



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE (ENAM)

MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR EN PLANIFICATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

Option :

ADMINISTRATION DES FINANCES

Filière :

PLANIFICATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

ANNÉE ACADÉMIQUE
2009-2010

**CONTRIBUTION À L'AMÉLIORATION DE LA
MOBILISATION DES RECETTES NON FISCALES
DE LA MUNICIPALITÉ DE PARAKOU**

Réalisé et soutenu par :

Habib G. TODEMIN

Sous la Direction de :

Maître de stage :

Amoussa SALAOU

Secrétaire Général

Adjoint à la Municipalité

Directeur de mémoire :

Nicaise MEDE

Professeur Agrégé de

Droit Public

DECEMBRE 2010

IDENTIFICATION DU JURY

PRÉSIDENT : DEDEHOUANOU Houinsou

VICE-PRÉSIDENT : AKAKPO Maxime Bruno

MEMBRE : KODONON Rigobert

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS
ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES OPINIONS
DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES
À LEUR AUTEUR.

DÉDICACE

- ✚ **À mon feu Père Urbain E. TODEMIN, pour le goût du travail qu'il m'a inculqué ;**
- ✚ **À ma Mère Célestine ODOUNBOUROU, pour l'amour dont elle m'a toujours entouré ;**
- ✚ **À mon feu Frère Rodrigue Jaurès TODEMIN, pour cette ambition partagée qu'il n'a pas vu se réaliser ;**
- ✚ **À tes enfants, Doria Merveille, Gérard d'Avert et Godwill Précieux ;**

Je dédie ce travail.

REMERCIEMENTS

Je dis mes profonds remerciements :

A mon Maître de mémoire, Monsieur Nicaise MEDE qui n'a ménagé aucun effort pour suivre ce travail

A Monsieur Victor Anani ELOU, pour sa disponibilité à nous accompagner dans la réalisation de ce travail

A Monsieur Augustin SANOUSSI pour sa confiance toujours renouvelée

A Madame Traoré, épouse SANOUSSI pour son soutien

A Madame Mireille TCHOLA, épouse KOTO pour son soutien

A Madame Lydia B. ESSOU, épouse KEMADO pour ton soutien

A toute la famille TODEMINE

A toute la famille ADJOVI

A toute la famille AVOHOU

A tout le personnel de l'ENAM

A tous mes condisciples pour ce moment merveilleux passé ensemble à l'ENAM

A tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à ma formation.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AIF : Association Internationale des Maires Francophones

ENAM : École Nationale d'Administration et de Magistrature

DAF : Direction des Affaires Financières

DDIBA : Direction Départementale des Impôts Borgou-Alibori

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

EM : Équipement Marchand

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

IEC : Information, Éducation et Communication

PACTE : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

RFU : Registre Foncier Urbain

SAM : Service des Affaires Marchandes

SARL : Société à Responsabilité Limité

SEM : Société à Économie Mixte

SG : Secrétaire Général de la Mairie

SGMP : Société de Gestion des Marchés de Parakou

TDL : Taxe de Développement Local

LISTE DES TABLEAUX

N°	Titres	Pages
Tableau 1	Analyse des réalisations des objectifs des recettes non fiscales de la municipalité de 2006-2009	14
Tableau 2	Identification des problématiques possibles	19
Tableau 3	Regroupement des problèmes spécifiques par rapport au problème général	23
Tableau 4	Récapitulatif des Problèmes spécifiques retenus	24
Tableau 5	Tableau de bord de l'étude	27
Tableau 6	Taux de réalisation du questionnaire	46
Tableau 7	Cause n° 1 : Absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources	75
Tableau 8	Cause n° 2 : Absence d'une politique optimale de gestion des potentialités marchandes	75
Tableau 9	Cause n° 3 : Absence d'un plan d'IEC	76
Tableau 10	Récapitulatif des résultats de l'enquête	76

LISTE DES FIGURES

N°	Titres	Pages
Graphique 1	Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°1	46
Graphique 2	Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°2	47
Graphique 3	Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°3	47
Graphique 4	Représentation graphique des données d'enquête	48

GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE

Collectivités territoriales : ce sont, des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'État a conféré la personnalité juridique et le pouvoir d'administrer par des autorités locales ; elles gèrent leurs propres ressources.

Contribuable : c'est tout citoyen qui jouit des droits et dont l'un des devoirs primordiaux est le paiement des impôts en vue de contribuer à la couverture des charges de l'État ou d'une collectivité territoriale de sa localité.

Contrat d'affermage : c'est le contrat par lequel une personne publique délègue à son cocontractant l'exécution même d'un service public, lui fournit les installations nécessaires à cette charge et perçoit en contrepartie une redevance fixe.

Décentralisation : c'est une technique par laquelle l'État transfère certaines de ses prérogatives au profit d'entités territoriales inférieures. Cette technique permet de faire participer les citoyens à la gestion des affaires de leur localité.

Incivisme fiscal : Il se traduit par le mauvais comportement de certains citoyens qui se dressent contre le paiement des taxes et impôts au profit de la collectivité locale à laquelle ils appartiennent.

Planification : C'est un terme généralement utilisé pour désigner une méthode qui cherche à introduire des formes de rationalité dans les choix et les objectifs de la société à moyen et long termes.

Plan de développement municipal : Un document de planification qui retrace l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein d'une commune sur une période de cinq ans. Il précise le but, les stratégies et les résultats à atteindre ainsi que les moyens nécessaires pour leur réalisation. Il est élaboré sur la base d'une méthodologie qui intègre toutes les prévisions et programmations d'ordre social, économique, spatial, environnemental et autres de la commune.

Potentialités : ce sont des ressources de tous ordres que possède en puissance la commune et qui peuvent être exploitées pour son développement.

Régie intéressée : c'est un contrat par lequel l'autorité contractante finance elle-même l'établissement d'un service, mais en confie la gestion à une personne morale de droit public ou de droit privé qui est rémunéré par l'autorité contractante, tout en étant intéressé au résultat, que ce soit au regard des économies réalisées des gains de productivité ou de l'amélioration de la qualité de service.

RÉSUMÉ

Au nombre des problèmes qui minent le développement de la municipalité de Parakou, troisième commune à statut particulier du Bénin, figure celui de la mobilisation des ressources financières. A cet effet, une analyse approfondie montre qu'il existe des difficultés de mobilisation des ressources non fiscales qui constituent une partie importante des recettes propres mobilisées par la commune de Parakou. C'est pour contribuer à l'amélioration du taux de mobilisation des recettes communales que nous avons jugé utile d'axer notre réflexion sur le thème : **« Contribution à l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou »** ceci, dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM.

Au terme de notre analyse, nous avons découvert que les difficultés de mobilisation des recettes non fiscales de la commune découlent des problèmes suivants :

- l'inexistence d'un dispositif adéquat de mobilisation de ressources non fiscales ;
- la mal gouvernance des potentialités marchandes et ;
- l'incivisme des contribuables.

A ces différents problèmes les causes suivantes ont été identifiées. Il s'agit de :

- l'absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources non fiscales,
- l'absence d'une politique optimale de gestion des potentialités marchandes et ;
- l'absence d'un plan d'information, d'éducation et de communication pour un changement de comportement.

Pour la résolution des problèmes identifiés, nous avons formulé des hypothèses que nous avons essayé de vérifier au moyen d'un questionnaire. Pour ce faire, nous avons adopté une méthodologie dans laquelle l'approche théorique nous a permis de retenir les outils de vérification des hypothèses formulées. L'approche

empirique nous a permis de faire ressortir les techniques de collecte, de présenter et d'analyser les données. Enfin, nous avons fait des propositions visant à renforcer la capacité financière de la municipalité de Parakou.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE PROBLÉMATIQUE	4
SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	5
Paragraphe 1 : Présentation de la municipalité	5
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage	10
SECTION 2 : FORMULATION DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE	20
Paragraphe 1 : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique	20
Paragraphe 2 : Objectifs de l'étude et hypothèses de recherche	25
CHAPITRE PREMIER : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE ET ANALYSE DES DONNÉES	28
SECTION 1 : CLARIFICATION DES CONCEPTS, REVUE DE LITTÉRATURE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE	29
Paragraphe 1 : Clarification des concepts et revue de littérature	29
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée	38
SECTION 2 : ANALYSES DES RÉSULTATS ET VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES	44
Paragraphe 1 : Restitutions et analyse des résultats	44
Paragraphe 2 : Établissement du diagnostic	50
CHAPITRE DEUXIÈME APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS	52
SECTION 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DE LA MUNICIPALITÉ DE PARAKOU	53
Paragraphe 1 : Approches de solutions par rapport aux problèmes spécifiques	53
Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème spécifique n° 3	58
SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	61
Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit des autorités municipales de Parakou et des populations	61
Paragraphe 2 : Recommandation à l'endroit des autorités centrales	62
CONCLUSION GÉNÉRALE	65
BIBLIOGRAPHIE	67
ANNEXES	69

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les pays de l'Afrique de l'Ouest se sont engagés depuis plus d'une décennie, chacun suivant son rythme, dans des réformes de décentralisation qui, selon M. HAURIOU¹, présente trois critères : « une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et l'origine électorale des autorités locales » favorisant du coup une meilleure gestion de proximité des affaires publiques d'intérêt local.

