hausse.

Enfin, s'agissant de leur recouvrement, les impôts fonciers posent le problème d'adressage ; c'est ce qui justifie l'écart entre les émissions et les recouvrements comme relevé dans les tableaux qui précèdent.

Il y a entre autres les contestations soulevées par les redevables, les recours gracieux pour modération. Ce sont des facteurs influençant le niveau de recouvrement et auxquels il faut proposer des mesures hardies.

## **2° Impôts professionnels**

Les mêmes problèmes ci-dessus énumérés existent au niveau des impôts professionnels. S'agissant de l'appréhension de la matière imposable, le CIPE s'efforce de tout mettre en œuvre pour identifier les personnes qui sont tenues de

---

<sup>17</sup> Voir Cours sur les impôts locaux de monsieur AHOMLANTO Christophe

ces impôts. Mais par ignorance des avantages que leur procure la loi, certaines personnes exerçant des activités imposables s'installent dans l'informel au mépris de toute réglementation. Elles mettent tout en œuvre pour échapper à l'appréhension par le fisc. Or, il est parfois de l'avantage de ces personnes qu'elles soient reconnues ou imposées. Ainsi, pour concourir dans le cadre des marchés publics, il faut apporter la preuve que l'entreprise, personne physique ou morale, tient une comptabilité régulière dans le sens de l'article 1<sup>er</sup> de l'acte uniforme de l'OHADA portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises<sup>18</sup> et produire une attestation fiscale délivrée par le service des impôts.

Dans le même sens, pour bénéficier du règlement préventif prévu dans le cadre des procédures collectives et qui permet d'échelonner le paiement des dettes, le commerçant, personne physique ou morale doit être régulièrement immatriculé au registre du commerce et crédit mobilier. Or, cette inscription suppose que l'entreprise soit connue du fisc. Il est de l'intérêt des élus locaux qui mobilisent des ressources fiscales pour les besoins de financement du développement, de sensibiliser les personnes tenues au paiement de ces impôts sur ces avantages pour les inciter à se faire connaître du fisc.

En ce qui concerne la liquidation des impôts professionnels, les insuffisances se situent au niveau de la détermination de la valeur locative réelle.

Enfin, le recouvrement des impôts professionnels pose le même problème que les impôts fonciers, notamment, le problème d'adressage. Mais ici, le renouvellement de certaines pièces administratives oblige certains contribuables à mettre fin à leur clandestinité fiscale pour se mettre à jour.

## **B- Les impôts indirects locaux**

Les impôts locaux indirects contribuent pour beaucoup aux recettes fiscales locales. Plusieurs taxes sont prévues au titre desdits impôts par le Code Général des

---

<sup>18</sup> Article 1<sup>er</sup> « toute entreprise au sens de l'article 2 ci-après doit mettre en place une comptabilité destinée à l'information externe comme à son usage propre ».

Impôts, mais ne sont pas perçues en réalité dans la commune d'ABOMEY-CALAVI ; ce qui constitue un manque à gagner au plan fiscal. Il y a en outre les droits qui sont perçus sur des bases subjectives. Car ni la matière n'est évaluée, ni les contribuables ne sont connues de façon précise.

Par ailleurs, aux termes de la loi, la gestion des marchés est à la charge des services communaux. Un tracé normal du marché et une bonne disposition des places peuvent permettre de situer les élus locaux sur le montant approximatif des droits de place, hormis les améliorations liées à la nature de l'activité exercée.

## **CHAPITRE II : Les essais de solutions aux problèmes relevés**

L'analyse de la mobilisation des impôts locaux dans la commune d'ABOMEY-CALAVI a permis de se rendre compte des difficultés existantes. Certaines sont liées au cadre structurel d'établissement et de recouvrement, d'autres aux techniques d'appréhension de la matière fiscale, la liquidation et le recouvrement de ces impôts locaux.

Il est de l'intérêt de la population de la commune et des élus locaux eux-mêmes que des solutions soient trouvées à ces problèmes pour que le développement local soit effectif. En effet, la commune regorgeant d'un important gisement fiscal, il est nécessaire que soit mise en œuvre une gestion efficiente de ce gisement en vue d'accroître les recettes fiscales. Ceci suppose que les structures chargées de la mobilisation de ces recettes soient mieux organisées et mieux outillées et que les méthodes archaïques de détermination et de recouvrement des impôts soient abandonnées pour des techniques nouvelles. C'est pourquoi les solutions que nous proposons visent les réformes à entreprendre au niveau des services financiers de la commune et les mesures à prendre par cette dernière pour faciliter à ses services l'accomplissement de leur mission.

