



## **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRÉSIDENT** : ACCLASSATO Denis

**VICE-PRÉSIDENT** : BATCHO Théophile

**MEMBRE** : AYIHONSI René

**L'École Nationale d'Administration  
et de Magistrature n'entend donner  
aucune approbation ni improbation  
aux opinions émises dans ce  
mémoire.**

**Ces opinions sont considérées  
comme propres à leur auteur.**

## DÉDICACES

*Je dédie cette œuvre :*

*T* toi ma mère Nongamou HOSSOU ;

*T* toi mon feu père Hounguèvou  
MICHOAGAN ;

*T* toi ma femme Valérie Sèlonou  
GANDAHO AGNONMIAN ;

*T* vous mes enfants Kpèdétin Vilomè,  
Sèwanou et Houénagnon Guigo  
Akotomè.

## **REMERCIEMENTS**

De nombreuses personnes ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Dans l'impossibilité de remercier nommément toutes ces personnes, qu'il me soit permis d'exprimer particulièrement ma profonde gratitude à :

- ✓ Mon Directeur de mémoire, Monsieur Rémi KOSSOUHO qui, malgré ses nombreuses occupations, a consacré une partie de son temps pour assurer mon encadrement à travers ses conseils avisés ;
- ✓ Monsieur le Maire de Tori-Bossito et ses Adjointes ;
- ✓ Monsieur TONON C. Marcellin, notre Maître de stage pour sa disponibilité ;
- ✓ Monsieur AGASSOUSSI Désiré, Receveur Auxiliaire des Impôts de Tori-Bossito pour son esprit d'ouverture ;
- ✓ Monsieur Brice ZINMANKAN, Chef du Service des Affaires Financières de la Mairie de Tori-Bossito ;
- ✓ L'Administration et au Corps Enseignant de l'ENAM, pour la qualité de la formation ;
- ✓ Tous ceux qui ont participé à la saisie et à la correction de ce mémoire notamment monsieur Isaac W. AKONDE, collaborateur du D.C.C.E.

Aux membres de jury pour avoir bien accepté de porter un regard critique sur ce mémoire et contribuer à son amélioration.

## **SIGLES ET ABRÉVIATIONS**

<b>A.N.C.B.</b>	: Association Nationale des Communes du Bénin
<b>C.G.L.U.A.</b>	: Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
<b>C.I.F.A.L. Ouagadougou</b>	: Centre International de Formation des Autorités / Acteurs Locaux
<b>D.D.I.</b>	: Direction Départementale des Impôts
<b>D.I.E.</b>	: Direction de l'Information et de l'Étude
<b>D.G.D.G.L.</b>	: Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
<b>D.G.I.D.</b>	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
<b>D.G.T.C.P.</b>	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>D.C.C.E</b>	: Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat
<b>E.N.A.M.</b>	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
<b>F.B. /F.N.B.</b>	: Foncier Bâti / Foncier Non Bâti
<b>M.E.F.</b>	: Ministère de l'Economie et des Finances
<b>P.D.D.C.</b>	: Programme d'appui à la Décentralisation et au Développement des Communes
<b>P.T.F.</b>	: Partenaires Techniques et Financiers
<b>P.V.</b>	: Procès Verbal
<b>R.A.I.</b>	: Recette Auxiliaire des Impôts
<b>R.F.</b>	: Recette des Finances ou Receveur des Finances
<b>R.F.C.</b>	: Régime Financier des Communes
<b>R.F.U.</b>	: Registre Foncier Unique
<b>R.G.F.</b>	: Recette Générale des Finances
<b>R.P.</b>	: Recette-Perception ou Receveur-Percepteur
<b>S.A.D.E.</b>	: Service des Affaires Domaniales et Environnementales
<b>S.A.F.</b>	: Service des Affaires Financières
<b>S.D.R.P.E.</b>	: Service de Développement des Recettes et de la Promotion de l'Economie
<b>S.G.</b>	: Secrétariat Général
<b>T.F.U.</b>	: Taxe Foncière Unique
<b>T.P.U.</b>	: Taxe Professionnelle Unique

## LISTE DES TABLEAUX

	<b>Titres</b>	<b>Pages</b>
Tableau n°1	Récapitulatif des différents problèmes identifiés par centre d'intérêt	23
Tableau n°2	Récapitulatif des objectifs de l'étude	31
Tableau n°3	Causes	34
Tableau n°4	Tableau de bord de l'étude sur la contribution à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes : cas de la commune de Tori-Bossito	35
Tableau n°5	Répartition des réponses relatives au problème de la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire	45
Tableau n°6	Répartition des réponses relatives à la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire	46
Tableau n°7	Répartition des réponses relatives au problème de la non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts avant leur recouvrement	47

## **GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE**

**Collectivités locales décentralisées** : Elles désignent des entités territoriales de Droit public correspondant à des groupements humains, géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

**Décentralisation** : C'est un processus par lequel l'Etat confère aux collectivités locales, la capacité de s'administrer elles-mêmes par des autorités élues.

**PTF** : Les Partenaires Techniques et Financiers sont les bailleurs de fonds de la commune. Ils assistent les communes aussi bien par des ressources financières que par un accompagnement dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement.

**Ressources propres** : La notion de ressources propres nécessite que deux conditions soient remplies :

- l'existence d'un lien territorial entre l'origine de la ressource et la collectivité locale bénéficiaire de son produit.
- l'existence d'une maîtrise totale des autorités locales sur la ressource en question.

Sur la base de cette définition théorique de la ressource propre on constate qu'il n'existe aucune ressource des budgets locaux remplissant toutes les conditions nécessaires pour être considérée comme une véritable ressource propre. Cependant il existe des ressources qui s'en rapprochent et qui justifient que le concept soit encore utilisé pour les désigner.

Il est à noter que les ressources propres de la commune peuvent également être appelées "ressources internes".

**Impôt** : C'est un prélèvement pécuniaire requis des personnes physiques ou morales par voie d'autorité, à titre définitif sans contrepartie déterminée, destiné à couvrir les charges publiques.

**Impôts directs locaux ou ressources fiscales locales directes** : Au Bénin, les impôts directs locaux comprennent :

- les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties ;
- la patente et la licence ;
- la taxe sur les armes à feu ;
- les autres taxes directes assimilées ;

**Impôts indirects locaux ou ressources fiscales locales indirectes** :

Au Bénin, ils comprennent :

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

**Avis d'imposition** : c'est un titre exécutoire individuel mentionnant les sommes à acquitter, la date de mise en recouvrement, la date de paiement ainsi que les conditions d'exigibilité.

C'est un titre qui authentifie la créance que l'Etat ou la Collectivité peut faire valoir sur le contribuable, personne physique ou morale. Il doit être pris en charge par le Receveur des Impôts ou le comptable assignataire dès sa réception.

**Rôle :** c'est un registre regroupant plusieurs avis d'imposition se rapportant à un ensemble de contribuables. Il doit être pris en charge par le Receveur des Impôts ou le comptable assignataire.

**Prise en charge :** c'est une opération qui consiste à inscrire sur la fiche de compte du contribuable et dans le registre des prises en charge, les sommes indiquées sur l'avis d'imposition ou le rôle afin d'en surveiller l'apurement.

Pour le comptable public, la prise en charge est un acte juridique et comptable qui l'oblige à recouvrer toutes les impositions inscrites sur les titres exécutoires dont il est assignataire sous peine de rembourser sur ses propres fonds.

**Recouvrement des impôts et taxes :** C'est l'ensemble des opérations qui ont pour but de faire passer le produit de l'impôt de la bourse du contribuable dans les coffres de l'Etat ou de ses démembrements

Le processus actuel de mobilisation des recettes fiscales locales directes s'effectue en sept étapes.

Etape n°1 : Le recensement

Etape n°2 : L'évaluation et la liquidation de l'impôt

Etape n°3 : L'émission des avis d'imposition et des rôles

Etape n°4 : L'homologation

Etape n°5 : La prise en charge administrative des avis d'imposition et rôles d'impôt par le R.A.I.

Etape n°6 : Le recouvrement

Etape n°7 : Le reversement des recouvrements au comptable principal par le receveur des impôts.

**Budget local** : est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune. Il obéit aux principes du droit budgétaire et comptable.

## **RÉSUMÉ**

Le Bénin, après l'historique conférence des forces vives de la nation de février 1990, a opté pour un seul niveau de décentralisation qu'est la commune.

Plusieurs textes de lois ont été adoptés ; ils confèrent à cette entité territoriale décentralisée, d'une part la personnalité juridique et l'autonomie financière et d'autre part des compétences dans plusieurs domaines notamment : l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement,....

La mise en œuvre de ces compétences et la réalité de l'autonomie financière, nécessite la mobilisation des ressources propres dont notamment les impôts directs locaux et taxes assimilés.

Dans ce cadre :

➤ **L'Ordonnateur Principal du budget de la commune (le Maire) doit :**

- maîtriser le potentiel fiscal de sa commune ; ce qui lui permet de disposer d'un budget en équilibre réel (équilibre mathématique, sincérité dans les prévisions contrairement aux pratiques actuelles et remboursement des emprunts par les ressources propres) ;
- disposer d'assez de ressources pour la réalisation des objectifs de développement fixés par le conseil communal ;
- produire en fin de gestion l'état des restes à réaliser, situation indispensable aussi bien pour le compte administratif que pour la confection d'un nouveau budget ;
- pouvoir fixer conformément aux textes en vigueur le taux d'impôt applicable dans sa commune de commun accord avec le conseil communal ou municipal ;
- pouvoir procéder à l'homologation des avis d'imposition et rôles d'impôt de sa localité en vue d'une célérité dans la mobilisation des ressources.

➤ **Le Comptable de la commune (le Receveur Percepteur) quant à lui doit :**

- accomplir convenablement ses missions que sont notamment la prise en charge comptable de tous les titres de perception (titres de recettes, avis d'imposition et rôles d'impôt, bail...) émis par le Maire seul ordonnateur du budget de la commune ;
- procéder au suivi du recouvrement des impôts et taxes directs effectué par la Recette des Impôts afin de pouvoir produire en fin de gestion l'état des restes à recouvrer très indispensable, non seulement pour le compte de gestion mais également pour la confection d'un nouveau budget.

Cependant, plusieurs dysfonctionnements ont été constatés, en observant la pratique actuelle de mobilisation des ressources fiscales directes des communes. Au nombre de ces constats , il convient de citer :

- ✓ les principaux acteurs de la préparation et de l'exécution du budget local (le Maire et le Receveur Percepteur) sont totalement écartés du processus de mobilisation des ressources fiscales directes de la commune ;
- ✓ le Maire ne participe pas à l'homologation et à l'émission des rôles d'impôts et avis d'imposition alors qu'il est l'ordonnateur de la collectivité territoriale décentralisée à laquelle cette tâche revient ;
- ✓ le Receveur Percepteur, comptable principal de la commune ne prend pas en charge ces titres de perception dans la comptabilité générale de la commune ;
- ✓ la prise en charge administrative est faite par le Receveur des impôts, qui les met également en recouvrement. Les fonds collectés par ce dernier sont versés au Receveur percepteur et

sont traités comme des encaissements avant émission de titres de recettes ;

- ✓ seul le Receveur des impôts qui ne tient normalement aucune comptabilité pour la commune est en mesure de donner des restes à recouvrer de la commune extracomptablement sur la base de la prise en charge administrative qu'il fait des avis d'imposition et des rôles d'impôt.

Toutes ces entraves expliquent la non production des états des restes à réaliser et des restes à recouvrer du fait de la non maîtrise du potentiel fiscal et la non émission des titres de perception par l'ordonnateur et la non prise en charge comptable.

Les causes de ces problèmes sont :

- l'ignorance et ou la non mise en œuvre des textes régissant la décentralisation ;
- la non implication effective des principaux acteurs de l'exécution du budget local ;
- l'inexistence réelle d'une base fiable et sincère de données significatives relatives au potentiel fiscal de la commune.

Face à ce diagnostic, il est urgent de faire recours :

- à la mise en œuvre effective des règles et principes comptables relatifs à la mobilisation des ressources locales en général ;
- à la réelle implication des principaux acteurs de l'exécution du budget local dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes ;
- à la mise en place d'un logiciel propre au potentiel fiscal local direct ; ce dernier permettra d'actualiser en temps opportun ce potentiel.

Ces actions pourront sans doute contribuer à une effectivité des rôles des deux principaux agents d'exécution du budget local dans la mobilisation des ressources fiscales locales directes.