Au Bénin, l'option de décentralisation comme mode de gestion des affaires de la cité a été faite depuis la conférence des forces vives de la nation de février 1990. Cette réforme de la décentralisation a été consacrée par la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin notamment en ses articles 150 à 153. Cette option n'a été traduite dans les faits qu'en 2002 avec l'élection des premiers conseillers communaux et municipaux. Ainsi, un cadre législatif et réglementaire susceptible de favoriser la mise en œuvre effective de la décentralisation a été mis en place afin de donner une existence juridique à ces nouvelles entités créées.

Cette évolution sensible du paysage institutionnel local s'est ensuite concrétisée par une plus grande autonomie de gestion financière et administrative des communes. Mobiliser et gérer les ressources financières constituent dès lors des piliers de l'action des collectivités locales pour un développement local durable, orienté sur la fourniture des services de base de qualité et l'amélioration des conditions de vie des citoyens communaux.

Toutefois, avec l'évolution, le constat général qui est fait révèle que les capacités financières des communes restent faibles. En réaction à cette préoccupation et au fil du temps, des mécanismes innovants de mobilisation des ressources sont développés par un certain nombre de communes. Ainsi, une large place est accordée à des ressources non fiscales qui présentent souvent le caractère de taxes rémunératoires. Ces ressources non fiscales sont liées généralement à des

¹ Cité par N. MEDE, *L'autonomie "retenue" : étude sur le principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest francophone*, in *Revue Juridique et Politique*-2008-N°2, p.189.

prestations publiques, au degré d'équipement, à l'activité économique et au niveau de vie des habitants du territoire communal.

Mais près d'une dizaine d'années après la mise en œuvre de la décentralisation, force est de constater que les communes souffrent d'un crucial besoin de financement. Ceci est lié aux difficultés de mobilisation des ressources locales, qui se traduisent par le faible taux de recouvrement de ces ressources. La municipalité de Parakou, n'est pas exempte de ces problèmes. Les nombreux constats faits au cours de notre stage ont montré de réelles difficultés de mobilisation des ressources non fiscales au niveau de cette commune. La question fondamentale qu'on est en droit de se poser est de savoir quelles sont les réelles causes de cet état de chose ?

C'est dans cette dynamique que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème : « Contribution à l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou ».

Notre démarche consistera d'abord, à présenter dans un chapitre préliminaire le cadre institutionnel de notre étude et le ciblage de la problématique, ensuite le chapitre premier sera consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude et enfin dans le chapitre deuxième nous ferons des propositions pour mobiliser davantage les recettes non fiscales, et ceci grâce à un ensemble de mesures visant à améliorer la mobilisation de ces ressources.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE
DE LA PROBLEMATIQUE

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre de l'étude et des constats faits durant le stage ainsi qu'au ciblage de la problématique.

Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage

C'est la mairie de Parakou qui nous a servi de cadre de stage. A cet effet, nous présenterons dans un premier temps la structure d'accueil et, dans un second temps, nous ferons l'état des lieux à partir des constats faits suite à nos observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation de la municipalité

Nous aborderons dans cette partie l'histoire, l'organisation et le fonctionnement de la mairie.

I- Historique, organisation et fonctionnement de la mairie

A- Bref aperçu sur la commune

Capitale régionale du Nord Bénin, la commune de Parakou (chef lieu du département du Borgou) est située au centre de la République du Bénin à 438 Kilomètres de Cotonou avec une superficie de 442km². Elle se trouve à 9° 21' de latitude Nord, à 2°36' de longitude Est à une altitude moyenne de 350 m et présente un relief assez modeste. Elle abrite plusieurs groupes linguistiques et constitue un important carrefour des grands axes routiers (Cotonou-communes et pays de l'hinterland) ; c'est surtout le terminus de la voie ferrée qui quitte Cotonou, capitale économique du Bénin. A Parakou, le climat est de type tropical humide (climat Sud soudanien). Il se caractérise par l'alternance d'une saison pluvieuse (Mai à Octobre) et d'une saison sèche (Novembre à Avril).

La commune de Parakou est à l'origine une ville cosmopolite qui va se renforcer avec le développement des transports. En effet, avec le terminus de la voie ferrée

Bénin-Niger, Parakou va connaître une croissance spatiale très rapide. Plus récemment, entre 1992 et 2002, Parakou a connu un taux de croissance moyen annuel de 2,1 %. Sa population est passée de 103.577 habitants en 1992 à 149.819 habitants en 2002 (RGPH3). Aujourd'hui, sa population est estimée à 186 812 habitants environ en 2010. Les trois quart de cette population sont installés dans la zone urbanisée, le reste se retrouvant dans les périphéries.

Parakou est le chef lieu du département du Borgou et, en cette qualité, abrite des directions départementales et beaucoup d'agences régionales. L'économie urbaine de Parakou est caractérisée par :

- un tissu industriel faisant de la ville un pôle industriel ;
- le développement des activités de transport de gros porteurs ;
- un secteur informel prépondérant ;
- un secteur bancaire en plein essor ;
- un secteur commercial florissant ;
- un secteur artisanal développé.

La gestion de la municipalité repose sur une organisation administrative issue de la mise en œuvre de la décentralisation.

B- Organisation et fonctionnement

Le découpage territorial retenu par la loi N° 97-02 8 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin en son article 7 considère la commune comme le seul niveau de décentralisation au Bénin. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. A cet effet, la commune de Parakou, troisième commune à statut particulier² du Bénin est constituée de trois (3) arrondissements et 41 quartiers de ville. La municipalité est administrée par un conseil municipal, l'organe délibérant et dirigée par un Maire, organe exécutif. Le conseil municipal compte vingt cinq (25) conseillers dont trois adjoints au Maire et six

² Une commune à statut particulier est celle qui remplit cumulativement les trois critères ci-après : avoir une population de cent mille habitants, s'étendre de façon continue sur une distance de dix km au moins, enfin, disposer de ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

(6) présidents de commissions avec deux membres pour chaque commission. Les conseillers municipaux prennent des décisions par délibération et se réunissent en sessions ordinaires quatre(4) fois l'an.

L'administration municipale de Parakou est régie par l'arrêté municipal N°50/040/M/CAB du 18 Janvier 2005 portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la mairie de Parakou. C'est cet arrêté qui organise la mairie de Parakou suivant deux niveaux³ :

- Les services municipaux ;
- Les services infra municipaux.

1- Les services municipaux

Les services municipaux sont au nombre de trois (3) Il s'agit notamment :

- ❖ du cabinet du maire⁴
- ❖ du secrétariat général
- ❖ des directions techniques

Les directions techniques sont sous le contrôle du SG. Elles sont dirigées par des directeurs et subdivisées en services dirigés par des chefs de services. Ces différents services comprennent des sous services opérationnels permettant la mise en œuvre des plans de travail (voir organigramme en annexe).

En dehors des services municipaux, il y a aussi ceux infra municipaux.

2- Les services infra municipaux

Les services infra municipaux regroupent les services municipaux créés au niveau de chaque arrondissement⁵. Ils comprennent :

- ❖ le secrétariat administratif d'arrondissement ;
- ❖ le bureau de l'état civil ;
- ❖ le bureau d'arrondissement.

³ Article 2 de l'arrêté municipal portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie

⁴ Article 2, chap 1^{er} de l'arrêté cité supra.

⁵ Art.3, Chap.II de l'arrêté cité supra.

Les activités des services municipaux d'arrondissement sont coordonnées par le chef d'arrondissement.

L'animation de tous les services est assurée par un personnel composé de 171 agents toutes catégories confondues, dont 18 de catégorie A soit un taux de 10,52%, 22 de catégorie B soit 12,87%, 24 de catégorie C soit un taux de 14,04%, 71 de catégorie D soit 41,52% et enfin 36 de catégorie E soit un taux de 21,05%.

La Direction des Affaires Financières, l'une des directions techniques, a été notre structure d'accueil de stage, plus spécifiquement le Service des Affaires Marchandes (SAM). Après avoir précisé les attributions de ce service nous présenterons son fonctionnement.

II- Le cadre de stage : service des affaires marchandes

Nous exposerons ici les missions, attributions, organisation et fonctionnement du Service des Affaires Marchandes.

A- Missions et attributions

Faire de la commune de Parakou, «une commune vitrine, bien gouvernée, à économie locale prospère, ouverte et sécurisée dans un environnement sain, de bien-être social et à rayonnement culturel national et international», telle est la vision clairement définie dans le Plan de Développement Municipal par les populations. Pour réaliser cette vision, la mairie s'est dotée d'un ensemble de services dont celui des Affaires Marchandes (SAM) qui est la cellule opérationnelle de la DAF.

Le service des affaires marchandes est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre toute politique visant à améliorer les ressources propres de la ville⁶. Pour mener à bien sa mission, le SAM sera doté de 4 sous services dont le bureau des délégations de service public, le bureau de l'exploitation des marchés en régie, le bureau de la publicité, le bureau de l'exploitation du domaine public et la régie des recettes.

⁶ Article 31 de l'arrêté municipal N°50/040/M/CAB du 18 Janvier 2005 portant organisation, attributions et fonctionnement.