### **SECTION I : Nécessité d'une réforme des services financiers de la commune.**

Les réformes structurelles à envisager concernent le Service des Affaires Economiques de la Mairie et le CIPE.

#### **PARAGRAPHE 1 : Le service des affaires économiques de la Mairie.**

##### **A) L'administration et le fonctionnement**

Ce service qui joue un rôle déterminant en matière de collecte des impôts locaux indirects mérite d'être mieux structuré et dirigé. En effet, il est indispensable que la régie soit dotée de personnel techniquement compétent, notamment des

cadres de conception capables d'identifier les taxes locales nécessaires et de les proposer au conseil communal en vue de leur prise en compte. Il faut aussi des agents collecteurs empreints des règles de loyauté et bien formés pour jouer le rôle dévolu à la régie. Il faut en outre un système de contrôle efficace, mieux étudié qui permette d'éviter ou de limiter les fraudes. Par ailleurs, ce service doit être déconcentré au profit des arrondissements ; c'est-à-dire qu'il faut des régies auxiliaires qui dépendent de la régie principale attachée à la commune, ce qui permettra d'atteindre plus de contribuables.

## **B) La mise à disposition de moyens de fonctionnement**

L'autre problème existant est celui des difficultés de fonctionnement liées à l'absence de moyens matériels. Il faut que les élus locaux s'efforcent d'y trouver solution, car, lorsque le travail se fait sur la base de moyens matériels adéquats, le rendement est meilleur. Mieux, les impôts indirects étant collectés avant d'être reversés à la régie, puis à la Recette-Perception, il faut un minimum de sécurité dans le convoiement des deniers. La dotation de moyens matériels doit être vue dans ce sens aussi.

## **PARAGRAPHE 2 : Au niveau du CIPE**

Les réformes visent le Service d'Assiette et la Recette Divisionnaire.

### **A) Le Service de l'Assiette**

En tant que structure jouant un important rôle en matière d'appréhension de la matière imposable, le Service de d'Assiette du CIPE doit être restructuré de manière à accomplir sa mission en collaborant avec les services domaniaux de la commune, les cabinets d'études chargés des travaux de lotissements et l'Institut Géographique National. Il doit en être ainsi pour que les impôts fonciers soient optimisés à partir de l'élargissement de leur assiette.

De même, les moyens doivent être mis à la disposition de ce service pour entreprendre les tâches relatives à l'identification des contribuables et la

centralisation des données les concernant. Cela est aussi nécessaire pour une célérité des opérations de liquidation.

## **B) La Recette Divisionnaire**

Il faut ici la dynamisation des actions de ce service en le dotant des moyens humains de qualité. Les moyens matériels sont aussi nécessaires pour la distribution des avis.

### **SECTION II : Les obligations de la commune en matière fiscale**

En vue de parvenir aux objectifs de développement, les élus locaux doivent rendre effective la mobilisation des ressources de financements. Pour ce faire, ils doivent doter la commune d'un plan cadastral qui contribue aussi à la sécurisation des investissements et un facteur incitatif.

#### **PARAGRAPHE 1 : Nécessité d'un plan cadastral**

Il ne fait l'ombre d'aucun doute que le faible rendement au plan fiscal a pour cause, entre autres, l'absence d'une politique foncière bien définie aboutissant à un meilleur recensement de la matière foncière.

#### **A- Importance d'un plan cadastral et son implication au plan fiscal**

L'étude de faisabilité du registre foncier urbain de la commune d'ABOMEY-CALAVI faite en Août 2005<sup>19</sup> a fait ressortir que « vu les potentialités économiques (de ladite commune), l'assiette est sous évaluée compte tenu des difficultés liées à l'évaluation efficace du potentiel fiscal et non fiscal » ce qui est préjudiciable à la commune. C'est pourquoi le registre foncier a été envisagé comme un moyen pour l'amélioration des ressources fiscales de la commune. La mise en œuvre de ce registre foncier doit être impérative pour les élus locaux qui doivent outrepasser les

---

<sup>19</sup> Par la Société d'Etude Régionale d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA)

conflits d'intérêts interpersonnels et se mettre au dessus de la mêlée. En effet, l'urbanisation ne saurait être effective sans que ABOMEY-CALAVI soit doté d'un plan cadastral qui contribue à la sécurisation des investissements.