## SOMMAIRE

<b>IDENTIFICATION DU JURY</b> .....	i
<b>DEDICACES</b> .....	iii
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	iv
<b>CIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	v
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	vi
<b>GLOSSAIRE DE L'ETUDE</b> .....	vii
<b>RESUME</b> .....	xi
<b>SOMMAIRE</b> .....	xv
<b>CHAPITRE PREMIER :</b> .....	5
<b>SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE</b> .....	6
PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE .....	6
PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX.....	17
<b>SECTION 2 : CIBLAGE, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE</b> .....	23
<b>PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE</b> .....	23
<b>PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE</b> .....	28
<b>CHAPITRE DEUXIEME :</b> .....	30
<b>SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE</b> .....	31
PARAGRAPHE 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE .	32
PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE .....	42
<b>SECTION 2 : RESULTATS DES ENQUÊTES ET APPROCHES DE SOLUTIONS</b> .....	48
<b>PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES</b> .....	48
PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE .....	54
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	61
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	65
<b>ANNEXES</b> .....	67
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	75

# **INTRODUCTION GÉNÉRALE**

Après plusieurs années de gestion centralisée du pouvoir public, la République du Bénin a, lors de l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, opté pour une démocratie à la base qui s'est traduite par la décentralisation. Ce système d'organisation de l'administration territoriale a été effectif par l'installation des organes de la commune (Maire et conseil communal ou municipal) auxquels incombent désormais le développement judiciaire et harmonieux de la commune.

La gestion du pouvoir public au plan local par des autorités librement élues par la population, a pour base juridique et réglementaire, cinq différentes lois et décrets d'application précisant les aspects liés aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des communes, à l'exercice de la tutelle sur les communes, aux acteurs intervenant dans la décentralisation d'une part et d'autre part aux compétences qui relèvent du domaine des structures décentralisées sans toutefois occulter le règlement général sur la comptabilité publique.

La mise en œuvre effective de ces compétences nécessite pour garantir à la population un développement durable, beaucoup de moyens matériels adéquats, un personnel qualifié et surtout des moyens financiers en abondance qui se trouvent être essentiellement fiscaux.

Du démarrage de la première mandature des élus locaux à ce jour, il est aisé de constater des dysfonctionnements qui ont pour nom :

- le faible taux de mobilisation des ressources fiscales, notamment pour les impôts locaux directs et taxes assimilées ;
- la non implication des principaux agents de l'exécution du budget local (Maire, ordonnateur principal et Receveur Percepteur,

comptable du budget de la commune) au processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes ;

- la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire, ordonnateur du budget de la commune.
- L'inobservance des dispositions de textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services d'impôts.

Face à cette situation, le souci d'une effectivité des rôles d'ordonnateur et de comptable principaux de la commune dans les procédures de mobilisation des ressources fiscales locales directes s'impose ; et ceci en vue d'une amélioration qualitative du cadre de gestion budgétaire et comptable de la commune, de la pérennisation des communes conformément aux dispositions de l'article 187 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui stipule que : « La commune qui, deux ans après la suppression de la subvention de l'État, n'est pas en mesure de disposer de ressources financières propres pour son fonctionnement, peut faire l'objet d'une fusion, conformément aux dispositions de la présente loi » ; sans toutefois occulter le respect des différents textes sur la décentralisation et de l'amélioration du niveau de vie des administrés.

C'est fort de cette préoccupation que nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « **CONTRIBUTION A L'EFFECTIVITÉ DES RÔLES DES ACTEURS DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FISCALES LOCALES DIRECTES : CAS DE LA COMMUNE DE TORI-BOSSITO** ».

Les résultats de nos investigations s'articuleront autour des deux points suivants :

- les observations de stage et la problématique de l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes;
- la présentation du cadre théorique et méthodologique qui va nous permettre d'établir le diagnostic afin d'aboutir à des approches de solutions pour l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des impôts locaux directs;

## **CHAPITRE PREMIER :**

# **CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE**

Ce chapitre aborde dans un premier temps le cadre de l'étude et l'exposé de l'état des lieux. Cet état des lieux est assorti d'un inventaire des forces et faiblesses qui en découlent. Les problèmes spécifiques dégagés dans un second temps, permettront d'identifier la problématique de notre étude.

## **SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE**

Cette partie est consacrée à la description des structures intervenant dans le processus de la mobilisation des ressources financières locales.

### **PARAGRAPHE 1 : PRÉSENTATION DU CADRE DE L'ÉTUDE**

Les structures qui interviennent dans la mobilisation des ressources financières locales sont :

- les structures chargées de la mobilisation des recettes fiscales;
- les structures chargées de la mobilisation des recettes non fiscales.

#### **I- LES STRUCTURES CHARGÉES DE LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES DE LA COMMUNE DE TORI BOSSITO.**

Il sera question ici, du service de l'assiette et du service de recouvrement (recettes des impôts).

Par recettes fiscales, il faut comprendre :

- le produit des impôts directs et taxes assimilés (compte 711), prévu au Code Général des Impôts et recouvrés par voie de rôles par les services des impôts ;
- le produit des impôts indirects (712), prévu au Code Général des Impôts mais recouvré par voie de valeurs inactives par le Receveur Percepteur ;
- le produit de reversement et restitution sur impôts et taxes (compte 713), reçu par les communes sous forme de subvention ; et enfin
- le produit des autres impôts et taxes (compte 718).

### **A- Le service de l'assiette**

Conformément aux dispositions de l'article 47 de l'arrêté n°112/MEF/DC/SGM/DGID du 17 février 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines, le Centre des Impôts des Petites Entreprises est chargé : de l'assiette, de la liquidation, du contrôle et du recouvrement des impôts et taxes relevant de sa compétence.... Il est, en principe, implanté au niveau de chaque commune ; toutefois, sa compétence pourrait être étendue à plusieurs communes.

Le C.I.P.E. comprend :

- un service d'assiette ;
- une recette divisionnaire des impôts.

Le C.I.P.E. est dirigé par un inspecteur des impôts.

Le Service de l'Assiette chargé de l'assiette, de la liquidation et du contrôle des d'impôts et taxes relevant de sa compétence (article 48 de l'arrêté cité supra).

Celui qui s'occupe des opérations d'assiette de la commune de Tori-Bossito est implanté à Allada ; et s'occupe des émissions des communes d'Allada, de Tori- Bossito, de Toffo et de Zè.

### **B- La Recette divisionnaire ou auxiliaire des impôts (R.D.I. ou R.A.I.)**

La recette divisionnaire des impôts est un service du C.I.P.E. chargé de la prise en charge et du recouvrement des impôts et taxes d'Etat et des budgets locaux relevant de la compétence de son C.I.P.E. Elle peut avoir sous sa tutelle des recettes auxiliaires des impôts appelées à jouer les mêmes rôles qu'elle. (Article 49 de l'arrêté supra cité).

La recette des impôts est dirigée soit par le Receveur Divisionnaire ou Auxiliaire des Impôts.

Au plan administratif, le R.A.I. est placé sous l'autorité du R.D.I. à qui il rend compte périodiquement de ses activités.

Au plan comptable, il effectue directement ses opérations d'encaissement et de reversement à la recette perception du Trésor et rend compte au Receveur Divisionnaire des Impôts.

## **II- LES STRUCTURES CHARGÉES DE LA MOBILISATION DES RECETTES NON FISCALES**

Les services chargés de la mobilisation des ressources non fiscales de la commune de Tori-Bossito sont la recette perception et la mairie (service du développement des recettes et de la promotion de l'économie).

## **A- La Commune de Tori-Bossito**

Il sera question ici de la présentation de la commune de Tori-Bossito à travers ses traits physiques et humains et de son organisation.

### **1. Présentation de la commune de Tori-Bossito**

Elle décrit les traits physiques (situation géographique, relief et végétation) et ceux humains (démographie, organisation sociale et infrastructures socio-communautaires).

#### **1.1 Traits physiques**

##### **a. Situation géographique**

Située dans la partie méridionale du département de l'Atlantique, la commune de Tori-Bossito couvre une superficie de 328 km<sup>2</sup>, soit 10 % de la superficie totale du département de l'Atlantique. Elle est comprise entre 6°25 et 6°37 de latitude Nord et 2°11' et 2°17 de longitude Est. La commune de Tori-Bossito est limitée :

- au Nord par la commune d'Allada ;
- au Sud par la commune d'Ouidah ;
- à l'Est par les communes d'Abomey Calavi et de Zè ;
- à l'Ouest par la commune de Kpomassè.

La commune de Tori-Bossito compte parmi les huit communes du département de l'Atlantique. Le chef-lieu de la commune de Tori-Bossito est situé à 25 km d'Allada et à 40 km de Cotonou, la capitale économique du Bénin.

La commune compte six arrondissements (Avamè, Azohouè-Aliho, Azohouè-Cada, Tori-Bossito, Tori-Cada et Tori-Gare) et 47 villages et quartiers de ville. La commune de Tori-Bossito (ex sous-préfecture de Tori-Bossito) a été créée par décret N° 78-356 du 30 décembre 1978.

#### b. Relief et climat

Le relief de la commune de Tori-Bossito est constitué par un bas plateau entaillé de vallées et par des dépressions dans les arrondissements d'Avamè et de Tori-Cada. Le dénivelé est d'environ 90 mètres entre les dépressions et le point le plus élevé. Les pentes sur la commune ont généralement moins de 5%. La pluviométrie moyenne annuelle dans les conditions normales est environ de 1000 mm (ASECNA, 2006) et varie d'une année à une autre et d'un mois à un autre. Tori-Bossito est sous l'influence du climat tropical humide à quatre saisons à savoir :

- une grande saison sèche de mi- novembre à mi-mars ;
- une grande saison de pluie de mi-mars à mi-juillet ;
- une petite saison sèche de mi-juillet à août ;
- une petite saison pluvieuse de septembre à mi-novembre.

L'humidité relative reste élevée et la moyenne annuelle est de l'ordre de 80% (ASECNA, 2006). Les températures sont dans l'ensemble assez élevées avec une moyenne annuelle de 28°C (ASECNA, 2006). Cette valeur masque cependant les variations inter-mensuelles et saisonnières. Les mois de mars et novembre détiennent le record de la

chaleur, avec une moyenne de 29°C et 31°C. Les mois de mai et décembre sont les moins chauds avec une température moyenne de 25°C (ASECNA, 2006).

La commune de Tori-Bossito se retrouve partiellement sur deux bassins versants. La majeure partie du bassin (319,7 km<sup>2</sup>) s'écoule vers l'Atlantique par l'intermédiaire de la frange lagunaire sur la côte. Une petite portion de la commune (7,0 km<sup>2</sup>) se draine vers la rivière Couffo.

### c. Végétation

Le couvert végétal de la commune de Tori-Bossito est principalement caractérisé par des mosaïques de culture et jachère qui peuvent être sous palmiers. De plus, des plantations couvrent environ 20 % de la commune et des marécages peuvent être observés le long des principaux cours d'eau.

En ce qui concerne la faune, les espèces les plus courantes sont constituées de rongeurs et de serpents caractéristiques des zones humides, de même que des oiseaux.

La commune de Tori-Bossito se retrouve dans deux unités géomorphologiques du pays. La majeure partie de la commune est située dans les plateaux du sud sous la forme d'un plateau ou de versants de vallées érodées. Les zones à proximité des berges des principaux cours d'eau sont situées dans les vallées de l'arrière-pays.

## 1.2. Traits humains

### a. Démographie

La population de Tori-Bossito est passée de 37 167 en 1992 à 44 569 en 2002. Elle reste parmi les moins densément peuplée du département de l'Atlantique (136 habitants au km<sup>2</sup> contre une moyenne départementale de 248 habitants au km<sup>2</sup>). La démographie de la commune est marquée par une disparité selon les arrondissements. La Figure 1 montre la répartition de la population par arrondissement de Tori-Bossito en 2002.

C'est l'arrondissement de Tori-Bossito qui affiche la plus forte population au niveau de la commune tandis que l'arrondissement le moins peuplé est Azohoué-Aliho.

La commune de Tori-Bossito se trouve dans un milieu social où l'ethnie du « terroir » le Aïzo (fon et apparentés) est majoritaire. Les groupes socioculturels présents sont : Le Aïzo (Fon et apparentés : 84%), Yoruba (1%), Adja (13%), et autres (1%).

Les acteurs sociaux de la commune sont majoritairement de la religion traditionnelle (61%). Ils pratiquent également d'autres religions telles que la religion catholique (21%), la religion protestante (4%), la religion musulmane (1%), sans religion (3%) et autres (10%).