B- Organisation et fonctionnement

Le SAM comprend quatre sous services et une régie :

❖ Bureau des délégations de service public

Il est chargé :

- de gérer l'ensemble des affaires liées aux délégations de service public marchand ;
- d'assurer les relations avec les prestataires de ce secteur ;
- d'analyser les dossiers de délégation de service public avant leur attribution.

❖ Bureau de l'exploitation des marchés en régie

Il a pour missions :

- de suivre l'évolution des recettes ;
- d'installer de nouveaux usagers en commun accord avec les responsables des marchés ;
- de contrôler les activités des agents percepteurs sur le terrain ;
- de régler les conflits entre les usagers des marchés et agents percepteurs.

❖ Le bureau de la publicité qui a pour mission :

- de recenser les nouveaux panneaux publicitaires ;
- d'émettre et de distribuer les avis,
- de recouvrer les taxes sur panneaux publicitaires,
- d'assurer le bon fonctionnement de la commission de constat et d'installation des panneaux publicitaires, et enfin,
- de contrôler les activités des agents percepteurs relevant du bureau.

❖ Bureau de l'exploitation du domaine public

Il a pour rôle :

- de recenser les baraques ;
- de placer les valeurs inactives ;

- de recouvrer les taxes sur les taxis-villes, taxis-motos et bus ;
- d'assurer le bon fonctionnement de la commission de constat d'installation des baraques ;
- de contrôler les activités des agents percepteurs relevant du bureau.

❖ Régie des recettes

Elle s'occupe de la gestion des valeurs inactives de la mairie.

Concernant le fonctionnement des bureaux, seulement un (1) fonctionne réellement. Il s'agit du bureau de l'exploitation du domaine public. Le bureau de délégation des services publics et le bureau de la publicité ne disposent pas de personnel pour leur animation. Quant au bureau des marchés en régie, il dispose d'un personnel, mais qui réellement se préoccupe plus des activités de l'exploitation du domaine public.

Un état des lieux sera donc fait au niveau de ce service.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Les constats significatifs reposent sur les observations personnelles que nous avons faites au cours de notre stage.

I- État des lieux

L'état des lieux sera axé sur la mission du SAM et sur son fonctionnement. Il s'agit en fait de la mission de mobilisation de ressources et de moyens technique, financier et matériel nécessaires à la réalisation de cette mission.

A- Mission de mobilisation de ressources

Les sources de financement du développement local sont diverses. Il s'agit des ressources propres de la commune, des dotations ou subventions reçues de l'État, des appuis financiers des partenaires au développement et des ressources provenant de l'emprunt. La mobilisation des ressources propres incombe au Service des Affaires Marchandes.

La commune dispose d'un marché à envergure régionale qui enregistre des flux en provenance de tout le Nord Bénin ainsi que des pays voisins (Niger, Burkina-Faso, Nigéria). Les échanges portent aussi bien sur la production agricole (céréales, tubercules, agrumes, volaille, etc. en provenance des départements du Borgou et de l'Alibori) que sur les produits manufacturés. Il s'agit du marché Arzèkè. C'est un creuset important d'échanges et de brassage entre différentes communautés.

Le marché de Guêma a connu des travaux d'aménagement faisant de cet ouvrage un marché moderne au même titre que les marchés de dépôt, de Zongo et de Tourou.

Conclusion séquentielle : Existence, dans la commune d'un marché d'envergure internationale et plusieurs marchés de type moderne (**force**).

Un contrat d'affermage a été signé entre la ville de Parakou et la société de gestion des marchés de Parakou (SGMP-SEM) depuis le 7 juin 2002 pour la gestion des marchés Azèkè, Guêma, Zongo et Tourou. Ce contrat porte sur une période de six (6) ans⁷ renouvelable pour une redevance mensuelle de sept cent trente cinq mille (735.000) CFA soit huit millions huit cent vingt mille (8820000) par an. Sur la période du contrat, les recettes attendues doivent être alors de l'ordre de 52.920.000 FCFA. Malheureusement les redevances perçues sont estimées à quarante trois millions deux cent cinquante deux mille sept cent cinquante cinq (43 252 755 FCFA) soit un taux de 81% sur les six années. Cette situation est encore plus criarde au niveau des marchés en régie.

Conformément à l'arrêté n°50/108/M/SG/DAF/DST du 15 mai 2007, il a été procédé à la concession de la gestion de l'espace publicitaire de la ville de Parakou. La gestion des panneaux publicitaires dans la ville a été concédée à trois sociétés. Il s'agit de Caméléon pour les grands panneaux pour une redevance de 4 103 440 par trimestre, Corivision pour les panneaux moyens pour un montant de 3 000 000 par trimestre et Treize SARL pour les banderoles de publicités et les panneaux indiquant

⁷ Art.3 du contrat d'affermage du 7 juin 2002.

les boutiques, sociétés ou autres pour une redevance de 15.000.000 FCFA par trimestre.

Mais ces sociétés ne s'acquittent pas régulièrement de leurs obligations. Malgré les multiples relances de la mairie, elles restent devoir d'énormes redevances à celle-ci. Au total, les redevances perçues en 2008 sont de 25.732.720 FCFA contre une somme de 34.413.760 attendue soit un taux de paiement de 74%.

Conclusion séquentielle : Perte énorme de ressources financières aux potentialités marchandes (**faiblesse**).

Les marchés en régie sont entre autres Kilombo, Tchakitibane, Sinangourou, Monnon, Banikani, Dagbara, Gah et Bakpérou qui s'animent souvent sur une durée de deux à quatre heures de temps. Mieux, ils ne disposent pas d'infrastructures marchandes construites ou aménagées par la mairie pour abriter les usagers ni d'agents collecteurs pour collecter les taxes.

Conclusion séquentielle : Faible exploitation des potentialités des marchés en régie (**faiblesse**).

Le chef de bureau ne maîtrise pas l'évolution des recettes provenant des marchés en régie, il se borne à les encaisser par rapport aux valeurs inactives remises aux agents percepteurs. De plus, l'installation des usagers dans certains marchés en régie est faite sans associer le chef de bureau qui s'estime écarté par les autorités locales. Aussi, le contrôle des agents percepteurs sur le terrain n'est pas fait faute de moyens de déplacement et de dotation de carburant. Les agents percepteurs sont laissés à eux-mêmes et ils profitent de cette situation pour majorer les droits de place dans les marchés.

Conclusion séquentielle : Mauvais fonctionnement du bureau chargé de la gestion des marchés en régie (**faiblesse**).

En dehors des marchés, la gestion du domaine public de la municipalité est assurée par le SAM.

L'occupation du domaine local de Parakou est subordonnée à l'autorisation préalable du Maire de la ville contre paiement d'un droit d'autorisation de cinq mille

francs. Le montant des taxes et redevances d'occupation varie en fonction de la nature de l'occupation.

Conclusion séquentielle : Existence d'une grille tarifaire relative à l'occupation du domaine public (**force**).

La collecte de ces droits se fait au moyen des avis d'imposition placés par les agents collecteurs dont le travail est supervisé par le Chef du bureau exploitation du domaine public et le régisseur. Ces sommes sont payées aux guichets du régisseur des recettes. De façon spontanée, et une fois les avis reçus, certains contribuables s'acquittent de leurs redevances sans attendre le recouvrement forcé qui n'est pas toujours fait. Par contre, la majeure partie des contribuables font un paiement partiel de leur redevance.

Conclusion séquentielle : Faible engagement des contribuables à honorer leur paiement (**faiblesse**).

La majeure partie des contribuables qui ne payent pas leur redevance n'est pas inquiétée. En effet, périodiquement, le point des recouvrements sur avis est fait. Le Service des affaires marchandes a, dans les cas extrêmes, recours à la fermeture des locaux de certains contribuables pour les contraindre à s'exécuter.

Conclusion partielle : Absence d'un mécanisme de recouvrement forcé (**faiblesse**).

La commission d'installation des baraques dans la ville ne fonctionne pas correctement. On note une anarchie dans l'installation des baraques dans la commune. De même, sur les autorisations d'occupation du domaine public, il est interdit de construire en matériaux définitif sur le domaine. Cette interdiction n'est pas toujours respectée par les occupants.

Conclusion séquentielle : Occupation anarchique du domaine public sans autorisation préalable (**faiblesse**).

Le recensement exhaustif de tous les contribuables n'est pas fait et il n'existe pas une cartographie des potentiels contribuables. Ceux qui reçoivent des avis sont ceux qui ont rempli les formalités administratives pour avoir un domaine, ou ceux qui ont été pris au cours de leur installation par les collecteurs.

Conclusion séquentielle : Absence d'un plan de collecte (**faiblesse**).

Depuis 2009, un plan de déguerpissement des installations sans autorisation a été fait et est soumis au maire. Mais les moyens et l'autorisation ne sont pas encore donnés à la DST pour mener cette activité de salubrité compte tenu des contraintes politiques.

Conclusion séquentielle : Manque de volonté politique (**faiblesse**).

La gestion des taxes d'occupation du domaine public se fait par un logiciel « Zeus »⁸. Néanmoins, ce logiciel ne permet pas de modifier les nouvelles données (superficie et/ou activités) sans perturber les arriérés de taxe, de supprimer les occupants qui ont abandonné le domaine public, de corriger les enregistrements de paiement erronés mais déjà sauvegardés, etc. et ne dispose pas d'un manuel d'utilisateur.

Conclusion séquentielle : Défaillance du logiciel Zeus pour la gestion du domaine public (**faiblesse**).