### **B- La sécurisation des investissements**

La précarité des constructions liée à l'absence de lotissement ou de recasement est indéniablement un facteur défavorable pour les rentrées de recettes fiscales. Lorsque l'on prend par exemple les impôts sur le foncier, ils sont plus rentables en présence d'un plan cadastral. La spéculation immobilière augmente leur valeur et donc la base d'imposition. De même, la sécurité qui entoure l'exercice de l'activité professionnelle est un facteur encourageant. Tout ceci a une incidence sur le montant des impôts à collecter. Aussi, les problèmes d'adressage sont-ils en partie résolus et on note une simplification et une célérité dans les tâches de distribution.

En somme, il est indispensable que ABOMEY-CALAVI, qui est en pleine urbanisation, soit dotée d'un plan cadastral pour l'accroissement de ses recettes fiscales.

## **PARAGRAPHE 2 : La promotion des secteurs de développement et l'incitation fiscale**

Comme souligné dans le chapitre préliminaire, la commune d'ABOMEY-CALAVI regorge de potentialités économiques de natures variées. Il faut valoriser ces secteurs économiques et socio-culturels. Aussi, faudra-t-il prendre des mesures incitatives au paiement de l'impôt par les populations.

### **A- La valorisation des secteurs économiques**

Les différentes contributions qui composent les impôts locaux intéressent les différentes activités des secteurs socio-économiques. Il est donc nécessaire que soit mis en œuvre une politique de développement qui touche à tous les secteurs visés par le plan de développement. Lorsque l'on prend le seul secteur des activités de

pêche, on se rend compte que la modernisation des techniques utilisées et un encadrement des artisans du secteur peuvent être source de rentrées fiscales pour la commune. Il en est de même en ce qui concerne la gestion des carrières surtout en milieu fluvial. Par ailleurs, les activités agro-pastorales constituent un volume important des activités exercées dans la commune ; ces activités peuvent être imposées au titre de la taxe de développement local et par assimilation. Bien d'autres secteurs de la vie socio-économique peuvent faire l'objet d'imposition au plan fiscal, mais cela suppose que ces secteurs soient encadrés et l'assise fiscale dont ils regorgent soit appréhendée par les structures compétentes. La commune d'Abomey-Calavi doit aussi s'organiser pour accueillir sur son territoire certaines industries n'ayant plus de place à Cotonou pour leur installation. Elle doit s'impliquer pour abriter sur son territoire des investissements de logements sociaux pour renforcer son potentiel en foncier bâti ; pour construire des parcs de regroupement des véhicules en direction du nord ; et aussi, pour l'aboutissement rapide des projets tels que le gazoduc, l'aéroport de Glodjigbé.

### **B- L'incitation au devoir fiscal**

Il s'agira pour les élus locaux d'entreprendre les mesures nécessaires pour éradiquer l'incivisme fiscal en dehors de l'application des sanctions légales. Pour ce faire, ils doivent informer les populations du bien fondé du paiement de l'impôt et du but financier du développement de l'impôt. En effet, les populations doivent être sensibilisées sur la nécessité de leur participation aux décisions de la collectivité à laquelle elles appartiennent et à l'œuvre collective de développement qui nécessite un coût auquel il faut faire face.

Aussi, les élus locaux doivent-ils montrer à travers leurs manières de faire quotidiennes que leurs actions visent l'intérêt collectif ; ce qui suscitera un engouement de la population à l'œuvre collective de construction au plan local.

Enfin, tous les moyens doivent être mis en œuvre pour expliquer aux contribuables le bien fondé des divers impôts et taxes et la nécessité de s'acquitter desdits impôts.

### **C- Tableau de synthèse de l'étude**

Au terme de l'analyse de la fiscalité locale dans le contexte de la décentralisation à ABOMEY-CALAVI, nous présentons le tableau de synthèse ci-après. Il indique la problématique générale, les problématiques spécifiques auxquelles elle donne lieu, les objectifs envisagés, les éléments de diagnostic, les solutions proposées.