### b. Organisation sociale

Sur le plan de l'organisation sociale, on remarque que les institutions traditionnelles cohabitent avec les institutions modernes mises en place par l'administration centrale. Quelques chefferies

traditionnelles restent vivaces dans certains arrondissements de la Commune ; c'est le cas du palais royal abritant le roi central KINNIDEGBE à Bossito et des roitelets à Azohouè-Aliho , Azohouè-Cada , Tori-Cada. On y retrouve de nombreux dignitaires de culte exerçant un pouvoir sacré. Les coutumes varient d'une collectivité à une autre et d'un milieu à un autre. Par exemple les divinités « Hêviosso » et « Toholou » amènent la paix et favorisent la production agricole selon leurs adeptes. Les pratiques périodiques des rites de certains fétiches tels que « Sakpata », « Ogou », « Dan », ... permettent de chasser les mauvais esprits, les maladies endémiques. Le « Zangbéto » dans presque toutes les localités assure la sécurité de la population et le respect des normes sociales. Le « Oro » dans les localités, joue aussi un rôle de sécurité surtout qu'il leur est reconnu la capacité à conserver les ressources forestières du fait de leur installation dans ces forêts depuis la nuit des temps. A côté de tout cela, on peut citer certaines organisations modernes que sont les Organisation Non Gouvernementale (ONG), la Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuelle (CLCAM), l'Association des Services Financiers/Projet d'Appui aux Activités Génératrices de Revenus (ASF/PAGER) qui sont des structures d'appui technique et financier. Par ailleurs quelques organisations syndicales telles que l'Union Nationale des Conducteurs du Bénin (UNACOB), l'Union des Conducteurs et Transporteurs Interurbain du Bénin (UCTIB), l'Union des Conducteurs de Taxis-Motos de Tori (UCTAMOT), participent à l'émergence de la démocratie à la base. Les Groupements Villageois (GV), l'Union Communale des Producteurs (UCP) et les Associations de Développement jouent également un rôle dans l'organisation sociale.

### c. Infrastructures socio-communautaires

La Commune de Tori-Bossito dispose aujourd'hui de :

- 6 Collèges d'Enseignement Général et 3 collèges privés ;
- 61 écoles primaires dont 3 écoles privées ;
- 15 écoles maternelles dont une privée ;
- 1 circonscription scolaire ;
- 1 service d'alphabétisation et d'éducation des adultes ;
- 1 maison des jeunes ;
- 1 centre de santé communal ;
- 6 centres de santé d'arrondissement ;
- 1 dépôt de pharmacie ; - 1 Centre de Promotion Sociale ;
- 1 bureau de Bénin Télécom ;
- 1 bureau de SBEE ;
- 1 bureau de la SONEB ;
- 1 Recette Perception ;
- 1 Recette Auxiliaire des Impôts ;
- 1 Brigade de gendarmerie ;
- 1 tribunal de conciliation ;
- 1 centre communal pour la promotion agricole ;
- 1 service de coordination des initiatives et projets d'emplois nouveaux ;
- 1 service de consultation communale d'entreprise ;
- 5 marchés.

## 2. Organisation de la Mairie de Tori-Bossito

Conformément à l'arrêté N° 62/M-TB/SG/SAG du 21 octobre 2009 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Tori-Bossito, la mairie de Tori-Bossito est

composée du Maire, des adjoints au Maire, du Secrétariat Général et des services communaux.

### 2.1. Organe exécutif et secrétariat général

L'organe exécutif de la commune est le Maire. Le Maire est responsable de la gestion administrative de la commune. Le Maire a deux adjoints au maire. Le cabinet du Maire comprend : le secrétariat particulier, la cellule de communication.

Le Secrétariat Général est dirigé par un secrétaire général, chargé de la coordination des activités des services.

### 2.2. Services Communaux

Les services communaux comprennent :

- le Service des Affaires Générales (SAG) ;
- le Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE) ;
- le Service du Développement Local et de la Planification (SDLP) ;
- le Service des Affaires Financières (SAF) ;
- le Service des Chiffres et de la Transmission (SCT) ;
- le Service de l'Etat Civil et de la Population (SECP) ;
- le Service du Développement des Recettes et de la Planification de l'Economie (S.D.R.P.E.) ;
- le Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentation (SICAD) ;
- le Service Technique (ST).

## **B- La Recette Perception**

La Recette-Perception est une unité comptable de base du Trésor Public. Le Receveur Percepteur est un comptable secondaire de l'Etat : il réalise des opérations se rapportant au budget général de l'Etat assignées à sa caisse par le comptable principal de l'Etat, le Receveur Général des Finances.

Le Receveur Percepteur est le comptable principal de la ou des collectivités territoriales dont il a en charge la gestion financière et comptable. Il établit le plan de trésorerie de la commune en collaboration avec le Maire (article 35 de la loi portant régime financier des communes en République du Bénin). La fonction de comptable de la Commune est assurée par un comptable du Trésor nommé par le Ministre chargé des finances.

En cette qualité, il tient la comptabilité des deniers et la comptabilité des valeurs de la Commune, conformément aux dispositions des lois et règlements (article 46 du RFC). Le Receveur-Percepteur est chargé de procéder aux opérations de recettes et de dépenses correspondant aux titres de recettes et mandats de paiement émis par l'ordonnateur... (Article 47 du RFC). Ainsi, à la fin de l'exécution budgétaire, il rend compte de sa gestion au juge des Comptes de la cour suprême par la production du compte de gestion et de ses annexes obligatoires dont notamment l'état des restes à recouvrer et des restes à payer (article 49 du RFC) ; c'est donc lui le seul comptable de la commune qui rend compte au Juge des comptes de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Le Receveur Percepteur est le conseiller financier du Maire. La commune de Tori-Bossito dispose d'une recette perception.

## **PARAGRAPHE 2 : ÉTAT DES LIEUX**

Cet état des lieux présente les constats que nous avons faits au niveau de chaque structure visitée.

### **A- À la Mairie de Tori-Bossito**

Nos entretiens avec le Secrétaire Général, les Chefs des services des affaires financières, affaires domaniales et environnementales et celui du développement des recettes et de la promotion de l'économie et nos différents déplacements sur le terrain, nous ont permis de constater que:

- les différents carrières et marchés de la commune sont difficiles d'accès eu égard à l'état dégradant et impraticable des voies. **Cette situation témoigne de l'existence de gisement fiscal dans la commune ; mais son exploitation n'est pas aisée ;**
- le Maire, ordonnateur du budget local n'a jamais été informé du nombre de contribuables ou redevables recensés sur son territoire. **Ceci dénote de la non implication du Maire dans les opérations d'assiette.** Or, ce dernier finance annuellement les opérations de recensement des assujettis aux divers impôts et taxes locaux par le paiement des frais de recensement et de confection de rôles au service des impôts ; **ceci est la preuve du financement par le Maire des opérations du recensement.** Par ailleurs, l'inexistence d'informations fiscales qui devrait être soutenue par un rapport de recensement **dénote de la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire.**

De nos échanges avec le chef du service des affaires domaniales et environnementales, il ressort que la commune ressent une forte pression foncière caractérisée par la présence effective de certaines sociétés et entreprises comme AGRISATCH SARL, DIVERSES FERMES, LE PORT SEC, L'AEROPORT DE GLO....**ceci confirme l'existence de gisement fiscal dans la commune.**

Les conventions de vente sont signées par les chefs de village et d'arrondissement qu'elles ne remontent vers la mairie. Ainsi les acquéreurs échappent au paiement à la commune des différents frais et taxes liés à une transaction du genre. Par contre les acquéreurs payent pour chaque formalité un minimum de dix mille (10.000) FCFA au chef de village ou de quartiers de ville et de quarante mille (40.000) FCFA au chef d'arrondissement. **Ceci justifie l'existence de ressources gérées hors budget par les chefs de village, de quartier de ville et d'arrondissement de la commune de Tori-Bossito.**

Un tour dans tous les arrondissements de la commune a permis de constater une prépondérance du secteur informel caractérisée par l'installation des points de vente d'essence frelatée à tous les carrefours, des boutiques et des coins de vente de divers articles par les populations sans registre de commerce....), **ce genre de comportement est la preuve de l'existence d'une évasion fiscale de grande envergure.**

Par ailleurs, nos investigations auprès de certains chefs de services communaux, révèlent que l'inscription budgétaire prévisionnelle des ressources fiscales locales directes est toujours sur la base d'une proposition faite par le R.A.I. compte tenu des réalisations de l'année en cours extrapolées au dernier décembre. Cela montre le degré de

sincérité de ces prévisions qui ne font pas objet d'une quelconque évaluation. **Ceci est la preuve de la non participation du Maire, ordonnateur principal du budget local à l'évaluation budgétaire prévisionnelle d'une part et l'inobservance de la règle de la sincérité par les services des impôts.**

Par contre, dans le cadre d'une meilleure mobilisation des ressources financières locales, une brigade de recouvrement a été installée par arrêté du Maire avec un effectif pléthorique. **Cette brigade de recouvrement constitue donc une force pour la commune, mais non fonctionnelle.**

### **B- A la Recette Perception**

Il est observé que la comptabilité communale tenue par le Receveur Percepteur ne fait pas apparaître la prise en charge comptable des titres de perception relatifs aux impôts et taxes locaux directs. Cette situation ne permet pas la production du point réel des créances de la commune sur les tiers. Ce qui rend non exhaustive la situation patrimoniale de la commune. **Il apparaît alors que la commune ne maîtrise pas le niveau de toutes ces créances.**

La détermination des restes à réaliser est la différence entre les droits constatés et les réalisations. Or le Maire ne connaît pas les émissions et n'émet en cette matière aucun titre. Le Maire n'est même pas informé des émissions des avis d'imposition et de rôles d'impôt. **Ceci justifie donc la non production de l'état des restes à réaliser par le Maire (ordonnateur du budget local).**

## **C- Au Service de l'Assiette du C.I.P.E.**

De nos entretiens avec les agents du C .I.P.E. basé à Allada, il est apparu qu'aucun compte rendu ou rapport du recensement n'est adressé par le C.I.P.E. au Maire : **c'est donc la preuve de l'indisponibilité des informations fiscales au niveau du Maire.**

Selon ces agents, le recensement se fait annuellement pour un arrondissement. Un arrondissement recensé au cours d'un exercice ne fait plus objet de recensement l'exercice suivant ; ce qui signifie que les nouveaux contribuables installés après ce premier recensement ne feront objet d'imposition qu'après le recensement du dernier arrondissement; aucun recensement général n'est envisagé. **C'est la justification d'un recensement non exhaustif et cyclique.**

Par ailleurs, ils affirment que les avis d'imposition sont émis dans la limite de la possibilité du recouvrement du R.A.I. ; toute la matière imposable recensée ne fait pas l'objet d'émission d'avis d'imposition ; ceci pour éviter que le R.A.I. ait un important reste à recouvrer. **Ceci prouve la passivité des agents des services des impôts.**

S'agissant de la rencontre du D.D.I. avec la commission budgétaire de la commune d'une part et du visa du Maire sur les rôles d'impôts et la transmission de copies des rôles définitifs au Maire et au Receveur Percepteur de Tori-Bossito d'autre part (confère guide à l'usage du Maire pages 75 et 76), ils affirment que rien de cela ne se fait.

Ils déclarent en outre que la mise en œuvre des textes sur la décentralisation dont je parle compliqueraient d'avantage les travaux aux services déconcentrés des impôts. Certains responsables des impôts d'autres communes raisonnent de la même manière. **Il en résulte**

**donc le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les services déconcentrés des impôts.**

#### **D- A la Recette Auxiliaire des Impôts de Tori-Bossito**

Le R.A.I. prend en charge les avis d'imposition et les rôles d'impôts émis par le service de l'assiette du C.I.P.E., et homologués par le D.D.I. Il les met également en recouvrement après la phase de la prise en charge. Le R.A.I. verse le produit de son recouvrement à la caisse du Receveur Percepteur qui les comptabilise comme un encaissement avant émission du titre de recette par le Maire. **Les avis d'imposition ne sont donc pas émis par le Maire.**

Ils sont homologués souvent avec beaucoup de retard par le responsable d'une structure déconcentrée de l'Etat (la D.D.I.). A titre illustratif, les avis d'imposition et rôles d'impôts de l'exercice 2011 de la commune de Tori-Bossito ont été pris en charge par le R.A.I. en novembre 2011 ; alors que l'article 67 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin stipule que le Maire est chargé de la rentrée des impôts , taxes et droits communaux. **Cette manière de faire justifie la non homologation des rôles d'impôt par le Maire.**

On note que le Maire et le Receveur Percepteur, actuellement, en matière de mobilisation des recettes fiscales locales directes jouent chacun un rôle très passif.

Contrairement aux dispositions de l'article 8 du régime financier, le conseil communal de Tori-Bossito n'a jamais fixé le taux de l'impôt.

Le R.A.I. s'étonne que ce soit le conseil communal qui devrait en fixer le taux et que le Maire puisse détenir autant de pouvoir sur le plan de la fiscalité locale. **Cette situation confirme le non respect des**

## **textes de loi sur la décentralisation par les services des impôts et les organes communaux.**

## **SECTION 2 : CIBLAGE, SPÉCIFICATION ET VISION GLOBALE DE RÉOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE**

La présente section nous permettra d'inventorier les atouts et faiblesses issus de la restitution de nos observations de stage dans les différentes structures impliquées dans la mobilisation des ressources financières locales. Ensuite, nous présenterons la liste des problématiques possibles et enfin nous choisirons la problématique à résoudre et dégager la démarche méthodologique à adopter pour résoudre les problèmes choisis.