En conclusion, les performances sur la période 2006-2009 sont retracées dans le tableau ci-après :

Tableau 1 : Analyse des réalisations des objectifs des recettes non fiscales de la municipalité de 2006-2009

Années	Indicateurs	Objectifs prévus (En FCFA)	Réalisations (en FCFA)	Taux de réalisation (en %)	Observations
2006	15% au moins des recettes globales	255 000 000	95 537 107	37	Non atteint
2007	15% au moins des recettes globales	239 311 800	153 995 501	64	Non atteint
2008	30% des recettes totales 2004	391 800 000	188 935 905	48	Non atteint
2009	1,5% des recettes totales 2004	1 959 000 000	277 578 672	14	Non atteint

Source : Réalisé à partir des points d'exécution des budgets sur la période 2006-2009

⁸ Dieu de la mythologie grecque, ce nom a été donné au programme par son concepteur.

Le tableau permet de constater que sur la période de l'étude, seule l'année 2007 laisse entrevoir un effort dans la réalisation des objectifs. Notons que le montant des recettes globales en 2004 est de 1 306 000 000⁹ FCFA. Il existe un grand écart entre les prévisions et les réalisations des objectifs surtout en 2009 où on a enregistré que 14% du montant des recettes non fiscales prévues. Ceci confirme la faible capacité de mobilisation des recettes non fiscales.

Conclusion séquentielle : Non atteinte des objectifs de réalisation des recettes non fiscales (**faiblesse**).

Cependant, le tableau permet de constater que des objectifs de recettes sont fixés pour chaque année budgétaire au niveau de la mairie.

Conclusion séquentielle : Existence d'objectifs en termes de recettes et de dépenses (**force**).

Le budget de la commune étant essentiellement fiscal, les autorités locales ont mis en place un important outil de gestion fiscale: le Registre Foncier Urbain (RFU) pour améliorer le recouvrement des ressources fiscales.

Conclusion séquentielle : Existence du RFU pour le renforcement des ressources fiscales de la commune (**force**).

Ces réalisations sont tributaires des moyens mis à la disposition du SAM.

B- Moyens de mise en œuvre de la mission

Le local abritant le SAM est exigu et comprend tous les bureaux et la régie des recettes. Du coup, étant donné que c'est un service qui reçoit beaucoup d'usagers, il se pose des difficultés pour contenir les usagers. De plus ce local est non sécurisé et la plupart du temps y sont laissés des fonds provenant des recettes alors que le local est sans coffre-fort.

Conclusion séquentielle : Exigüité et non sécurisation du local abritant le SAM (**faiblesse**).

⁹ Compte administratif 2007

L'insuffisance des ressources humaines au niveau des services de la mairie est flagrante. En réalité, le personnel municipal est constitué en majorité d'agents d'exécution (85,52%)¹⁰. Une majorité du personnel totalise également plus de vingt (20) ans de service. Au niveau du SAM, il n'y a que deux (2) agents au niveau des quatre (4) bureaux et un agent au niveau de la régie des recettes, tous Secrétaires Adjointes des Services Administratifs. Dans l'exécution de leur tâche, les agents sont confrontés à un manque de matériels, de mobiliers et de moyens de travail. Ainsi, pour ce service, il y a deux mobiliers servant de bureaux pour le chef du bureau de l'exploitation des marchés en régie et celui de l'exploitation du domaine public, un ordinateur et l'inexistence d'une dotation mensuelle en fourniture de bureau.

Conclusion séquentielle : Manque de ressources adéquates pour l'exécution de la mission du SAM (**faiblesse**).

Le problème de manque de ressources a été pendant longtemps posé aux autorités locales. Malgré les multiples relances des agents, cette doléance est restée sans suite. Ainsi, les agents se consacrent plus aux activités de routine surtout celles liées à l'exploitation du domaine public.

Conclusion séquentielle : Démotivation progressive des agents du SAM (**faiblesse**).

Quelques formations sont initiées par certains partenaires techniques de la mairie sur la mobilisation des ressources marchandes, sur la mise en œuvre de la Taxe de Développement Local (TDL) ou sur l'élaboration du budget à base zéro.

Conclusion séquentielle : Organisation de quelques formations pour le renforcement des capacités techniques des agents du SAM (**force**).

Concernant le fonctionnement des bureaux, seulement deux (2) fonctionnent réellement. Les deux qui ne fonctionnent pas sont celui de la délégation de service public et celui de la publicité. Enfin, le SAM génère beaucoup de recettes à la mairie et le service ne dispose pas d'un chef de service pour coordonner les activités.

¹⁰ Audit organisationnelle de la mairie, juin 2010

Conclusion séquentielle : Défaillance du système de coordination des activités du SAM (faiblesse).

Le recouvrement des taxes sur les taxis-ville, taxis-motos et bus en plus de la gestion des gares routières qui sont les attributions du bureau de l'exploitation des marchés en régie ne sont pas exercées par lui. Elles sont exercées par le régisseur de la mairie, ce qui est contraire aux dispositions de l'arrêté municipal portant organisation, attributions et fonctionnement en son article 3¹¹. Le régisseur gère aussi les valeurs inactives de la mairie de Parakou.

Conclusion séquentielle : Conflit d'attribution entre les agents du SAM (faiblesse).

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

Au niveau de l'état des lieux nous avons fait certains constats et observations relatifs à la mobilisation des ressources internes de la municipalité. Ces constats seront regroupés par nature en atouts et faiblesses.

A- Forces et faiblesses

❖ Inventaire des forces

- organisation de quelques formations pour le renforcement des capacités techniques des agents du SAM ;
- existence dans la commune d'un marché d'envergure régionale et de plusieurs autres de type moderne ;
- existence d'une grille tarifaire relative à l'occupation du domaine public ;
- existence du RFU pour le renforcement des ressources fiscales de la commune ;
- existence d'objectifs en termes de recettes et de dépenses ;
- existence de potentialités liées aux marchés en régie ;

¹¹ Article portant organisation et fonctionnement du bureau chargé de l'exploitation des marchés en régie.

❖ Inventaire des faiblesses

- perte énorme de ressources financières liée aux potentialités marchandes ;
- absence d'un plan de collecte des taxes ;
- insuffisance du suivi de l'évolution des recettes au niveau des marchés en régie ;
- défaillance du logiciel Zeus ;
- faible engagement des contribuables à honorer leur paiement ;
- inexistence d'un système de suivi de la mobilisation des recettes ;
- occupation anarchique du domaine public sans autorisation préalable ;
- non atteinte des objectifs de réalisation des recettes non fiscales ;
- faible exploitation des potentialités des marchés en régie ;
- absence d'un mécanisme de recouvrement forcé ;
- mauvais fonctionnement du bureau chargé de la gestion des marchés en régie ;
- manque de volonté politique ;
- exiguité et non sécurisation du local abritant le SAM ;
- manque de ressources adéquates pour la mise en œuvre des attributions du SAM ;
- défaillance du système de coordination des activités du SAM ;
- défaillance du logiciel Zeus pour la gestion du domaine public ;
- conflit d'attributions entre les agents du SAM.

Ces faiblesses et menaces inventoriées relèvent de plusieurs centres d'intérêt.

B- Ciblage des différentes problématiques

Tableau n° 2 : Identification des problématiques possibles

Centre d'intérêt	Constats significatifs	Problèmes	Problématique
Mobilisation des recettes non fiscales	<ul style="list-style-type: none"> - perte énorme de ressources financières liée aux potentialités marchandes - absence d'un plan de collecte des recettes non fiscales - inexistence d'un système de suivi de la mobilisation des recettes - défaillance du logiciel Zeus - faible engagement des contribuables à honorer leur paiement - occupation anarchique du domaine public sans autorisation préalable - non atteinte des objectifs de réalisation des recettes non fiscales - faiblesse exploitation des potentialités des marchés en régie - absence d'un mécanisme de recouvrement forcé - mauvais fonctionnement du bureau chargé de la gestion des marchés en régie - manque de volonté politique 	difficultés de mobilisation des recettes non fiscales	Problématique de l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales
Gestion des ressources humaines et matérielles	<ul style="list-style-type: none"> - exigüité et non sécurisation du local abritant le SAM - manque de ressources adéquates pour l'exécution de la mission du SAM - défaillance du système de coordination des activités du SAM - conflit d'attribution entre les agents du SAM 	Défaillance du système de gestion	Problématique de l'amélioration du système de gestion

Source : Résultats de nos travaux

Section 2 : Formulation de la problématique de l'étude

Cette section est consacrée au choix, à la spécification et la vision globale de résolution de la problématique puis aux objectifs et hypothèses de l'étude.

Paragraphe 1 : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Ce paragraphe comporte deux sous parties.

I- Choix de la problématique et justification du sujet

A- Choix de la problématique

A l'occasion du regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt, nous avons identifié deux (2) problématiques possibles à savoir :

- Problématique de l'amélioration du système de gestion du SAM ;
- Problématique de l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales

La première problématique appelle pour sa résolution, la mise en place davantage de moyens de divers ordres : financier, matériel, humain et organisationnel. Nous estimons que l'audit organisationnel réalisé en juin 2010 sur la commune est déjà un début de solution à ce problème. Il suffit d'une volonté politique affichée de la part du Maire afin que les recommandations de l'audit soient mises en œuvre pour la résolution de cette problématique. De plus un étudiant du cycle II de l'ENAM s'occupe déjà de cette problématique.