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Hypothèses	Solutions proposées
Niveau général	(Problème Général) Optimisation des Impôts locaux	Objectif général : Contribuer à l'amélioration du rendement des impôts locaux		-La dotation du plan cadastral ; -Promotion des différents secteurs économiques - La réforme des services financiers
	<u>Problème Spécifique 1</u> : Moyens à mettre en œuvre pour élargir l'assiette des impôts locaux	<u>Objectif Spécifique n°1</u> : Proposer des solutions pour faciliter l'appréhension de la matière fiscale.	<u>Hypothèse n°1</u> : - Les conflits d'intérêts retardent les opérations de lotissement et contribuent de fait à la non appréhension du gisement foncier imposable ; - Le défaut d'initiatives d'encadrement des autres secteurs d'activités	-L'adoption d'un système de régime foncier urbain -Promotion des secteurs d'activité ; -Restructuration du service de l'assiette ; -Doter le service de l'assiette de moyens matériels et humains indispensables.
	<u>Problème Spécifique 2</u> : Techniques et moyens pour la liquidation de l'Impôt	<u>Objectif Spécifique n°2</u> : Améliorer les conditions matérielles et humaines des opérations de liquidation des impôts locaux	<u>Hypothèse n°2</u> Le manque de moyens matériels adéquats fait que les avis d'imposition ne sont pas distribués à temps ; il y a aussi le défaut d'adressage	-Doter le CIPE de moyens matériels et humains ; -Recycler fréquemment le personnel
	<u>Problème Spécifique 3</u> : Comment éviter les écarts entre émissions et recouvrements ?	<u>Objectif Spécifique n°3</u> Œuvrer pour rendre facile le contact avec les contribuables	<u>Hypothèse n°3</u> Les recouvrements sont inférieurs aux émissions en raison des problèmes d'adressage et de l'incivisme des contribuables qui ne paient pas.	-Faciliter l'adressage en mettant en œuvre un plan de lotissement ; -Mettre en application les textes en ce qui concerne les mesures de poursuite ; -Sensibiliser les contribuables, les mettre à l'évidence de la nécessité de contribuer à l'œuvre d'édification d'une société prospère ; -Prouver aux contribuables que l'impôt leur profite.

	<u>Problème Spécifique 4</u> Contrôle des Impôts locaux et prompt règlement des contentieux.	<u>Objectif Spécifique n°4</u> Renforcer les opérations de contrôle et régler de façon prompt le contentieux	<u>Hypothèse n°4</u> - L'absence de rigueur dans les contrôles est source de conclusion frauduleuse ; -La lenteur dans le règlement des contentieux est source de manque à gagner	-Renforcement des opérations de contrôle pour éviter les complications pouvant être source de diminution des impôts locaux ; -Accélérer le règlement des contentieux
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



**CONCLUSION**

## CONCLUSION

L'étude de la fiscalité locale dans la commune d'ABOMEY-CALAVI à l'heure actuelle de la décentralisation est indispensable puisqu'elle a permis de faire le diagnostic, d'identifier les problèmes et difficultés existant pour proposer des solutions aux fins d'une amélioration des recettes fiscales locales.

Cette étude faite dans le cadre de notre stage au CIPE d'ABOMEY-CALAVI s'est intéressée aux différentes structures impliquées dans la mobilisation des recettes fiscales locales.

La nécessité d'une telle étude se justifie par les besoins financiers des élus locaux qui ont à charge le développement économique et social de la commune. Cette étude a permis de se rendre compte de l'évolution de la fiscalité locale depuis que la décentralisation est devenue effective par l'élection et la mise en place des conseils communaux en 2002.

Comme moyens d'investigation, la revue documentaire, les enquêtes de terrain faites au niveau des différentes structures impliquées dans les opérations fiscales et au niveau des contribuables nous ont permis d'avoir des données permettant une analyse succincte de la fiscalité locale, surtout en ce qui concerne les impôts locaux directs.