### **PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE**

#### **I- Inventaire des éléments de l'état des lieux**

Il sera question dans cette rubrique des atouts et problèmes identifiés lors du stage, la liste des problématiques possibles et le choix de la problématique.

#### **A- Inventaire des atouts (Forces et opportunités)**

De l'état des lieux, nous avons observé au niveau de la commune de Tori-Bossito les atouts ci-après :

- 1) existence de gisement fiscal dans la commune de Tori-Bossito ;
- 2) existence d'une brigade de recouvrement ;
- 3) financement des opérations de recensement par le Maire de la commune de Tori-Bossito ;
- 4) présence effective d'une recette perception et d'une recette auxiliaire des impôts dans la commune de Tori-Bossito.

## **B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

A la suite de l'état des lieux que nous avons effectué, les faiblesses dans la gestion financière de la commune de Tori-Bossito sont, pour l'essentiel les suivantes:

- 1) Non implication du Maire dans les opérations d'assiettes ;
- 2) non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire ;
- 3) existence de ressources gérées hors budget ;
- 4) évasion fiscale de grande envergure ;
- 5) non implication des deux agents de l'exécution budgétaire dans l'inscription prévisionnelle budgétaire ;
- 6) inobservance de la règle de la sincérité budgétaire ;
- 7) non maîtrise par la commune de toutes ses créances sur les tiers ;
- 8) non production des états des restes à réaliser et des restes à recouvrer par les principaux agents d'exécution du budget local ;
- 9) non respect des textes sur la décentralisation par les services des impôts et les organes communaux ;
- 10) retard dans l'homologation des avis d'imposition et rôles d'impôts par le D.D.I.;
- 11) homologation des avis d'imposition et rôles d'impôts par le D.D.I. et non le Maire ;
- 12) non exhaustivité du recensement fiscal ;
- 13) passivité des agents du fisc ;
- 14) difficultés d'accès au gisement fiscal.

## II- Liste des problématiques possibles et choix de la problématique

Avant de choisir la problématique de notre étude, nous allons exposer les problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage.

Pour ce faire, nous procéderons en premier lieu au regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêt et ensuite, nous choisirons parmi ceux-ci un pour notre étude.

En outre, nous procéderons à la justification du thème que nous avons choisi.

### A- Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

Le tableau ci-après, présente par centre d'intérêt, les problèmes identifiés par notre étude et les problématiques possibles.

**Tableau n°1** : Récapitulatif des différents problèmes identifiés

N°	Centre d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Accroissement des recettes communales	-difficulté d'accès aux carrières ; -existence de ressources gérées hors budget; -Non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire.	Non exploitation du potentiel économique de la Commune	Problématique de l'accroissement des ressources locales
2	Elargissement de l'assiette fiscale	- évasion fiscale de grande envergure ; - passivité des agents des services déconcentrés du fisc. - Non respect de la règle de la sincérité budgétaire	Faiblesse de la mobilisation des recettes fiscales de la commune de TORI BOSSITO	Problématique de l'élargissement de l'assiette fiscale de la commune de TORI BOSSITO
3	Processus de mobilisation des recettes fiscales directes de la commune de TORI BOSSITO	-Non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire ; -la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire ; -Non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts avant leur recouvrement .	Non implication des principaux acteurs de l'exécution du budget local dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes	Problématique pour une contribution à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes de la Commune de Tori-Bossito.

Source : Etat des lieux

## **B- Choix de la problématique et formulation du sujet**

### **1- Choix de la problématique**

Bien que les problèmes identifiés lors de l'état des lieux de base et regroupés en diverses problématiques soient assez pertinents à résoudre, ceux relatifs à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes ont retenu notre attention et nous paraissent plus urgents à résoudre.

En effet, la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin précise en son article 63 que le Maire est chargé de la rentrée des impôts, taxes et droits communaux. Quant à l'article 8 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, la fixation du taux d'impôt dans une commune est du ressort du conseil communal.

Par ailleurs, l'article 47 de la même loi impose au Receveur Percepteur, comptable principal du budget local de procéder aux opérations de recettes et de dépenses correspondants aux titres émis par le Maire qui les assortit de pièces justificatives...or, dans la pratique actuelle, aucun texte de loi sur la décentralisation n'est observé. **Il apparaît donc de nos observations, que le conseil communal de Tori-Bossito ne fixe aucun taux d'impôt et que le Maire n'homologue aucun rôle d'impôt.**

Face à une telle responsabilité, le Maire de la Commune doit tout faire pour mettre en œuvre les missions qui lui sont assignées notamment celle recommandée par l'article 72 de la loi 97 -029 du 15 janvier 1990 portant organisation des communes en république du Bénin qui l'oblige à préparer et exécuter le budget de la commune. Dans le contexte actuel où la commune a d'énormes difficultés à financer par ses ressources propres les activités prévues dans son plan de

développement, une mise en œuvre effective de la responsabilité des uns et des autres s'impose. Pour cela, nous avons retenu parmi les problématiques possibles énumérées dans le tableau ci-dessus, celle relative à **l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes.**

Cette problématique se rapporte au problème général de la non implication des principaux acteurs de l'exécution du budget local dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes et, a pour problèmes spécifiques :

- la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire ;
- la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire ;
- la non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts avant leur recouvrement.

## 2- Formulation du sujet

Comme annoncé ci-dessus, nous nous sommes proposé de concentrer notre réflexion sur la problématique relative à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes. A cet effet, pour apporter au mieux notre modeste contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique, nous avons choisi de mener la présente étude sous le thème: « **contribution à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes : cas de la commune de Tori-Bossito** ».

## **PARAGRAPHE 2 : SPÉCIFICATION ET VISION**

### **GLOBALE DE RÉOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE CHOISIE**

#### **I- Spécification de la problématique**

Le choix de notre problématique s'est porté sur «la contribution à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes : cas de la commune de Tori-Bossito », avec pour problème général la non implication des deux agents d'exécution du budget local dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes. Ainsi, la problématique spécifiée se laisse voir sous cet angle :

- Problème général : Non implication des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes.
- Problèmes spécifiques :
  - non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire (Problème spécifique n°1)
  - non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire (Problème spécifique n°2)
  - non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts avant leur recouvrement (Problème spécifique n°3).

#### **II- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

Après le choix et la spécification de la problématique, nous aborderons la vision globale pouvant permettre l'analyse et la résolution des problèmes spécifiques, ce qui va permettre la résolution du

problème général qui est la non implication des deux agents d'exécution du budget local dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes.

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous avons adopté une démarche en dix étapes à savoir :

1. la fixation des objectifs ;
2. la formulation des hypothèses ;
3. la construction du tableau de bord de l'étude ;
4. le point des connaissances antérieures ;
5. le choix de l'outil d'analyse ;
6. le choix de l'outil de mobilisation des données ;
7. la mobilisation des données ;
8. l'analyse des données ;
9. la formulation du diagnostic ;
10. les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

## **CHAPITRE DEUXIÈME :**

# **CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

Il est question ici d'un bref énoncé de la démarche méthodologique que nous entendons mener pour résoudre la problématique en étude. D'abord, nous nous fixerons des objectifs de résolution pour chaque niveau d'analyse (Problème Général, Problèmes Spécifiques). Par la suite, nous dégagerons les causes à la base de chaque problème, celle qui nous semble la plus plausible afin de formuler les hypothèses.

Enfin, nous utiliserons une méthodologie de travail à double dimension (théorique ou empirique) pour mieux expliquer les problèmes identifiés afin de déceler les éléments de diagnostic qui s'y attachent. Ainsi, il nous sera donc plus facile d'apporter des solutions aux problèmes et de fixer les conditions de leur mise en œuvre.

## **SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE**

Dans cette section, après avoir défini les objectifs, formulé les hypothèses et fait le point des contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés, nous fixerons les grandes approches empiriques et théoriques qui nous permettront de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

# **PARAGRAPHE 1 : CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE** **ET REVUE DE LITTÉRATURE**

## **I- Objectifs et hypothèses de l'étude**

### **A- Objectifs de l'étude**

La présente étude vise des objectifs qui ont été fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se décline en objectif général et spécifique.

#### **1- Objectif général**

Le but essentiel de notre étude vise à contribuer à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes pouvant leur permettre de répondre aux exigences des finances locales.

Pour la réussite de ce travail, un certain nombre d'objectifs spécifiques ont été fixés.

#### **2- Objectifs spécifiques**

Trois objectifs se rapportent aux problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit de:

- contribuer aux actions de maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire ;
- suggérer l'effectivité de la fixation du taux d'impôt par le conseil communal et l'homologation des rôles d'impôt par le Maire ;

- proposer la prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts avant leur recouvrement.

**Tableau n° 2 : Objectifs de l'étude**

<b>Objectif général</b>	<b>Objectifs spécifiques</b>
Contribuer à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes.	Contribuer à la maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire.
	Suggérer l'effectivité de la fixation du taux d'impôt par le conseil communal et l'homologation des rôles d'impôt par le Maire
	Proposer la prise en charge comptable de tous les avis d'imposition ou rôles d'impôts avant leur recouvrement.

Source : Nos investigations

## **B- Causes et hypothèses liées à la problématique choisie**

Elles concernent essentiellement le niveau spécifique et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agira de choisir, parmi toutes les causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique, celle apparaissant la plus plausible.

### **1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1**

A partir des observations de stage, nous avons constaté :

- ✓ que les agents chargés des opérations du recensement de la matière imposable sont, en dehors du responsable du service de l'assiette, des agents des collectivités territoriales, souvent non qualifiés pour cela. Cette cause nous a paru un peu superflue car quelle que soit la formation reçue dans le domaine de la fiscalité, il

ne saurait expliquer la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire.

- ✓ après le recensement de la matière imposable, le responsable du service de l'assiette ne daigne pas produire au Maire un rapport de recensement en guise de compte rendu ; ce document devrait permettre à ce dernier d'avoir une idée de la matière imposable de sa localité et procéder à son évaluation avec l'appui de l'inspecteur des impôts dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article 72 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 qui stipule que le Maire prépare et exécute le budget de la commune. Ainsi, l'identification de la cause la plus plausible se trouvant à la base de ce problème a été la rétention des informations fiscales de la commune par les services des impôts.

Par conséquent, nous formulons l'hypothèse n°1 de la façon suivante : la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire est due à la rétention des informations fiscales de la commune par les services des impôts, structures déconcentrées de l'Etat (Hypothèse spécifique n°1).

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

Pour résoudre le problème spécifique n°2, nous avons identifié une seule cause qui l'explique de fond en comble ; c'est l'inobservance des dispositions de textes de loi sur la décentralisation par le Maire et son conseil communal d'une part et par les services des impôts d'autre part ; ceci se caractérise par le non respect des dispositions de l'article 8 de la loi n°97-008 du 15 janvier 1999 portant régime financier des

communes en République du Bénin qui stipule que « la création de l'impôt est du domaine de la loi. Le Conseil communal, par sa délibération, en fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi de finances » et 63 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose que « le Maire est chargé de la rentrée des impôts, taxes et droits communaux... ».

Des constats faits à l'état des lieux, il ressort que ces différentes dispositions des deux lois supra citées ne sont pas mises en application ni par les organes communaux ni par les services des impôts.

Cette cause est certainement à la base du problème à résoudre.

L'hypothèse n°2 donne alors : le non respect des dispositions des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services des impôts se trouve être à la base de la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire. (Hypothèse spécifique n°2)

### 3- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Les dispositions des articles 63, 67 et 72 de la loi n°97 -029 du 15 janvier 1999, recommandent au Maire :

- de préparer et d'exécuter le budget de la commune ;
- de procéder à la rentrée des impôts, taxes et droits communaux
- de gérer les revenus de la commune et de suivre l'évolution des finances communales.

Par ailleurs, l'article 47 de la loi 98 -007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin dispose : « Le Receveur-Percepteur est chargé de procéder aux opérations de recettes et de dépenses correspondant aux titres de recettes et mandats émis

par l'ordonnateur qui les assortit des pièces justificatives dont la liste est déterminée par décret pris en Conseil des ministres », on est en mesure d'affirmer que le Maire , ordonnateur principal du budget local (article 39 du R.F.C.), doit liquider et émettre tous les titres de perception qu'il transmet au Receveur Percepteur pour le recouvrement.

Ce dernier (R.P.) avant de procéder aux opérations de recouvrement doit les prendre en charge et les retracer dans sa comptabilité générale qui lui permet de produire à tout instant à l'ordonnateur qu'est le Maire, pour le suivi des finances de sa commune la situation réelle des créances sur les tiers.