Par contre, la problématique de l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité nous paraît assez sérieuse dans un contexte de crise mondiale où les appuis financiers extérieurs sont de plus en plus rares. Ainsi, la résolution de cette problématique soulagerait d'une part, la municipalité de Parakou de ses difficultés financières et de trésorerie et, contribuerait d'autre part, à assurer une autonomie financière à la municipalité qui ne manque pas de potentialités économiques. Alors, dans le but de participer à la résolution des problèmes spécifiques liés à cette problématique, nous avons choisi comme thème :

« *Contribution à l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou* ».

B- Justification de la problématique

Le renforcement des capacités financières des collectivités locales est l'une des attentes principales des responsables communaux ou municipaux, car une décentralisation sans un minimum de ressources financières n'est que leurre. Cette capacité financière des communes dépend de leur aptitude à mobiliser les ressources financières nécessaires à leur développement. Elle passe également par l'orientation donnée à ces ressources dans le budget communal mais surtout par leur bonne gestion. Ces ressources doivent provenir en premier lieu de sources locales. Pour ce faire, il faut savoir mobiliser et gérer ses propres ressources financières qui sont essentiellement constituées des recettes fiscales et non fiscales.

Ainsi, bon nombre de défis dont la mobilisation de ces ressources locales, restent d'actualité dans la plupart des communes, notamment les communes à statut particuliers et les villes moyennes qui doivent faire face de plus en plus aux problèmes du développement des agglomérations urbaines.

La mobilisation des ressources au niveau local est donc sujette à de nombreuses difficultés pour les communes béninoises. Bien que des efforts soient consentis par les acteurs locaux, de nombreux facteurs entravent le processus de recouvrement de ces ressources au niveau local.

Les recettes budgétaires de la mairie de Parakou sont en effet, constituées des ressources propres et des produits de subventions. Mais lorsqu'on parle de ressources propres des communes, beaucoup se réfèrent soit aux recettes fiscales ou aux droits sur les services marchands qui constituent des recettes non fiscales recouvrées par les services municipaux. La dernière option semble être choisie par la mairie de Parakou puisqu'elle dispose d'un service chargé de la mobilisation des ressources propres. Il s'agit du Service des Affaires Marchandes qui dispose en son sein d'une régie des recettes. Les recettes qualifiées de recettes propres de la

municipalité sont constituées des recettes marchandes et des impôts directs et taxes assimilées tels que la taxe sur les spectacles, la taxe sur la vente des boissons fermentées de préparation artisanale, des taxes sur les publicités etc.

En réalité, les ressources propres sont constituées aussi bien des recettes fiscales que celles non fiscales. Une analyse minutieuse du récapitulatif des ressources dites ressources propres au niveau de la municipalité et des procédés de leur recouvrement laisse percevoir qu'il s'agit beaucoup plus des droits sur les services marchands qui sont les recettes non fiscales. Ces recettes non fiscales de la commune sont irrégulières et restent toujours faibles au regard des enjeux et défis de la décentralisation. La commune court donc un risque si la situation ne s'améliore pas surtout lorsqu'on sait qu'elle a été quatre fois en deçà des taux prévisionnels de recouvrement de recettes non fiscales au cours de la période 2006-2009. Ainsi, les taux obtenus sont de 37%, 64%, 48% et 14% respectivement sur la période de l'étude. Il urge donc de réfléchir sur la situation pour un rayonnement économique de la commune. En conséquence, nous retenons l'étude du sujet : **Contribution à l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou.**

Une fois notre sujet justifié, il convient de spécifier la problématique de notre étude et d'annoncer les différentes séquences qui conduiront à sa résolution.

II- Spécification et vision globale de résolution de la problématique

Il s'agit de préciser la problématique retenue puis de déterminer les différentes étapes successives à sa résolution.

A- Spécification de la problématique

Nous nous appliquerons ici à étudier les problèmes spécifiques identifiés pour mieux cerner les contours de la problématique retenue qui, rappelons-le, s'intitule comme suit : « **Problématique d'un recouvrement optimal des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou** ».

A cet effet, nous utiliserons l'outil de spécification suivant : le regroupement des problèmes spécifiques (Ps) à partir des problèmes spécifiques les plus englobants. **Illustration schématique** : si Ps_a englobe Ps_b et Ps_c , nous nous contenterons de résoudre Ps_a . Ainsi, de façon exhaustive, les problèmes spécifiques liés à notre problématique sont les suivants :

Ps_a : absence d'un plan de collecte

Ps_b : défaillance du logiciel d'exploitation de l'occupation du domaine public

Ps_c : inexistence d'un système de suivi de la mobilisation des recettes

Ps_d : absence d'un mécanisme de recouvrement forcé

Ps_e : perte énorme de ressources financières

Ps_f : faible exploitation des potentialités des marchés en régie

Ps_g : mauvais fonctionnement du bureau chargé de la gestion des marchés en régie

Ps_h : manque de volonté politique

Ps_i : non atteinte des objectifs de réalisation des recettes non fiscales

Ps_j : faible engagement des contribuables

Ps_k : occupation anarchique du domaine communal sans autorisation préalable.

Tableau n°3 : Regroupement des problèmes spécifiques par rapport au problème général

Problématique	Problématique d'un recouvrement optimal des Recettes non fiscales
Problème General	Faible mobilisation des recettes non fiscales
Problèmes Spécifiques	$Ps_a, Ps_b, Ps_c, Ps_d, Ps_e, Ps_f, Ps_g, Ps_h, Ps_i, Ps_j, Ps_k$

Source : Résultats de nos travaux

A l'analyse, certains problèmes spécifiques se rejoignent mais ne peuvent être exprimés qu'à travers une autre proposition en dehors des précédentes. Nous ferons alors recours à d'autres problèmes spécifiques : Ps_1 , Ps_2 et Ps_3 . Il s'agit ici « d'un regroupement en dehors des problèmes spécifiques retenus au départ ».

Étant donné que les problèmes Ps_a , Ps_b , Ps_c et Ps_d évoqués plus haut font état d'une insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des recettes non fiscales, que les problèmes Ps_e , Ps_f , Ps_g et Ps_h font référence à une mal gouvernance des potentialités marchandes et qu'enfin les problèmes Ps_i , Ps_j et Ps_k font tous cas d'un incivisme des populations, nous retiendrons alors les propositions suivantes comme problèmes spécifiques plus englobants :

- insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des recettes non fiscales ;
- mal gouvernance des potentialités marchandes ;
- incivisme des populations.

Tableau n°4 : Récapitulatif des Problèmes spécifiques retenus

Problème général	Difficultés mobilisation des recettes non fiscales	
Problèmes spécifiques	1	Insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation de ressources non fiscales
	2	mal gouvernance des potentialités marchandes
	3	Incivisme des populations

Source : Résultats de nos travaux

B- Vision globale de résolution de la problématique

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence le problème général identifié.

❖ Approche générique de résolution du problème spécifique n°1

Les ressources proviennent généralement des prestations publiques et présentent une élasticité importante vis-à-vis de l'activité économique. Ainsi, la résolution du problème spécifique n°1 nécessitera le choix d'une approche générique basée sur la mise en place d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources internes.

❖ Approche générique de résolution du problème spécifique n°2

Concernant le problème spécifique n° 2 relatif à la mal gouvernance des potentialités marchandes, deux éléments sont à considérer : la gestion des contrats d'affermage et le système de collecte des taxes au niveau des marchés en régie. Ainsi, la résolution de ce problème spécifique sera axée sur la mise en place d'une politique optimale de gestion des marchés.

❖ Approche générique de résolution du problème spécifique n°3

Quant à l'incivisme des populations, elle constitue un véritable problème pour la commune. Il se manifeste par une occupation anarchique des domaines publics sans autorisation préalable, par un faible engagement des contribuables à honorer leur paiement. Ainsi, la résolution de ce problème spécifique requiert une approche générique basée sur la mise en place d'un plan d'information, d'éducation et de communication pour un engagement citoyen.

Paragraphe 2 : Objectifs de l'étude et hypothèses de recherche

A travers ce paragraphe, nous aborderons successivement les objectifs et hypothèses de l'étude.

I- Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont de deux sortes : l'objectif général lié au problème général retenu et les objectifs spécifiques correspondant à chaque niveau spécifique du problème général.

A- Objectif général

L'objectif général de notre étude est de contribuer à l'amélioration de la capacité de mobilisation des recettes non fiscales de la commune de Parakou.

B- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques quant à eux, sont en relation avec chacun des problèmes spécifiques retenus. Ainsi, nous envisageons de :

- Analyser les causes de l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation de ressources non fiscales ;
- Suggérer les conditions d'amélioration de la gouvernance des potentialités marchandes ;
- Déterminer les modalités de mise en place d'un plan de communication afin de susciter un engagement citoyen.

Pour arriver à ces objectifs, notre étude s'est basée sur un certain nombre d'hypothèses.

II- Hypothèses de recherche

Il s'agit d'élaborer les hypothèses en liant les problèmes aux causes les plus plausibles.