L'analyse des données obtenues et des contacts de terrain ont permis de mettre en exergue les insuffisances des moyens et méthodes utilisés au plan technique pour parvenir à la mobilisation des impôts locaux. La méthodologie de l'analyse a consisté à se fonder sur les problèmes et les objectifs à atteindre pour recueillir les données et informations utiles. S'agissant des insuffisances et difficultés, elles ont été relevées suivant les différentes phases de la procédure fiscale aboutissant à la mobilisation des recettes fiscales. Elles concernent essentiellement la mauvaise appréhension de la matière imposable qui est par ailleurs sous évaluée en raison de l'absence d'une politique d'urbanisation basée sur la dotation de la commune d'un registre foncier urbain. En outre, le manque de moyens matériel et humain et l'absence d'une politique

de formation et de recyclage du personnel au niveau des structures constituent des problèmes auxquels il faut remédier pour espérer atteindre les objectifs du plan de développement. C'est pourquoi nous avons proposé des solutions en fonction des objectifs visés. Ces solutions visent à améliorer au plan technique la mobilisation et le traitement des données pour parvenir à une optimisation effective des impôts locaux en fonction des potentialités économiques de la commune d'ABOMEY-CALAVI.

Cet objectif d'optimisation à atteindre constitue le fondement de notre étude et les solutions proposées au terme de l'étude méritent d'être prises en compte par les élus locaux. Ceci dans l'intérêt des populations locales car le développement est un facteur indispensable pour le mieux être au plan social. De ce point de vue, les populations elles-mêmes doivent faciliter la tâche aux élus locaux en s'acquittant honnêtement de leurs redevances fiscales. Il est également de l'intérêt des élus locaux que cet objectif de développement soit atteint car ils exercent un mandat que la population ne leur renouvellera que si les objectifs qui leur ont été assignés sont atteints.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrages généraux**

- 1- Hauriou (M) « **Etude sur la décentralisation** » ; extrait du répertoire du droit administratif, Paris, Edition P. DUPONT, 1992
- 2- Jean-Marie PONTIER « **L'Etat et les collectivités locales, la répartition des compétences** », Paris, LGDJ non daté

### **Ouvrages spécialisés**

NGAOSYVATHN (Philippe) « **Le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement, le rôle qualitatif, l'impôt promoteur du développement économique et socio-politique** », Tome 4, LGDJ 2000 Paris

### **Textes législatifs et réglementaires**

- 1- Loi 90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin
- 2- Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin
- 3- Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- 4- Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- 5- Le CGI, édition 2003
- 6- Arrêté N° 339/MFE/DC/SGM/DGID du 06 Avril 2006

### **MEMOIRES**

- « **Contribution à l'amélioration du recouvrement des impôts locaux dans la commune d'Abomey-Calavi**); Estelle CHABI BONI, ENA cycle I, Administration des Finances, Décembre 2005

- « **Problématique du financement des plans communaux de développement, cas de la commune d'Abomey-Calavi** », Elysée Médéric Gilles d'OLIVEIRA, ENAM, cycle I, Administration générale et territoriale, décembre 2005
- « **Problématique de l'autonomie financière des collectivités décentralisée** » ; ZOCLI (Luc Florent), Mémoires de fin de cycle I en Administration des Impôts (ENA) 1999

### **AUTRES DOCUMENTS**

- Bordereaux de développement de 2002 à 2005 de la Recette-Perception.
- Documents du CIPE Abomey-Calavi relatifs aux statistiques en matière d'émission et de recouvrement
- Etude de la faisabilité du Registre Foncier Urbain de la commune d'Abomey-Calavi, SERHAU-SA Août 2005
- Lexique des termes juridiques, 12<sup>e</sup> Edition
- Plan de développement quinquennal 2005-2009 de la commune d'Abomey-Calavi