La prise en charge comptable de tous les titres de perception émis par l'ordonnateur est donc d'une importance capitale dans la gestion financière et comptable des collectivités territoriales décentralisées ; ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en ce qui concerne les recettes fiscales locales directes qui sont l'apanage des services déconcentrés des impôts qui exécutent ainsi une partie du budget local sans être ordonnateur et comptable du budget local.

Ainsi, nous pouvons donc établir l'hypothèse selon laquelle la non émission des avis d'imposition et rôles d'impôts par le Maire explique la non prise en charge comptable de ces derniers par le Receveur Percepteur avant leur recouvrement (Hypothèse spécifique n°3).

**Tableau n° 3 : Causes**

<b>Problèmes</b>	<b>Causes</b>
Non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire	Rétention d'informations fiscales locales directes entretenue par les services d'impôt.
Non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire	Le non respect des dispositions des lois sur la décentralisation par les organes communaux et par les services des impôts
Non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts par le receveur percepteur avant leur recouvrement	Non émission des avis d'imposition et rôles d'impôts par le Maire

Source : Etat des lieux

#### 4- Point des hypothèses de l'étude

Suite à l'identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques retenus, nous choisirons une méthodologie pour confirmer ou infirmer les hypothèses suivantes :

**Hypothèse n°1** : La non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire est due à la rétention des informations fiscales par les services déconcentrés du fisc.

**Hypothèse n°2** : Le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et par les services des impôts se traduit par la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire.

**Hypothèse n°3** : L'impossibilité d'émettre les avis d'imposition et des rôles d'impôts par le Maire, explique la non prise en charge comptable de ces derniers par le Receveur Percepteur avant leur recouvrement.

#### 5- Construction du tableau de bord de l'étude

**Tableau n°4** : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> Non implication des acteurs de l'exécution de la mobilisation des impôts locaux directs.	<u>Objectif général</u> Contribuer à une implication effective des principaux acteurs budgétaires dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes	<u>Cause générale</u>  -	<u>Hypothèse générale</u>  -

Niveaux spécifiques	1	Non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire	Suggérer des actions en vue d'une maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire	Rétention d'informations fiscales locales de la part des services des impôts	La rétention d'informations fiscales locales de la part des services déconcentrés du fisc est à la base de la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire
	2	Non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire	Inciter les acteurs à divers niveaux au respect et à leur application stricts des textes de loi sur la décentralisation	Le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services des impôts	Le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services des impôts se traduit par la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire
	3	Non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles avant leur recouvrement	Suggérer la prise en charge comptable intégrale de tous les titres de recouvrement émis par le Maire (sans toutefois prétendre arracher le recouvrement des impôts locaux directs au RAI)	Impossibilité au Maire d'émettre les avis d'imposition et rôles d'impôts (non respect de l'article 63 ; 67 et 72 de la loi 97 -029 du 15 janvier 1999 et 47 du Régime Financier des Communes).	La non émission des avis d'imposition et rôles d'impôts ne favorise pas une prise en charge comptable des titres de perception avant leur recouvrement.

Source : Etat de lieux

## C- Revue de la littérature

La présente revue de littérature abordera dans une première partie les concepts fondamentaux de la décentralisation au Bénin et dans la seconde partie quelques travaux antérieurs ayant traités à la présente étude.

## 1- Définition des concepts

Au Bénin, neuf(9) principes constituent le socle des lois de la décentralisation. Ce sont :

- 1) Le couplage de la décentralisation et de la déconcentration. Avec ce principe, l'administration territoriale au Bénin est assurée par les autorités et services déconcentrés de l'Etat et par les collectivités locales;
- 2) Les collectivités territoriales décentralisées s'administrent librement par des organes élus à la différence des anciennes sous préfectures qui étaient dirigées par des responsables nommés et placés dans une position de subordination par rapport au pouvoir central ;
- 3) La création de deux catégories de Communes qui sont les Communes de droit commun (Communes ordinaires) et les Communes à statut particulier ;
- 4) Les Communes disposent des compétences propres qui leur sont déléguées par l'Etat ;
- 5) Il est prévu que les Communes disposent respectivement d'un budget propre, voté en équilibre réel des recettes et des dépenses par leurs conseils et exécutés par les Maires, selon les règles de la comptabilité publique ;
- 6) L'affirmation du rôle de la tutelle administrative qui comporte deux aspects. Il y a d'une part le contrôle de la légalité des actes du Maire et des décisions du conseil communal ou municipal et, d'autre part un rôle d'assistance- conseil aux Communes ;
- 7) L'Etat apporte son soutien aux collectivités locales en ressources humaines, financières et matérielles ;
- 8) La solidarité entre les Communes : c'est une exigence de la loi ;

- 9) Les communes ont la possibilité de mobiliser des ressources financières locales et d'établir une coopération décentralisée avec les partenaires de leur choix. Notons qu'il existe un principe propre au Bénin qui est l'existence de la décentralisation à un niveau.

## 2- Travaux antérieurs

Ils sont consacrés à la présentation en revue des différentes connaissances antérieures sur le problème de la non implication des principaux acteurs de l'exécution du budget local dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes en général et spécifiquement sur les problèmes ci-après :

- non maîtrise du potentiel fiscal local par le maire ;
- non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire ;
- non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts par le receveur percepteur avant leur recouvrement.

Concernant le problème de la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire, aucune étude ne l'a abordé spécifiquement. Celle qui en a parlé mais pas pour autant est **L'ÉTUDE SUR LES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION FISCALE ET LES COMMUNES AU BÉNIN** commanditée en octobre 2011, par les Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (C.G.L.U.A.) et l'Association Nationale des Communes du Bénin (A.N.C.B.). Cette étude préconise la mise à disposition des communes d'un rapport qui rend compte des résultats du recensement effectué par l'administration des impôts pour l'actualisation du fichier d'informations fiscales. Ainsi, le Maire pourra maîtriser parfaitement son

potentiel fiscal et l'évaluer à sa juste valeur lors de l'élaboration de son budget.

Quant à la prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts par le Receveur Percepteur avant leur recouvrement, c'est seulement l'exposé présenté par Monsieur Chabi BAH GUERA sur le thème << **RENDEMENT ET POTENTIEL DE LA FISCALITÉ LOCALE AU BÉNIN** >> qui a cru devoir l'aborder comme ci-après :

< Une fois émis, les titres de recettes sont transmis au comptable (le receveur percepteur) appuyés des justificatifs pour prise en charge par ce dernier>.

< La prise en charge permet à la commune de connaître à tout moment la situation de ses créances sur les tiers et marque le début de la responsabilité du comptable >.

Dans la pratique béninoise, cette phase n'est pas observée. Aucun rôle, aucun titre n'est émis par les services compétents pour permettre cette prise en charge>. Toutes les recettes sont recouvrées par la procédure dérogatoire de <<recettes perçues avant émission de titre>>. Nous profitons pour rappeler que les titres émis par l'ordonnateur après recouvrement sont des titres de recettes de régularisation. Ainsi, pour les recettes fiscales locales directes, le Maire n'émet que les titres en régularisation ce qui est vraiment dommage. Par ailleurs, le consultant a défini le titre comme étant un acte pris, émis et rendu exécutoire par l'ordonnateur et qui forme titre au profit de la commune quelle qu'en soit la dénomination : titre de recettes, arrêtés, baux, contrats, ordre de recettes, états de recouvrement, déclarations, rôles...

## **PARAGRAPHE 2 : MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE**

### **I- Approche empirique de l'étude**

La dimension empirique de notre étude a pour but de faire ressortir les objectifs de l'enquête, les techniques de collecte et d'exploitation des données puis les outils de présentation de ces données.

### **A- Objectif, nature et échantillon de l'enquête**

#### 1- Objectif et nature de l'enquête

Notre enquête a pour objectif général la collecte des données pouvant nous aider à réfuter ou à retenir les hypothèses formulées antérieurement. De manière spécifique, elle nous permettra d'obtenir les informations relatives aux causes réelles des problèmes spécifiques ci-après :

- non maîtrise du potentiel fiscal par le Maire ;
- non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire ;
- non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts par le receveur percepteur avant leur recouvrement.

Dans le souci d'atteindre les objectifs fixés ci-dessus, et pour être pragmatique, nous procéderons à un seul type d'enquête. Une enquête interne qui consistera en un entretien (question-réponse) nourrit d'échanges fructueux relatifs aux problèmes spécifiques identifiés plus haut. Elle s'effectuera auprès des autorités et collaborateurs des services impliqués dans la mobilisation des ressources financières communales.

## 2- Échantillon de l'enquête

L'enquête interne sera réalisée auprès de certaines personnes de la Commune comme :

- le Maire et ses deux adjoints ;
- le Receveur Percepteur et le Receveur Auxiliaire des Impôts ;
- le S.G. et collaboratrice de l'inspecteur des impôts;
- le C /SADE, le C/SAF et le C/SDRPE

### **B- Outils de présentation des données et difficultés rencontrées**

#### 1- Techniques d'exploitation et outil de présentation des données

Pour rendre accessibles à notre étude les informations recueillies à l'aide du guide d'entretien, nous allons procéder à un dépouillement manuel de ces données.

Concernant les outils de présentation des données, les informations obtenues feront l'objet des traitements statistiques à l'aide des tableaux qui serviront de base à l'analyse de ces données.

#### 2- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies

La difficulté majeure rencontrée et qui ne nous a pas trop nuit est la réticence de certains enquêtés.

Les limites des données recueillies sont liées à la marge d'erreur due à la méfiance de certains enquêtés.

## **II- Approches théoriques retenues**

L'approche théorique que nous voulons développer ici vise à déterminer les causes réelles se trouvant à la base des problèmes afin de pouvoir identifier :

- les mécanismes fiables visant une meilleure implication des principaux acteurs budgétaires locaux dans la chaîne fiscale ;
- les stratégies susceptibles de faire respecter par tous, les lois sur la décentralisation;
- les voies et moyens adéquats pour une prise en charge comptable effective des avis d'imposition et rôles d'impôts par le receveur percepteur avant leur recouvrement.

### **A- Choix d'outils d'analyse du problème de l'indisponibilité de l'information fiscale par le Maire**

#### **1- Normes ou repères d'amélioration**

A ce niveau, il s'avère indispensable de rappeler que la mobilisation des impôts locaux directs est du ressort des services déconcentrés du fisc. Ainsi, il urge pour ces derniers et pour le Maire d'installer un lien communicationnel pour un recensement exhaustif ; donc pour une parfaite maîtrise du potentiel fiscal par le Maire. A cet effet, la recherche d'un cadre institutionnel de concertation et d'échanges sur les travaux de recensement de la matière imposable et de leur évaluation sera retenue comme approche théorique, car sans cette condition, la commune n'aura pas l'opportunité de connaître son potentiel fiscal et donc de pouvoir mobiliser conséquemment les

ressources d'impôt dont elle a besoin pour faire face aux objectifs de développement fixés par le conseil communal.

## 2- Outils d'analyse des données collectées

Seuils de décision liés au problème spécifique n°1.

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes rencontrées ; c'est-à-dire la cause qui réunira plus d'avis.

### **B- Choix d'outils d'analyse du problème de l'inobservation de la règle de la sincérité des prévisions budgétaires**

#### 1- Normes ou repères d'amélioration

La maîtrise parfaite du potentiel fiscal et son évaluation sincère permet à la commune de prévoir désormais au titre des impôts et taxes locaux directs des montants respectant les normes comptables et budgétaires en vigueur.

A ce titre, le respect par tous les acteurs des lois sur la décentralisation en l'occurrence celles relatives au régime financier des communes et portant organisation des communes en République du Bénin sera retenue comme approche théorique nécessaire à la mise en œuvre effective des rôles de chaque acteur local dans la mobilisation des ressources fiscales directes.

#### 2- Outils d'analyse des données collectées :

Seuils de décision liés au problème spécifique n°2

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés ; c'est-à-dire la cause qui réunira plus de 50% des avis.

### **C- Choix d'outils d'analyse du problème de la non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts par le receveur percepteur avant leur recouvrement**

#### 1- Normes ou repères d'amélioration

Une bonne maîtrise des créances dont dispose la Commune est indispensable pour les finances locales.

Rappelons que malgré la prise en charge comptable des titres de perception des impôts locaux directs, n'empêche en rien la prise en charge administrative du R.A.I.

Un cadre communicationnel ou un relai d'information comme l'obligation de compte rendu existant entre l'ordonnateur et le comptable sera mis en place entre le R.A.I. et le R.P.

De même, la possibilité d'émission des avis d'imposition et rôles d'impôts par le Maire et leur transmission au R.P. appuyés de la feuille de tête du rôle seront retenues comme approche théorique pour la prise en charge comptable des titres de perception des impôts et taxes locaux directs.