A- Hypothèses liées aux problèmes spécifiques n°1 et n°2

Pour ce problème spécifique n°1 à savoir, insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources non fiscales, nous formulons l'hypothèse suivante : **l'absence de dispositif opérationnel de mobilisation des ressources non fiscales est due à l'absence d'un cadre stratégique de mobilisation de ressources.**

S'agissant du problème spécifique n°2, à savoir mal gouvernance des potentialités marchandes, l'hypothèse formulée est : **l'absence d'une politique optimale de gestion des marchés est à l'origine de la mal gouvernance des potentialités marchandes.**

B- Hypothèse liée au problème spécifique n°3

Enfin pour le problème spécifique n°3, à savoir l'incivisme des populations, l'hypothèse formulée est : **l'absence d'un plan d'IEC en vue d'un changement de comportement des contribuables est source d'incivisme.**

Tableau 5 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<u>Problème général</u> Difficultés de mobilisation des recettes non fiscales	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'amélioration de la capacité de mobilisation des recettes non fiscales de la commune	-	-
N I V E A U S P E C I F I Q U E	1	<u>Problème spécifique 1</u> Insuffisance de dispositif de mobilisation des ressources non fiscales	<u>Objectif spécifique 1</u> Proposer un dispositif adéquat de mobilisation de ressources non fiscales	<u>Cause spécifique 1</u> Absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources non fiscales	<u>Hypothèse spécifique 1</u> l'absence de dispositif opérationnel de mobilisation des ressources non fiscales est due à l'absence d'un cadre stratégique de mobilisation de ressources
	2	<u>Problème spécifique 2</u> Mal gouvernance des potentialités marchandes	<u>Objectif spécifique 2</u> Suggérer les conditions d'amélioration des ressources issues de l'exploitation des potentialités marchandes	<u>Cause spécifique 2</u> Absence d'une politique optimale de gestion des marchés	<u>Hypothèse spécifique 2</u> l'absence d'une politique optimale de gestion des marchés est à l'origine de la mal gouvernance des potentialités marchandes
	3	<u>Problème spécifique 3</u> Incivisme des populations	<u>Objectif spécifique 3</u> Déterminer les modalités de mise en place d'un plan communication afin de susciter un engagement citoyen	<u>Cause spécifique 3</u> Absence d'un plan d'IEC en vue d'un changement de comportement	<u>Hypothèse spécifique 3</u> l'absence d'un plan d'IEC en vue d'un changement de comportement des contribuables est source d'incivisme

Source : Réalisé par nous-même.

**CHAPITRE PREMIER : CADRE THÉORIQUE
ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE ET
ANALYSE DES DONNÉES**

Avant de poursuivre notre étude, il nous a paru indispensable de clarifier certains concepts et de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution à travers la revue de littérature avant de présenter la méthodologie de l'étude.

Section 1 : Clarification des concepts, revue de littérature et méthodologie de l'étude

Cette section comporte deux paragraphes : la clarification des concepts et revue de littérature puis la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 1 : Clarification des concepts et revue de littérature

Avant de faire la revue de littérature, une clarification de quelques concepts clés sera faite.

I- Clarification des concepts

Recettes : En comptabilité, une recette est une rentrée d'argent. En finance, une recette est un recouvrement d'argent des impôts.

Recettes fiscales : En finance, c'est l'ensemble des revenus que l'État tire de l'impôt.

Les recettes fiscales de la commune proviennent des potentialités foncières et économiques. Elles proviennent des actions des services déconcentrés de la DDIAL sur la base d'un protocole d'accord conclu avec la municipalité.

Les recettes fiscales, contrairement aux pertes, débours, dépenses, sont des revenus au trésor public, des impôts gagnés ou perçus chez les collectivités locales en vue d'une transformation ou d'une utilisation dans le cadre du développement local. Elles proviennent des contributions foncières des propriétés bâties ou non bâties, de la patente et de la licence.

Recettes non fiscales : Toutes recettes qui ne rentrent pas dans le champ de l'impôt et qui ont une contrepartie ; et dont la perception est prévue par un texte législatif (taxes, redevances, droits).

Elles constituent des ressources financières provenant de la perception d'un certain nombre de droits, taxes ou redevances directement recouvrés par les services de la commune ou par les correspondants extérieurs. Elles correspondent principalement aux produits de l'exploitation des équipements publics communaux (droits de place sur les marchés) ou taxes liées à l'exploitation du domaine public (taxe sur les panneaux publicitaires et affiches, droit d'occupation temporaire ou permanente du domaine public, etc.), aux produits de terrains de la Commune, aux services de l'État – civil (expédition et délivrance d'actes administratifs, ristournes sur délivrances de carte d'identité).

Ressources locales propres : Ensemble formé par des recettes directes gérées par les services des impôts, des recettes fiscales indirectes et non fiscales mobilisées par le biais des valeurs inactives.

Recettes rétrocedées : ensemble d'opérations financières réalisées dans le cadre du budget, qui opère une redistribution des revenus. C'est également la rétrocession des ressources de l'État vers les communes.

Recettes de subvention : contributions financières accordées par l'État à un organisme en vue de financer ou de promouvoir la réalisation d'un objectif qui s'inscrit dans le cadre d'une politique du pays.

Certaines de ces recettes ne font pas partie du champ de notre étude. Nous nous contenterons des recettes non fiscales et pour donner notre propre définition.

Les recettes non fiscales sont celles perçues directement par les services de la mairie soit par le biais des valeurs inactives placées par les agents collecteurs du service des affaires marchandes, soit par l'achat des timbres.

II- Revue de littérature

Elle est réalisée à partir des thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée tout en exposant à travers ces thématiques, le point des connaissances liées aux problèmes en résolution. Il sera donc fait un exposé des contributions antérieures apportées par certains auteurs sur les problèmes en résolution, mais également référer les mémoires qui ont traité le sujet.

Toute démarche prévisionnelle de gestion exige la mobilisation de ressources humaines, matérielles et financières. La mobilisation des ressources nécessite comme élément de base un plan stratégique, une stratégie de communication bien conçue, des sources de financement variées, un programme de collecte de fonds et de bonnes pratiques de gestion. Tous ces éléments contribuent au renforcement de la capacité financière des communes.

Ainsi, traiter de la problématique de l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales aujourd'hui peut paraître à première vue s'engager sur un sentier confus, compte tenu de la rareté d'études et d'articles relatifs à ce sujet. Cependant l'importance et l'actualité du sujet demandent que l'on s'y investisse davantage, voire que l'on accélère la réflexion, eu égard aux objectifs de la décentralisation qui sont entre autres de promouvoir le développement local à la base. Toutefois, la rareté des études n'implique pas l'inexistence totale.

Au plan institutionnel, l'étude des finances locales s'appuie sur la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin qui en ses articles 8-15 fait la liste des recettes aussi bien de la section de fonctionnement que de celle d'investissement, des lois de finances qui créent ou suppriment les impôts et taxes locaux¹², du code général des impôts¹³, les décrets¹⁴

¹² cf. article 8 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en république du Bénin.

¹³ Il rassemble entre autres les dispositions relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts locaux et les autres impositions directes et indirectes

et enfin des arrêtés communaux. Il s'agit des arrêtés pris par le maire dans le cadre de la création des recettes non fiscales ou pour la fixation des taux des recettes fiscales.

Selon une étude réalisée par le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE) sur le thème : « **Mobilisation optimale des ressources propres : Des actions concrètes et pragmatiques s'imposent aux autorités locales (L'approche du PACTE dans certaines communes du Bénin)** », des actions concrètes et pragmatiques s'imposent aux autorités locales. En effet, selon les experts du PACTE, « l'optimisation du recouvrement des ressources locales exige que certaines conditions soient remplies. Il s'agit là des conditions préalables à la mise en recouvrement. Par ailleurs, au cours du recouvrement des dispositions idoines sont à prendre », parmi lesquelles, la bonne gouvernance budgétaire qui sécurise et met en confiance les contribuables.

Sur le plan de la recherche scientifique nationale, très peu de travaux sont consacrés aux finances locales.

Les collectivités locales doivent maîtriser les diverses potentialités dont regorge leur territoire. Pour ce faire, elles doivent disposer d'assez d'informations sur les actions à mener pour assurer le développement de la localité. C'est pourquoi, **François Paul YATTA**, affirme : « ...on ne peut en effet attendre que les élus locaux exercent leur compétence sur le développement économique et que s'instaure un débat consistant sur le développement local dans un contexte d'absence quasi totale d'informations sur la réalité économique locale. Il est évident que la décentralisation politique et administrative, l'autonomie financière accordées aux collectivités locales doivent s'accompagner d'une décentralisation de l'information...Or, à l'heure actuelle, les informations nécessaires à l'évaluation et à l'identification des actions à

¹⁴ Il s'agit notamment du décret 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique, du décret 2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et leurs garanties, du décret 2005-393 du 29 juin 2005 fixant les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée et du décret 2008-276 du 29 mai 2008 portant création du fonds d'appui au développement des communes (FADeC).

entreprendre au niveau local sont souvent insuffisantes, voire inexistantes. Aujourd'hui, ni les États, ni les bailleurs de fonds, et encore moins les responsables locaux ne sont en mesure d'apporter des éléments de réponses suffisamment précis aux questions essentielles d'économie et de gestion locale »¹⁵.