**ANNEXES**

## TABLE DES MATIERES

DEDICACES

REMERCIEMENTS

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>CHAPITRE PRELIMINAIRE: Cadre théorique d'étude, problématique et méthodologie.....</b>	<b>3</b>
<b>Section 1: Cadre géophysique et technique de l'étude.....</b>	<b>3</b>
Paragraphe 1 : L'état des lieux de base.....	4
A- Le cadre géophysique de l'étude.....	4
B- Les structures techniques opérationnelles en matière fiscale de la commune d'Abomey-Calavi.....	7
1- Présentation du CIPE d'Abomey-Calavi.....	7
2- La Recette-Perception.....	9
3- Le Service des Affaires économiques de la Mairie d'Abomey-Calavi....	10
Paragraphe 2 : Le cadre technique du stage.....	11
A- Les lieux du stage.....	11
1- Le CIPE d'Abomey-Calavi.....	11
2- La Direction de la Législation et du Contentieux.....	11
3- La Recette Nationale des impôts.....	12
4- La Direction de l'Information et des Etudes.....	12
B- Observations au cours du stage.....	13
<b>Section 2: la problématique, les objectifs, la méthodologie et la finalité de l'étude.....</b>	<b>13</b>
Paragraphe 1 : La problématique et les objectifs de l'étude.....	13
A- Problématique.....	13
1- La problématique générale.....	13
2- Les problématiques spécifiques.....	14
B- Les objectifs et la finalité de l'étude.....	15
1- L'identification des problèmes.....	16
2- L'énumération des conditions pour un meilleur recouvrement fiscal....	16
Paragraphe 2 : Méthodologie et finalité de l'étude.....	17
A- La méthodologie de l'étude et la revue documentaire.....	17
1- La méthode de l'information.....	17
2- La revue documentaire.....	18
B- La finalité de l'étude.....	18
1- L'information documentaire des élus locaux.....	18
2- La contribution au plan fiscal à la réalisation des objectifs de .....	19
<b>CHAPITRE 1<sup>er</sup> : L'autonomie de développement, les objectifs financiers et la politique fiscale de la commune d'Abomey-Calavi.....</b>	<b>20</b>
<b>Section 1 : L'autonomie de développement et les besoins financiers du plan quinquennal d'ABOMEY-CALAVI .....</b>	<b>20</b>
Paragraphe 1 : Les fondements juridiques de l'autonomie de développement.....	21
A- La consécration juridique et l'autonomie financière de la commune d'Abomey-Calavi.....	21
B- La personnalité juridique et l'autonomie financière de la commune d'Abomey-Calavi.....	22
Paragraphe 2 : Le plan d'action quinquennal 2005-2009 et les ressources de financement...	24
A- Les objectifs globaux du plan d'action.....	24
B- Approche analytique du recouvrement fiscal au regard des besoins financiers...	26

I- Les impôts directs locaux.....	26
1- Les impôts directs locaux.....	26
a- Les contributions foncières des propriétés bâties.....	26
b- Contributions Foncières des Propriétés Non Bâties (CFPNB).....	29
2) Les impôts directs locaux liés à l'exercice d'une profession.....	30
a- Contribution des patentes.....	30
b- La contribution des licences (CL).....	31
3) Autres impôts directs.....	32
a- Taxes sur les armes à feu.....	32
b-La taxe de développement local (TDL).....	32
II – Les Impôts Indirects.....	32
A) taxes assimilées perçues par d'autres administrations .....	32
B) Les taxes perçues des titres de recettes.....	32
<b>Section 2 : Les problèmes fiscaux de la commune d'ABOMEY-CALAVI.....</b>	<b>39</b>
<u>Paragraphe 1</u> : Les problèmes liés au cadre structurel d'établissement et de recouvrement des impôts locaux.....	39
A- Problèmes des structures officiant en matière fiscale.....	39
B- problèmes logistiques et de ressources humaines.....	40
<u>Paragraphe 2</u> : Les insuffisances liées à 8' assiette, la liquidation et au recouvrement des impôts locaux.....	41
A- Les impôts locaux directs.....	41
1° Les impôts fonciers.....	41
2° Les impôts professionnels.....	42
B- Les impôts locaux indirects.....	43
<b>CHAPITRE II : Les essais de solutions aux problèmes relevés.....</b>	<b>45</b>
<u>Section 1</u> : Nécessité d'une réforme des services financiers de la commune.....	<b>45</b>
<u>Paragraphe 1</u> : Le Service des Affaires Economiques de la Mairie.....	45
A- L'administration et le fonctionnement.....	45
B- La mise à disposition de moyens de fonctionnement.....	46
<u>Paragraphe 2</u> : Au niveau du CIPE d'Abomey-Calavi.....	46
A- Le Service de l'Assiette.....	46
B- La Recette Divisionnaire.....	47
<u>Section 2</u> : Les obligations de la commune en matière fiscale.....	<b>47</b>
<u>Paragraphe 1</u> : Nécessité d'un plan cadastral .....	47
A- Importance d'un plan cadastral et son implication au plan fiscal.....	47
B- La sécurisation des investissements.....	48
<u>Paragraphe 2</u> : La promotion des secteurs de développement et l'incitation fiscale.....	48
A- La valorisation des secteurs économiques .....	48
B- L'incitation au devoir fiscal.....	49
C- Tableau de synthèse de l'étude.....	49
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>53</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	
<b>ANNEXES</b>	
<b>TABLES DES MATIERES</b>	