#### 2- Outils d'analyse des données collectées :

Seuils de décision liés au problème spécifique n°3.

La cause qui sera retenue après enquête au niveau du problème sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus d'avis.

## **SECTION 2 : RÉSULTATS DES ENQUÊTES ET APPROCHES DE SOLUTIONS**

### **PARAGRAPHE 1 : ENQUÊTES ET VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES**

Dans ce paragraphe, il s'agira d'abord de présenter les données des enquêtes réalisées et de les analyser, de procéder ensuite à la vérification des hypothèses et enfin d'établir les éléments de diagnostic.

#### **I. Présentation et analyse des données recueillies lors des enquêtes**

- 1- Présentation et analyse des données relatives au problème sur la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire

Tableau N°5 : Résultat sur la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire

<b>Causes supposées</b>	<b>Fréquence absolue</b>	<b>Fréquence relative en %</b>
Rétention d'informations fiscales par le fisc	7	70
Non maîtrise des textes de lois sur la décentralisation	2	20
Recensement non exhaustif	1	10
Total	10	100

Source : Résultat de l'enquête

**Interprétation :**

- 70% des enquêtés estiment que la rétention de l'information fiscale par les services du fisc explique la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire.
- 20% des enquêtés estiment que la non maîtrise des textes de lois sur la décentralisation est à la base de la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire.
- 10% des enquêtés pensent que le caractère non exhaustif du recensement peut expliquer la non maîtrise du potentiel fiscal par le Maire.

3- Présentation et analyse des données relatives au problème de la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire

**Tableau N°6** : Résultat sur l'inobservance de la règle de la sincérité dans les prévisions budgétaires

<b>Causes supposées</b>	<b>Fréquence absolue</b>	<b>Fréquence relative en %</b>
Non respect des textes de lois sur la décentralisation par les organes communaux et par les services des impôts	8	80
Recensement non exhaustif	2	20
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Source : Résultat de l'enquête

**Interprétation :**

- 80% des enquêtés estiment que le non respect des textes de lois sur la décentralisation par les organes communaux et par les services des impôts justifie la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire ;

- 20% des enquêtés estiment que le recensement non exhaustif de la matière imposable justifierait la non sincérité des prévisions budgétaires

### 3- Présentation et analyse des données relatives au problème de la non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôt par le receveur percepteur avant leur recouvrement

**Tableau N°7 : Résultat sur la non prise en charge comptable des titres de perception des impôts locaux directs avant leur recouvrement**

<b>Causes supposées</b>	<b>Fréquence absolue</b>	<b>Fréquence relative en %</b>
La non maîtrise des textes de lois sur la décentralisation	2	20
La non émission des titres de perception d'impôts locaux directs par le Maire	8	80
Total	10	100

Source : Résultat de l'enquête

#### **Interprétation :**

- 20% des enquêtés estiment que la non maîtrise des textes de lois sur la décentralisation explique la non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts par le comptable principal avant leur recouvrement ;
- 80% des enquêtés estiment que la non émission des titres de perception des impôts locaux directs par le Maire est à la base de la non prise en charge comptable de ces derniers par le Comptable Principal avant leur recouvrement.

Après la réalisation de l'enquête et l'analyse des résultats, la vérification des hypothèses sera faite afin de dégager les causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés.

## **II. Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic**

### **A. Vérification des hypothèses**

#### 1. Degré de validation de l'hypothèse 1

L'analyse du problème de la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire effectuée précédemment, a révélé la pratique de la rétention d'informations par le fisc comme cause réelle de ce problème. Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l'hypothèse selon laquelle, la rétention d'informations fiscales est à la base de la non maîtrise du potentiel fiscal de la commune en matière de recettes fiscales directes par le Maire est entièrement validée.

#### 2. Degré de validation de l'hypothèse 2

L'analyse du problème relatif à la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôts par le Maire, a révélé le non respect des textes de loi sur la décentralisation comme cause réelle de ce problème.

Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus. Il en résulte que l'hypothèse selon laquelle,

le non respect des textes sur la décentralisation par les organes communaux et par les services des impôts est la preuve de la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire.

### 3. Degré de validation de l'hypothèse 3

L'analyse du problème relatif à la non prise en charge comptable effectuée précédemment, a révélé l'impossibilité du Maire, ordonnateur du budget local d'émettre les titres de perception des impôts locaux directs.

Or l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause citée ci-dessus.

Il en résulte que l'hypothèse selon laquelle la non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts est due à la non émission de ces derniers par le Maire est entièrement validée.

## **B. Etablissement des éléments de diagnostic**

Les éléments du diagnostic issus de la vérification de chaque hypothèse se présentent comme suit :

### **Elément de diagnostic lié au problème spécifique 1**

La rétention d'informations pratiquée par les services déconcentrés du fisc est à la base de la non maîtrise du potentiel fiscal de la commune par le Maire.

□ **Élément de diagnostic lié au problème spécifique 2**

Le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et par les services des impôts explique la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire.

□ **Élément de diagnostic lié au problème spécifique 3**

L'impossibilité d'émettre les titres de perception des impôts locaux directs par le Maire est à la base de la non prise en charge comptable de ces émissions par le comptable principal du budget local avant leur recouvrement.

Les causes réelles des problèmes étant identifiées, il faut alors leur trouver des solutions et proposer des conditions de leur mise en œuvre.

## **PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

### **I- Approches de solutions**

Il s'agit alors dans cette partie de proposer des solutions pour l'élimination des différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques.

#### **A- Approche de solutions au problème spécifique n°1**

La principale cause de ce problème est la rétention d'informations fiscales locales par les services déconcentrés des impôts.

La résolution du problème de la non maîtrise du potentiel fiscal passe par :

- l'institution d'un cadre de concertation et d'échange sur l'organisation des travaux de recensement ;
- la mise à disposition du Maire d'un fichier fiscal actualisable après chaque opération de recensement. Chaque opération de recensement devra être sanctionnée par un rapport qui indique le nombre de contribuables, redevables ou la matière imposable identifiée par nature d'impôts dans la commune ;
- l'implication du Maire dans les opérations d'assiette.

#### **B- Approche de solutions au problème spécifique n°2**

La résolution du problème relatif à la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôts par le

Maire passe par une mise en application effective des dispositions de loi sur la décentralisation par toutes les structures impliquées dans le processus de mobilisation des ressources financières de la commune.

### **C- Approche de solution au problème spécifique n°3**

Il ressort du diagnostic, que pour faciliter la prise en charge comptable des titres de perception des impôts , il faut et il suffit que le Maire , ordonnateur principal du budget local (article 39 du Régime Financier des Communes) puisse véritablement mettre en œuvre les compétences qui lui sont reconnues à travers les dispositions des textes de lois sur la décentralisation notamment les articles 8 et 47 du Régime Financier des Communes ; et les articles 63,67 et 72 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

### **II- Conditions de mise en œuvre**

Les solutions proposées ne trouveront leur efficacité qu'après la réalisation de certaines conditions. Ainsi, l'éradication des causes à la base des problèmes identifiés repose sur les recommandations suivantes :

#### **A- Recommandations à l'endroit de l'Etat**

Elles se résument :

- ✓ à la décentralisation effective de l'homologation des rôles d'impôts jusque là aux mains des D.D.I. ; ceci permettra la disponibilité et

la distribution à bonne date des avis d'imposition et rôles d'impôts aux différents assujettis;

- ✓ au renforcement des capacités des structures déconcentrées du Ministère en charge des finances notamment celles des impôts pour une assistance de proximité aux communes ;
- ✓ à l'organisation de séminaires de formation des Maires pour la mise en œuvre effective de leurs responsabilités dans l'exécution du budget aussi bien en dépenses qu'en recettes ;
- ✓ à l'assistance financière des communes pour l'acquisition dans ce cadre des matériels adéquats et pour le recrutement de ressources humaines qualifiées. Ce qui permettra aux communes d'assumer et de mettre en œuvre les compétences qui leur sont dévolues ;
- ✓ à l'installation dans toutes les communes des structures déconcentrées du ministère en charge des finances à savoir : la Recette Perception, la Recette des Impôts et le Service de l'Assiette pour offrir un service de proximité nécessaire à la mobilisation efficiente des ressources financières locales.

## **B- Recommandations à l'endroit de l'Autorité de Tutelle (Préfets de départements)**

Elles sont relatives :

- ✓ au renforcement de l'exercice de la fonction d'assistance-conseil du préfet aux communes ;
- ✓ à la prise de l'arrêté d'approbation des actes budgétaires des communes dans les délais légaux ;

- ✓ à la mise à la disposition de toutes les communes relevant de sa tutelle le taux départemental par nature d'impôt.

### **C- Recommandations à l'endroit de la Recette Générale des Finances et de la Recette Nationale des Impôts**

Elles consistent à :

- renforcer les capacités des chefs de postes comptables du Trésor sur les procédures de recouvrement des impôts locaux ;
- veiller à l'approvisionnement régulier des caisses des postes comptables (R.F. et R.P.) afin d'assurer la disponibilité matérielle des ressources aux communes ;
- instaurer une synergie de travail entre les services déconcentrés du Trésor et des Impôts pour faciliter les rapprochements en terme de réalisation par rapport aux prises en charge comptable et administrative ;
- doter les services déconcentrés du ministère en charge des finances en personnel qualifié et en matériels adéquats pour accomplir de façon responsable les missions qui leur sont assignées.

### **D- Recommandations à l'endroit des communes**

Elles consistent à :

- réaliser une étude-diagnostic pour maîtriser le potentiel fiscal local ;
- instituer un cadre de concertation et d'échanges entre les services fiscaux, le Trésor Public et la Mairie sur l'organisation des travaux

périodiques de recensement, les opérations d'assiette et l'actualisation du fichier fiscal et sur la meilleure manière d'étendre l'assiette et d'améliorer le recouvrement ;

- créer un service spécial dénommé « RÉGIE FINANCIÈRE LOCALE » qui aura comme mission principale la gestion du fichier fiscal. Toutes les informations relatives à la fiscalité locale seront disponibles au niveau de cette structure. Ce service aura pour tâches d'accompagner le service d'assiette dans les opérations de recensement et la recette des impôts dans les travaux de distribution des avis d'imposition et de recouvrement des impôts. La régie financière locale coiffera le R.F.U. actuellement disponible dans certaines communes ;
- recruter du personnel qualifié à affecter à la régie financière locale pour lui permettre de bien accomplir ses missions;
- responsabiliser et impliquer effectivement tous les élus locaux dans le processus de mobilisation de ressources financières locales ;
- mettre en œuvre l'effectivité des responsabilités que confèrent au Maire et au Receveur Percepteur les textes de lois sur la décentralisation notamment les lois 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en ses articles 63, 67 et 72 et 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- déterminer par nature d'impôts, l'efficacité du recouvrement ;
- homologuer les rôles d'impôt ou à défaut, que la D.D.I. transmet au Maire le P.V. d'homologation accompagné de la feuille de tête de rôles.

## **E- Mise en œuvre**

Après avoir fait des suggestions et des recommandations à certaines structures pour leur mise en œuvre, il est indispensable de proposer l'amélioration de la procédure actuelle en deux temps pour rendre progressivement effectifs les rôles des acteurs principaux dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes.

### **◆ A Court Terme**

- a. Faire faire le recensement par une équipe mixte : Mairie-Impôts ;
- b. **Homologation des avis d'imposition et rôles d'impôts de l'exercice N par la D.D.I., et envoi du P.V. d'homologation accompagné de la feuille de tête du rôle au Maire au plus tard fin septembre N-1. ;**
- c. Emission d'un titre de recettes collectif par rôles d'impôts par le Maire ;
- d. Transmission des titres collectifs appuyés de copie des feuilles de tête de rôle au Receveur Percepteur ;
- e. Prise en charge comptable de ces titres collectifs par le R.P. ; ceci implique la constatation du produit au profit de la commune (application des droits constatés);
- f. Le R.A.I. après la prise en charge administrative et recouvrement, versera les fonds recouverts au guichet du R.P. Ce dernier comptabilise le montant du recouvrement et diminue la prise en charge. Ainsi, il lui est facile de tirer le reste à recouvrer de la comptabilité générale de la commune qu'il tient.

◆ ***A Moyen et Long Terme***

- a. Procéder au recensement par une équipe mixte Mairie-Impôts ;
- b. Homologation faite par le D.D.I. et le Maire ; ceci vaut émission par le Maire, des avis d'imposition (titres de perception) ;
- c. Les avis d'imposition sont comptablement pris en charge et recouverts par le R.P. ; ceci pour tenir compte des dispositions des lois sur la décentralisation.

◆ ***Condition Préalable***

Pour favoriser la mise en œuvre effective de toutes ces approches de solutions, il faut qu'une loi des finances rectifie la Décision-loi N°89 du 20 Avril 1989 chargeant la Direction des Impôts du recouvrement des impôts et portant création des recettes des impôts pour abroger les dispositions afférentes au recouvrement des recettes fiscales locales directes jusque là sous l'emprise de l'administration fiscale.