Par ailleurs, avec une large assiette fiscale, on a des montants d'imposition faibles et un taux de recouvrement élevé (A. MANSILLONET). Lorsqu'on croit perdre, en imposant faiblement, on gagne beaucoup en couvrant sur un plus grand nombre. Et pour arriver à cela, il faut disposer d'une assiette élargie donc de ressources humaines et matérielles efficaces et suffisantes pour un recensement exhaustif des activités pratiquées sur le territoire communal.

Koudous F. ADEGNIKA dans son mémoire intitulé « *Décentralisation au Bénin: la question du transfert des compétences et des ressources aux communes* » (page 44) écrit que la capacité de mobilisation des ressources propres des communes témoigne de leur stabilité et de leur viabilité financière. Au regard des finances locales des communes, les ressources traditionnelles provenant de la décentralisation ne sont pas de nature à les aider à avoir une véritable autonomie financière et à une gestion efficace. Il ajoute que « les composantes les plus importantes des ressources locales propres sont les recettes des marchés et les recettes tirées de l'établissement des actes administratifs ». Autrement dit, il s'agit des recettes non fiscales. Ces recettes, s'il existe une bonne politique des communes pour leur recouvrement et leur gestion, seraient d'un appoint inestimable pour la gouvernance locale. Mais force est de constater que l'incivisme des populations, la pauvreté et le défaut d'une sociologie de décentralisation des élus locaux constituent un obstacle pour la mobilisation des ressources propres.

Au cours d'un séminaire sur « les finances locales, moteur de développement » tenu à l'Université Senghor d'Alexandrie du 15 au 16 septembre 2010 par l'Association Internationale des Maires Francophones (AIF), il a été relevé les

¹⁵ YATTA, F. P. : « La revue africaine des finances locales.

difficultés pour mobiliser les ressources propres ne sont pas occasionnelles mais au contraire sont de nature structurelle. Pour cette raison, les conditions globales de mobilisations des ressources locales propres découlent de :

- la relation directe de proximité de l'exécutif des collectivités locales avec les populations ;
- la promotion d'une démarche participative ;
- la transparence et la bonne gouvernance qui incitent au civisme fiscal ;
- le développement d'une authentique démocratie locale.

Par ailleurs, au cours du séminaire sur la décentralisation en Afrique francophone, organisé au Mali en mai 1996, en vue d'échanger les expériences sur l'état d'avancement de la décentralisation et d'examiner les perspectives de développement du processus de décentralisation, un certain nombre de solutions ont été proposées aux communes.

En effet, sur la question de mobilisation et de gestion des ressources humaines locales face aux problèmes de non recouvrement dû à l'incivisme des populations, des agents collecteurs et au délabrement des services communaux, les participants au séminaire ont proposé que la privatisation de certains services communaux ou leur mise en régie pourrait constituer une solution à ces problèmes. Ainsi, améliorer la gestion des marchés et gares routières est aujourd'hui une question clé pour les collectivités locales. Selon **GNAMMON-ADIKO**, il faut aider les communes à identifier et diversifier les modalités de gestion possibles. Les solutions pourront différer selon l'importance et la nature des marchés en question (marchés de quartier, marchés centraux...).

En abordant la question de la gestion des marchés, **FELIHO H., (2007) : «Contribution à l'amélioration de la gestion du marché international de Malanville»**, mimographe, page 23 a relevé l'absence d'une stratégie efficace de gestion du marché international de Malanville. Cet aspect a été soulevé dans le but de proposer un mode de gestion différent de la régie qui est faite de ce marché

international par la commune de Malanville. Nous l'abordons quant à nous dans une perspective de l'amélioration de l'existant, c'est-à-dire la régie simple de huit (8) marchés locaux par la commune de Parakou à travers la mise en place des mécanismes efficaces de gestion en vue d'accroître leur rentabilité.

Citant les facteurs de la faiblesse des ressources locales propres, **CHAMBAS** et **DURET (2001)** pensent que l'option de gouvernance et de mobilisation des ressources locales propres constitue un facteur.

En effet, la gouvernance publique affecte la mobilisation fiscale. Ainsi, de nombreux pays en développement sont affectés par une forte corruption qui va à l'encontre de la mobilisation de ressources fiscales. La nature de la relation entre niveau de la fiscalité centrale et locale s'avère également délicate à évaluer. Un niveau important de fiscalité centrale (ou d'effort fiscal) favorise-t-il une bonne mobilisation de la fiscalité locale (relation de complémentarité entre fiscalité centrale et locale), ou au contraire, réduit-il le rôle de la fiscalité locale (relation de substituabilité) ? Les résultats obtenus tendent à faire apparaître une relation de complémentarité, *c'est-à-dire* une bonne mobilisation fiscale centrale serait favorable à la mobilisation de ressources locales ; inversement, une médiocre mobilisation fiscale centrale serait défavorable à la mobilisation de ressources fiscales locales. Ils vont jusqu'à proposer des orientations globales pour renforcer les ressources locales propres.

Ainsi, pour favoriser la mobilisation de ressources locales, il est utile, pays par pays, d'identifier les facteurs globaux constituant des obstacles à cette mobilisation de ressources locales. Il sera alors possible d'envisager des actions pour promouvoir un environnement plus favorable à la mobilisation de ressources locales. Afin d'éviter des coûts économiques et sociaux excessifs, qui proviendraient de la mobilisation d'un niveau de ressources propres, le choix d'un objectif de niveau de recettes locales doit reposer sur un processus d'optimisation. Une telle optimisation peut

s'opérer à travers une analyse se situant dans le cadre d'un concept d'espace budgétaire.

Selon le Directeur National SNV-BENIN **Amagoïn KEITA**, les ressources financières locales sont en fait comme un trésor caché dans les communes dont il faut aller à la découverte et à l'exploitation optimale. Si nous voulons des communes qui «jouissent de la liberté de suivre leur propre développement durable», nous devons œuvrer alors pour que cette commune dispose des capacités financières propres pour atteindre cet objectif.

Pour **Théodore SIO** et **Jean Baptiste KAMDEM** dans une étude réalisée en Septembre 2008 pour le compte de Organisation Internationale du Travail (OIT) sur « **Proposition de stratégie de mobilisation de ressources pour un financement plus efficace des plans locaux de développement** », au nombre des contraintes internes à la faible mobilisation des ressources au niveau des collectivités territoriales décentralisées en Afrique subsaharienne figurent entre autres :

- les insuffisances en gestion. La gestion communale exige des compétences multiples et l'exercice de métiers variés qu'on retrouve rarement dans nos communes. Au niveau de l'assiette et du recouvrement, cette insuffisance empêche un recensement annuel et exhaustif des contribuables. La plupart du temps, le fichier de contribuable est obsolète et/ou incomplet ;
- la faible capacité d'absorption des ressources en raison des capacités insuffisantes en programmation et en exécution des investissements. Les compétences techniques nécessaires au montage, à la recherche de financement et à la mise en œuvre des projets font souvent défaut, en partie parce qu'elles vont de pair avec des rémunérations élevées que les communes ne peuvent supporter ;
- L'absence d'une stratégie efficace d'optimisation et la sécurisation des recettes.

Cette situation est caractérisée par, l'inorganisation du recouvrement des recettes fiscales, le faible niveau d'exploitation du potentiel économique des communes, le manque de transparence dans la gestion des ressources, les prévisions budgétaires qui ne sont pas basées sur une analyse approfondie des comptes administratifs antérieurs et l'absence d'une comptabilité efficace.

D'une manière plus générale, certains concepts sont abordés tels que les finances locales et la décentralisation.

Finken MARTIN (1996), donne une explication du concept finances locales et des paramètres de la décentralisation, sujet au centre des préoccupations politiques de l'heure. Il analyse l'aspect historique de l'institution municipale avant de passer au crible les finances communales. A cet effet, outre les principes régissant les finances publiques, l'auteur procède à un examen en profondeur des ressources des communes, des procédures budgétaires et des problèmes liés au financement des équipements communaux. Il examine les différents autres aspects de la gestion municipale, notamment la gestion du domaine et des services publics communaux.

Par ailleurs, un groupe d'experts camerounais a publié en 2004 un livre intitulé « **Comptabilité Communale au Cameroun** ». Ce document de référence, à la fois pour les élus locaux et cadres des administrations locales, expose un ensemble de techniques visant à améliorer la gestion et l'assainissement des finances locales.

En revanche, plusieurs études sont consacrées à ce sujet au plan international. Ainsi, dans la documentation française de 2004, on retrouve des études relatives aux différentes ressources des collectivités locales.

BLANC. J (1997), a publié une étude sur les finances locales des quinze pays de l'Union Européenne. Dans cette étude, l'auteur expose les apparences et les réalités de la décentralisation financière dans les États de l'Union européenne. Ce document de 283 pages recense les différentes sources de financement du développement local dans l'union européenne et relève surtout les difficultés que les

magistrats municipaux rencontrent sur le terrain. On retrouve aussi plusieurs articles des chercheurs occidentaux dans ce domaine de recherche.

Pierre HAMEL, professeur à l'INRS-URBANISATION, a publié en 2002 un article sur la situation des finances locales au Québec. Dans cet article l'auteur analyse le « pacte fiscal » entre le gouvernement du Québec et les municipalités, conclu en juin 2000. Il arrive à la conclusion que « la raison du plus fort est toujours la meilleure » car le gouvernement du Québec, après de multiples réformes, a su retirer un à un la plupart des outils fiscaux que les municipalités avaient elles-mêmes développés pour les confier graduellement à l'impôt foncier, à très peu de choses près.