Ce faisant, une certaine cohérence apparaîtra entre la nouvelle loi de finances et les dispositions des textes de loi sur la décentralisation.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

Les ressources propres des communes sont constituées en grande partie par la fiscalité locale. Elles sont insuffisantes pour promouvoir le développement à la base. Cette situation les rend dépendantes des ressources extérieures.

Pour remédier à cette situation et permettre aux communes d'être financièrement plus autonomes, il conviendrait d'élargir leurs assiettes fiscales et d'améliorer le taux de recouvrement des ressources fiscales locales directes.

De surcroît, il est observé que les impôts directs et taxes assimilés des collectivités territoriales décentralisées ont un faible rendement du fait :

- de la non maîtrise du potentiel fiscal local par l'ordonnateur du budget local ;
- de la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire ;
- de la non prise en charge comptable des titres de perception des impôts locaux par le RP avant leur recouvrement.

La rétention d'informations fiscales locales directes de la part des services des impôts, le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services des impôts et l'impossibilité pour le Maire d'émettre les avis d'imposition et rôles d'impôts sont à la base de la non implication des principaux acteurs de l'exécution du budget local dans le processus de mobilisation des recettes fiscales locales directes.

Dans le but de contribuer à l'éradication de ces causes, nous avons proposé les approches de solutions ci-après :

**◆ A Court Terme**

- g. Faire faire le recensement par une équipe mixte : Mairie-Impôts ;
- h. **Homologation des avis d'imposition et rôles d'impôts de l'exercice N par la D.D.I., et envoi du P.V. d'homologation accompagné de la feuille de tête du rôle au Maire au plus tard fin septembre N-1. ;**
- i. Emission d'un titre de recettes collectif par rôles d'impôts par le Maire ;
- j. Transmission des titres collectifs appuyés de copie des feuilles de tête de rôle au Receveur Percepteur ;
- k. Prise en charge comptable de ces titres collectifs par le R.P. ; ceci implique la constatation du produit au profit de la commune (application des droits constatés);
- l. Le R.A.I. après la prise en charge administrative et recouvrement, versera les fonds recouverts au guichet du R.P. Ce dernier comptabilise le montant du recouvrement et diminue la prise en charge. Ainsi, il lui est facile de tirer le reste à recouvrer de la comptabilité générale de la commune qu'il tient.

**◆ A Moyen et Long Terme**

- d. Procéder au recensement par une équipe mixte Mairie-Impôts ;
- e. Homologation faite par le DDI et le Maire ; ceci vaut émission par le Maire, des avis d'imposition (titres de perception) ;

- f. Les avis d'imposition sont comptablement pris en charge et recouvrés par le R.P. ; ceci pour tenir compte des dispositions des lois sur la décentralisation.

Toutefois, ces approches de solutions ne peuvent être pratiques et efficaces que si une loi des finances rectifie la Décision-loi N°89-007 du 20 avril 1989 en abrogeant les dispositions afférentes au recouvrement des recettes fiscales locales directes de l'emprise des impôts.

Somme toute, l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes ne sera possible qu'avec une volonté de l'Etat et surtout des ministères chargés des finances et de la décentralisation.

Par ailleurs, pour que les ressources de la commune soient au niveau optimal, gage du développement local, il est nécessaire qu'en plus de la collaboration nécessaire entre les acteurs, que le Maire, ordonnateur de la commune et le Receveur Percepteur, comptable de la commune appréhendent et maîtrisent au mieux leurs rôles.

## BIBLIOGRAPHIE

### ▪ OUVRAGES

- D.I.E. « procédure de recouvrement des impôts et taxes » Novembre 2007 ;
- MISSION DE DECENTRALISATION « la nomenclature des comptes par nature des communes » janvier 2003 ;
- MISSION DE DECENTRALISATION « le guide à l'usage du Maire, ordonnateur de la commune » janvier 2003 ;
- MISSION DE DECENTRALISATION « le guide à l'usage du Receveur percepteur, comptable de la commune » janvier 2003 ;
- ANCB/CGLUA << Etudes sur les rapports entre l'administration fiscale et les communes>>, octobre 2011 ;
- Cifal ouagadougou « Rendement et potentiel de la fiscalité locale au Bénin », juin 2009.
- Cifal ouagadougou « la démarche ECOLOC et la mobilisation des finances locales », août 2008 ;
- Manuel de gestion communale/PADDEM ;
- ENAM « Le référentiel des mémoires », 2ème édition

### ▪ TEXTES LÉGISLATIFS

- Décision-Loi n°89-007 du 20 Avril 1989 chargeant la Direction des Impôts du recouvrement des Impôts et portant création des Recettes des Impôts ;
- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes ;

- Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;

#### ▪ **TEXTES RÉGLEMENTAIRES**

- Décret n°2001-627 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ARRÊTÉ-MFE-DGID-2008 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Impôts et des Domaines.

# **ANNEXES**

## **ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES GUIDES D'ENTRETIEN**

### **I- Guide d'entretien avec le Maire et ses Adjoints**

1. Mettez vous concrètement les dispositions des articles 8 et 47 du régime financier des communes d'une part ? 63, 67 et 72 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ?
2. Financez vous les opérations de recensement dans votre commune ?
3. Avez-vous copie du rapport de recensement ?
4. Maîtrisez-vous le potentiel fiscal de votre localité ?
5. A combien peut on évaluer le potentiel fiscal de votre commune ?
6. Les dispositions du guide à l'usage du Maire (pages 75 et 76) sont elles observées ?

### **II-Guide d'entretien avec le Receveur Auxiliaire des Impôts**

1. Que savez-vous des dispositions de l'article 8 du régime financier des communes ? Ces dispositions sont-elles pratiques dans la commune de Tori Bossito ?
2. Qui prévoit les inscriptions prévisionnelles des impôts locaux directs au budget ?
3. Le Maire sait-il que ces inscriptions relèvent de ses compétences ?
4. Qui évalue les matières imposables pour leur inscription au budget de la commune ?
5. Quelle situation produisez-vous au Maire ? et quelle est sa périodicité ? Que pensez-vous des dispositions de l'article 63 de la

loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ?

6. Les dispositions du guide à l'usage du Maire (pages 75 et 76) sont elles observées ?
7. Qu'avez-vous fait pour le respect de ces différentes dispositions ?

### **III- Guide d'entretien avec le Receveur Percepteur**

1. Le respect des dispositions de l'article 47 du régime financier des communes, en matière d'impôts locaux directs est il effectif dans la commune de Tori-Bossito ?
2. Le Maire maîtrise t il ses responsabilités prévues par les textes de loi sur la décentralisation notamment les lois 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes ?
3. Comment se fait la prévision budgétaire des impôts locaux directs de la commune de Tori-Bossito ?
4. Quelle est la pièce justificative des recettes fiscales directes locales lors du dépôt du compte de gestion sur pièces ?
5. Le Maire maîtrise t il le potentiel fiscal de sa commune ?

### **IV- Guide d'entretien avec certains collaborateurs du Maire (SG ; C/SAF ; C/SADE et C/SDRPE)**

1. Mettez vous concrètement les dispositions des articles 8 et 47 du régime financier des communes d'une part ? 63, 67 et 72 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ?
2. Financez vous les opérations de recensement dans votre commune ?

3. Avez-vous copie du rapport de recensement ?
4. A combien peut on évaluer le potentiel fiscal de votre commune ?
5. Les dispositions du guide à l'usage du Maire (pages 75 et 76) sont elles observées ?
6. Disposez-vous d'une base de données fiscales locales actualisables ?
7. Quel est le point réel des assujettis aux fonciers (F.B. et F.N.B.) ?
8. Comment faites vous rentrer les taxes liées aux transactions foncières ?

**V- Guide d'entretien avec certains collaborateurs du  
Responsable du service de l'assiette**

1. Le recensement des assujettis aux impôts locaux et des matières imposables de la commune de Tori-Bossito est il exhaustif ?
2. Quelle est la périodicité du recensement général dans la commune de Tori-Bossito ?
3. Les dispositions du guide à l'usage du Maire (pages 75 et 76) sont elles observées ?
4. Que savez-vous des dispositions de l'article 8 du régime financier des communes ? Ces dispositions sont-elles pratiques dans la commune de Tori Bossito ?
5. Quelle situation produisez-vous au Maire ? et quelle est sa périodicité ? Que pensez-vous des dispositions de l'article 63 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ?

## **ANNEXE 2 : Tableau synoptique des recettes fiscales locales directes**

Par recettes fiscales locales directes, on a : confère tableau

### Tableau synoptique des recettes fiscales locales directes (R.F.U.)

NATURE DE L'IMPOT	CHAMP D'APPLICATION	EXONERATIONS	BASE D'IMPOSITION	MODE DE FIXATION DU TAUX DE L'IMPOT	TAUX DE L'IMPOT	OBLIGATION DU CONTRIBUABLE OU DU REDEVABLE	MODE DE RECouvreMENT OU DE PAIEMENT
TFU/FB TFU=Taxe Foncière Unique (commune dotée de RFU) FB= Foncier Bâti	*Foncier bâti *Propriétaires  (Article 1084-1 du CGI)	*Immeubles appartenant à l'Etat et aux communes *Edifices et lieux de culte ; bâtiments scolaires et universitaires.... (article 1084-2 du CGI)	Valeur locative annuelle du bâtiment (article 1084-3 du CGI)	Par délibération du conseil communal ou municipal dans la limite du plafond fixé par la loi des finances (article 8 du RFC)	6% avec possibilité pour la commune de le réduire ou de l'augmenter de 2 points (article 1084 -4 du CGI)	Renseigner le service des impôts et payer par acompte sa dette (article 1084-5 du CGI)	Par voie de rôles mais précédé d'acomptes obligatoires (article 1084-6 du CGI)
TFU/FNB TFU=Taxe Foncière Unique (commune dotée de RFU) FNB= Foncier Non Bâti	*Foncier non bâti *Propriétaires  (Article 1084-1 du CGI)	Terrains nus appartenant à l'Etat et aux communes Terrains nus à usage scolaire et universitaire (article 1084-2 du CGI)	Valeur locative annuelle de la parcelle (article 1084-3 du CGI)	Par délibération du conseil communal ou municipal dans la limite du plafond fixé par la loi des finances (article 8 du RFC)	5% avec possibilité pour la commune de le réduire ou de l'augmenter de 2 points (article 1084 -4 du CGI)	Renseigner le service des impôts et payer par acompte sa dette (article 1084-5 du CGI)	Par voie de rôles mais précédé d'acomptes obligatoires (article 1084-6 du CGI)
TPU=Taxe Professionnelle Unique (commune dotée de RFU)	Personne exerçant une activité professionnelle non salariée, à titre habituel et à but lucratif et dont le chiffre d'affaire annuel n'atteint pas la limite fixée par arrêté du MFE ; autrement, elle est assujettie à la patente et /ou à la licence (article 1084-9)	Activités de l'Etat et des collectivités locales improductives de revenus ; les personnes morales, les pharmacies et entreprises de BTP, toute personne dont l'impôt est inférieur au seuil fixé ; etc. (article 1084-10)	Valeur locative professionnelle annuelle (article 1084-11)	Par délibération du conseil communal ou municipal dans la limite du plafond fixé par la loi des finances (article 8 du RFC)	6% avec possibilité pour la commune de le réduire ou de l'augmenter de 2 points (article 1084 -12 du CGI)	Renseigner le service des impôts et payer par acompte sa dette (article 1084-13 du CGI)	Par voie de rôles mais précédé d'acomptes obligatoires (article 1084-14 nouveau du CGI)
Patente DF=Droit Fixe (article 1001) DP=Droit Proportionnel (article 1004)	Personnes physiques ou morales non soumises à la TPU exerçant un commerce, une industrie ou une activité... (article 997)	Artistes, professeurs de lettres sciences et art, cultivateur, concessionnaires de mines.... (article 1038 annexe 1)	Patente =DF +DP ou patente =DF	Par délibération du conseil communal ou municipal dans la limite du plafond fixé par la loi des finances (article 8 du RFC)	Taux variables	Renseigner le service des impôts et payer par acompte sa dette (article 1018-13 du CGI)	Par voie de rôles mais précédé d'acomptes obligatoires (article 1029 nouveau du CGI)

Licence	Personne ou société non soumise à la TPU et vendant en gros ou en détails les boissons alcooliques ou fermentées ; les activités sont réparties en cinq catégories (article 1033 du CGI)	Commerçants vendant des limonades gazeuses, de l'alcool de menthe, pharmaceutique et tous autres produits médicamenteux				Renseigner le service des impôts et payer par acompte sa dette (article 1018-13 du CGI)	Par voie de rôles mais précédé d'acomptes obligatoires (article 1029 nouveau du CGI)
Taxe sur les armes à feu	Personne autorisées dans les conditions prescrites par le décret n°61-39 du 7/2/1961 (article 1040 du CGI)	Arme réglementaire des officiers et sous officiers en activité de service ou de réserve ; armes dite d'honneur ; armes à feu en magasin ou entrepôt de commerce ; armes à feu à usage de la troupe, de la police ou toute autre force publique (article 1040 b du CGI)	Les droits fixe et taxes annuelles sont déterminés selon la nature de l'arme à feu	Par délibération du conseil communal ou municipal dans la limite du plafond fixé par la loi des finances (article 8 du RFC)	Variable selon la nature de l'arme à feu	Renseigner le service des impôts et payer par acompte sa dette (article 1018-13 du CGI)	Droit fixe payable au guichet de la recette perception lors de l'autorisation ; taxe annuelle par voie de rôles (article 1041 du CGI)

**Tableau récapitulatif des Impôts directs et taxes assimilées (Recettes fiscales locales directes)**

Nature de l'impôt ou de la taxe	Texte(s) de références	Assiette ou propriété/ matière imposable	Tarif /Taux Fourchettes (fixé par le CGI ou la LOF)
Contribution foncière des propriétés bâties	Art 976 à 987 du CGI	<b>Propriétés bâties</b> (maisons, fabriques, manufactures, usines et en général tous immeubles construits en maçonnerie, fer, ou bois, et fixés au sol à demeure, à l'exception de ceux qui sont expressément exonérés (par exemple : immeubles appartenant à l'Etat et aux collectivités locales, édifices servant à l'exercice des cultes etc )	20% de la valeur vénale
Contribution foncière des propriétés non bâties	Art 988 à 993 du CGI	<b>Propriétés non bâties</b> de toutes natures à l'exception de ceux qui sont expressément exonérés (par exemple terrains appartenant et aux communes, les terrains cultivés etc)	4% de la valeur vénale
Contribution des patentes	Art 997 à 1032	Toute <b>personne physique ou morale</b> béninoise ou étrangère, <b>qui exerce au Bénin un commerce, une industrie, une profession</b> non explicitement compris dans les exceptions déterminées par le CGI	- Droit fixe cf art 1037 du CGI -Droit Proportionnel de 12% sur la valeur locative des locaux professionnels
Contribution des licences	Art 1033 à 1037 du CGI	<b>Toute personne ou société se livrant à la vente en détail des boissons alcooliques ou fermentés</b> , soit à consommer sur place, soit à emporter.	Droit fixe prévu par 1036 et 1037 du CGI
Taxe sur les armes à feu	Art 1039 du CGI	Toutes les armes à feu, excepté celles détenues par les forces de sécurité publique et l'armée ou celles qui sont entreposées.	-Droit fixe qui varie entre 100F et 1000F selon la nature et les caractéristiques

			de l'arme à feu (cf art 1040 du CGI) -Taxe annuelle qui varie entre 800F et 3800F (cf art 1041 du CGI)
Taxe d'enlèvement des ordures	Art 1042 à 1044 nouveau (LF 2006)	Propriétaire d'immeuble bâti (la taxe est assise dans les mêmes conditions que la contribution des propriétés bâties)	Tarif variant entre 500F et 8000F par propriété et par an

## TABLE DES MATIÈRES

<b>IDENTIFICATION DU JURY</b> .....	i
<b>DEDICACES</b> .....	iii
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	iv
<b>CIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	v
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	vi
<b>GLOSSAIRE DE L'ETUDE</b> .....	vii
<b>RESUME</b> .....	xi
<b>SOMMAIRE</b> .....	xv
<b>CHAPITRE PREMIER :</b> .....	5
<b>SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE</b> .....	6
<b>PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE</b> .....	6
<b>I- LES STRUCTURES CHARGEES DE LA MOBILISATION DES RECETTES FISCALES DE LA COMMUNE DE TORI BOSSITO</b> .....	6

<b>A- Le service de l'assiette .....</b>	<b>7</b>
<b>B- La Recette divisionnaire ou auxiliaire des impôts.....</b>	<b>8</b>
<b>II- LES STRUCTURES CHARGEES DE LA MOBILISATION DES RECETTES NON FISCALES .....</b>	<b>8</b>
<b>A- La Commune de Tori-Bossito .....</b>	<b>9</b>
1. Présentation de la commune de Tori-Bossito .....	9
1.1 Traits physiques.....	9
a. Situation géographique .....	9
b. Relief et climat.....	10
c. Végétation .....	11
1.2. Traits humains .....	12
a. Démographie .....	12
b. Organisation sociale .....	12
c. Infrastructures socio-communautaires .....	14
2. Organisation de la Mairie de Tori-Bossito .....	14
2.1. Organe exécutif et secrétariat général .....	15
2.2. Services Communaux.....	15
<b>B- La Recette Perception.....</b>	<b>15</b>
<b>PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX.....</b>	<b>17</b>
<b>A- La Mairie .....</b>	<b>17</b>
<b>B- A la Recette Perception .....</b>	<b>19</b>
<b>C- Au Service de l'Assiette du C.I.P.E.....</b>	<b>20</b>
<b>D- A la Recette Auxiliaire des Impôts de Tori .....</b>	<b>21</b>
<b>SECTION 2 : CIBLAGE, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE.....</b>	<b>23</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....</b>	<b>23</b>
<b>A- Inventaire des atouts (Forces et opportunités) .....</b>	<b>23</b>
<b>B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....</b>	<b>24</b>

<b>II- Liste des problématiques possibles et choix de la problématique .....</b>	<b>25</b>
A- Regroupement des problèmes par centres d'intérêt .....	25
<b>B- Choix de la problématique et formulation du sujet.....</b>	<b>26</b>
1- Choix de la problématique.....	26
2- Formulation du sujet.....	27
<b>PARAGRAPHE 2 : SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE .....</b>	<b>28</b>
<b>I- Spécification de la problématique .....</b>	<b>28</b>
II- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée .....	28
<b>CHAPITRE DEUXIEME : .....</b>	<b>30</b>
<b>SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE .....</b>	<b>31</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET REVUE DE LITTERATURE .</b>	<b>32</b>
I- Objectifs et hypothèses de l'étude .....	32
A- Objectifs de l'étude.....	32
1- Objectif général.....	32
2- Objectifs spécifiques .....	32
B- Causes et hypothèses liées à la problématique choisie.....	33
1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1 .....	33
2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	34
3- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3.....	35
4- Point des hypothèses de l'étude.....	37
5- Construction du tableau de bord de l'étude.....	37
<b>C- Revue de la littérature.....</b>	<b>38</b>
1- Définition des concepts.....	39
2- Travaux antérieurs .....	40
<b>PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....</b>	<b>42</b>
<b>I- Approche empirique de l'étude .....</b>	<b>42</b>
A- Objectif, nature et échantillon de l'enquête .....	42

1- Objectif et nature de l'enquête.....	42
2- Echantillon de l'enquête.....	43
B- Outils de présentation des données et difficultés rencontrées.....	43
1- Techniques d'exploitation et outil de présentation des données.....	43
2- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies .....	43
II- Approches théoriques retenues.....	44
A- Choix d'outils d'analyse du problème de l'indisponibilité de l'information fiscale par le Maire .....	44
1- Normes ou repères d'amélioration.....	44
2- Outils d'analyse des données collectées .....	45
B- Choix d'outils d'analyse du problème de l'inobservation de la règle de la sincérité des prévisions budgétaires .....	45
1- Normes ou repères d'amélioration .....	45
2- Outils d'analyse des données collectées : .....	45
C- Choix d'outils d'analyse du problème de la non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôts par le receveur percepteur avant leur recouvrement .....	46
1- Normes ou repères d'amélioration.....	46
2- Outils d'analyse des données collectées :.....	46
<b>SECTION 2 : RESULTATS DES ENQUÊTES ET APPROCHES DE SOLUTIONS .....</b>	<b>48</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES .....</b>	<b>48</b>
<b>I. Présentation et analyse des données recueillies lors des enquêtes.....</b>	<b>48</b>
1- Présentation et analyse des données relatives au problème sur la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire.....	48
2- Présentation et analyse des données relatives au problème de la non observation de la règle de la sincérité dans les prévisions budgétaires. ....	49
3- Présentation et analyse des données relatives au problème de la non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles d'impôt par le receveur percepteur avant leur recouvrement.....	50
II. Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic .....	51

<b>A. Vérification des hypothèses</b> .....	51
1. Degré de validation de l'hypothèse 1.....	51
2. Degré de validation de l'hypothèse 2.....	51
3. Degré de validation de l'hypothèse 3.....	52
B. Etablissement des éléments de diagnostic .....	52
<b>PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN</b>	
<b>ŒUVRE</b> .....	<b>54</b>
<b>I- Approches de solutions</b> .....	54
<b>A- Approche de solutions au problème spécifique n°1</b> .....	54
<b>B- Approche de solutions au problème spécifique n°2</b> .....	54
<b>C- Approche de solution au problème spécifique n°3</b> .....	55
<b>II- Conditions de mise en œuvre</b> .....	55
<b>A- Recommandations à l'endroit de l'Etat</b> .....	55
<b>B- Recommandations à l'endroit de l'Autorité de Tutelle (Préfet)</b> .....	56
<b>C- Recommandations à l'endroit de la Recette Générale des Finances et de la</b>	
<b>Recette Nationale des Impôts</b> .....	57
<b>D- Recommandations à l'endroit des communes</b> .....	57
<b>E- Mise en œuvre</b> .....	59
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	61
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	65
<b>ANNEXES</b> .....	67
ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES GUIDES D'ENTRETIEN.....	<b>68</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	75

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses	Éléments du diagnostic	Solutions
Niveau général		<u>Problème général</u> Non implication des acteurs de l'exécution de la mobilisation des impôts locaux directs.	<u>Objectif général</u> Contribuer à une implication effective des principaux acteurs budgétaires dans le processus de mobilisation des ressources fiscales locales directes	<u>Cause générale</u>  -	<u>Hypothèse générale</u>  -		
Niveaux spécifiques	1	Non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire	Suggérer des actions en vue d'une maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire	Rétention d'informations fiscales locales de la part des services des impôts	La rétention d'informations fiscales locales de la part des services déconcentrés du fisc est à la base de la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire	La rétention d'informations fiscales locales de la part des services déconcentrés du fisc est à la base de la non maîtrise du potentiel fiscal local par le Maire	- l'institution d'un cadre de concertation et d'échange sur l'organisation des travaux de recensement ; - la mise à disposition du Maire d'un fichier fiscal actualisable après chaque opération de recensement. Chaque opération de recensement devra être sanctionnée par un rapport qui indique le nombre de contribuables, redevables ou la matière imposable identifiée par nature d'impôts dans la

							commune ; l'implication du Maire dans les opérations d'assiette
2	Non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire	Inciter les acteurs à divers niveaux au respect et à leur application stricts des textes de loi sur la décentralisation	Le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services des impôts	Le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services des impôts se traduit par la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire	Le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services des impôts se traduit par la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire	Le non respect des textes de loi sur la décentralisation par les organes communaux et les services des impôts se traduit par la non fixation du taux d'impôt par le conseil communal et la non homologation des rôles d'impôt par le Maire	une mise en application effective des dispositions de loi sur la décentralisation par toutes les structures impliquées dans le processus de mobilisation des ressources financières de la commune.
3	Non prise en charge comptable des avis d'imposition et rôles avant leur recouvrement	Suggérer la prise en charge comptable intégrale de tous les titres de recouvrement émis par le Maire (sans toutefois prétendre arracher le recouvrement des impôts locaux directs au RAI)	Impossibilité au Maire d'émettre les avis d'imposition et rôles d'impôts (non respect de l'article 63 ; 67 et 72 de la loi 97 -029 du 15 janvier 1999 et 47 du Régime Financier des Communes).	La non émission des avis d'imposition et rôles d'impôts ne favorise pas une prise en charge comptable des titres de perception avant leur recouvrement.	La non émission des avis d'imposition et rôles d'impôts ne favorise pas une prise en charge comptable des titres de perception avant leur recouvrement.	La non émission des avis d'imposition et rôles d'impôts ne favorise pas une prise en charge comptable des titres de perception avant leur recouvrement.	il faut et il suffit que le Maire, ordonnateur principal du budget local (article 39 du Régime Financier des Communes) puisse véritablement mettre en œuvre les compétences qui lui sont reconnues à travers les dispositions des textes de lois sur la décentralisation notamment les articles 8 et 47 du Régime Financier des Communes ; et les articles 63,67 et 72 de la

Contribution à l'effectivité des rôles des acteurs de la mobilisation des ressources fiscales locales directes : Cas de la Commune de Tori-Bossito

							loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
--	--	--	--	--	--	--	---