Outre ces travaux consacrés directement aux finances locales, on retrouve plus des thèmes généraux qui traitent du concept même de la décentralisation. Il s'agit entre autre, des travaux de **Charles NANGA (1999)** relatifs à la réforme de l'administration territoriale au Cameroun. L'auteur décrit le besoin de renouvellement à court terme des structures territoriales de l'État au moyen d'une présentation du dispositif opérant au cours des années 99.

Sous l'éclairage des ouvrages spécifiques de finances locales et en nous appuyant sur la situation actuelle de ces finances, notre étude trouvera une réponse à sa problématique à travers la méthodologie suivante.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Élément crucial de tout travail, la méthode de recherche nous permettra de mieux identifier l'outil d'analyse des données et de produire des informations utiles à des analyses subséquentes. Elle s'articulera autour de deux points essentiels : une approche empirique et une approche théorique.

I- Approche théorique retenue

L'opportunité de l'enquête se justifie par la nécessité d'évaluer la justesse des hypothèses que nous avons émises. Ainsi, l'approche théorique à développer, consiste à identifier les causes réelles qui sont à la base des problèmes afin :

- d'améliorer le dispositif de mobilisation des ressources non fiscales ;
- suggérer les conditions d'amélioration de la gestion des potentialités marchandes ;
- déterminer les modalités de mise en place d'un plan d'IEC afin de susciter un engagement citoyen.

A- Les conditions nécessaires à l'amélioration du dispositif de mobilisation des ressources non fiscales et de la politique de gestion des potentialités marchandes

1- Les conditions nécessaires à la mise en place d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources non fiscales

Le cadre stratégique est un outil d'optimisation des ressources non fiscales. Sa mise en place nécessite un certain nombre d'actions au nombre desquelles on peut citer :

- l'élaboration d'un plan de collecte ;
- l'acquisition d'un logiciel adéquat de gestion des taxes liées à l'occupation du domaine public ;
- la mise en place d'un système de suivi de la mobilisation des ressources ;
- l'adoption et la mise en œuvre d'un mécanisme de recouvrement forcé.

Ainsi, une chaîne de mobilisation des ressources non fiscales serait créée en vue d'optimiser les ressources propres.

2- Les conditions nécessaires à la mise en place d'une politique d'optimisation des potentialités marchandes

La mise en place d'une politique d'optimisation des potentialités marchandes nécessite pour sa part un certain nombre d'éléments :

- la réduction des pertes liées aux ressources issues de l'exploitation des potentialités marchandes ;
- l'exploitation des potentialités liées aux marchés en régie ;
- le fonctionnement adéquat du bureau chargé de l'exploitation des marchés en régie ;
- l'accompagnement d'une volonté politique affichée par les autorités locales.

3- Seuil de décisions pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1 et n°2

Il définit d'abord les données du questionnaire adressé à la population retenue et ayant réuni plus de 50% du cumul des avis favorables aux déterminants de la cause supposée.

B- Conditions nécessaires à la mise en place d'un plan d'IEC

La mise en place d'un plan d'IEC sera axée sur les éléments suivants :

- l'occupation anarchique des domaines publics sans autorisation préalable ;
- le faible engagement des contribuables à honorer leur paiement et ;
- l'évasion fiscale.

Le seuil de décision est 50% du cumul des avis favorables aux déterminants de la cause supposée.

II- Approche empirique

L'approche empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation. En effet, l'approche empirique facilite la mise en relief de la méthode d'investigation envisagée. Les étapes à suivre sont, entre autres:

- la fixation des objectifs de l'enquête (collecte des données) ;
- l'identification de la population mère et la définition de l'échantillon ;
- le repérage des données à mobiliser ;

- l'élaboration du questionnaire ;
- le dépouillement et la présentation des données.

A- Fixation des objectifs de l'enquête

L'objectif de notre enquête est de réunir tous les éléments nécessaires à la vérification des hypothèses précédemment formulées. A la fin de l'enquête, nous verrons si :

- l'insuffisance du dispositif de mobilisation des ressources non fiscales est due à l'absence d'un cadre stratégique de mobilisation de ressources ;
- l'absence d'une politique optimale de gestion des marchés explique la mal gouvernance des potentialités marchandes ;
- l'absence d'un plan d'Information, d'Éducation et de Communication en vue d'un changement de comportement est à l'origine de la de l'incivisme des contribuables.

B- Identification de la population mère et outils de présentation des données

1- Identification de la population mère et définition de l'échantillon

Dans le cadre de notre enquête, la population mère est formée de l'ensemble des cadres et agents de la mairie de Parakou. Elle est constituée également de quelques contribuables.

Par rapport aux autorités et agents communaux à interroger, en fonction de leur effectif élevé (171), de leur disponibilité, et dans le souci d'obtenir le maximum d'informations de ceux qui peuvent réellement répondre à nos questions, nous avons préféré user d'un questionnaire. Cette méthode permet d'obtenir des données auprès d'un grand nombre de personnes, d'une manière structurée, en se référant à des questions spécifiques.

Ce questionnaire sera présenté sous la forme d'une grille d'évaluation avec les appréciations suivantes :

- pas d'accord ;
- d'accord ;
- totalement d'accord.

Il sera axé sur les déterminants des causes supposées afin d'infirmier ou de confirmer notre hypothèse de travail.

Le cumul des réponses ayant un taux supérieur à 50% sera considéré comme la cause réelle du problème spécifique.

Ainsi, un échantillon raisonnable de 20 agents au niveau de la mairie sera considéré. Cet échantillon sera composé de trois conseillers, du Secrétaire général, de 10 Directeurs et Chefs de services et de 6 agents de bureau.

Quant aux contribuables, à cause de l'indisponibilité de statistiques relatives à leur effectif, nous avons dû nous référer à nos observations de stage pour pouvoir déterminer un échantillon raisonnable. Ainsi, un échantillon de 40 contribuables est choisi dans tous les arrondissements et se compose de 10 détenteurs de bar restaurant, de 10 détenteurs de boutique de vente de divers, de 15 artisans détenteurs d'ateliers et de 5 gargotières.

Au cours de notre stage, nous avons constaté la présence de 5 agents collecteurs dont nous avons choisi 4 pour constituer notre échantillon. Ainsi, la taille de notre échantillon est de 64 personnes dont 20 à la Mairie et 40 au niveau des contribuables et 4 au niveau des agents collecteurs.

2- Échantillonnage et outils de présentation des données de l'échantillonnage

Il s'agit pour nous de réaliser une enquête sur un échantillon de 64 individus représentant la population mère.

❖ Centres d'intérêt du questionnaire

Les questions posées au cours de l'enquête nous permettront de recenser les informations pour mieux :

- Analyser les causes de l'insuffisance du dispositif de mobilisation des ressources non fiscales ;
- Suggérer les conditions d'amélioration de la gouvernance des potentialités marchandes ;
- Déterminer les modalités de mise en place d'un plan de communication afin de susciter un engagement citoyen.

❖ Couverture de l'étude

De façon opérationnelle, l'enquête s'est déroulée sur sept jours, dans tous les arrondissements de la commune. Sur les 64 personnes prévues, 50 ont été touchées par notre étude.

❖ Technique de collecte des données

Les techniques de collectes des données sont entre autres l'analyse documentaire, l'observation directe, les entretiens semi-structurés, le questionnaire et les enquêtes, etc. Parmi ces techniques, nous avons opté pour le questionnaire parce qu'il offre l'avantage d'obtenir des données auprès d'un grand nombre, d'une manière structurée, en se référant à des questions spécifiques.

❖ Outils statistiques de collectes et de présentation des données

Plusieurs outils d'analyse peuvent être utilisés notamment les théories et les modèles, les repères et les normes, les seuils de décision. Mais notre choix portera sur les seuils de décision. De ce fait, le seuil de décision sera appliqué aux données recueillies sur le terrain à travers un questionnaire. Ainsi, à l'issue du questionnaire, le cumul des réponses ayant recueilli plus de 50% des individus de la population étudiée sera retenu comme étant les causes réelles des problèmes spécifiques.

Les résultats de nos enquêtes seront consignés dans des tableaux et présentés sous forme de diagramme.

❖ Dépouillement des données

Les données recueillies auprès des enquêtés seront traitées de façon manuelle et informatique avec les logiciels Word, Excel et des tableaux conçus pour la consolidation des données.

Section 2 : Analyses des résultats et vérification des hypothèses

Dans cette section, nous présenterons les données collectées. Cela nous permettra de les analyser en vue de vérifier les hypothèses et d'établir un diagnostic du problème de faible mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou.

Paragraphe 1 : Restitutions et analyse des résultats

Dans ce paragraphe, nous présenterons les résultats des enquêtes qui nous ont conduit à vérifier les hypothèses émises et nous les analyserons.

I- Collecte et appréciation des données

A- Réalisation de l'enquête

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations dont on a besoin ; c'est compte tenu de cela que nos enquêtes ont été réalisées sur la base d'un questionnaire à l'échantillon précédemment retenu. Nous avons prévu collecter les réponses auprès de soixante quatre (64) personnes. Mais seulement 50 personnes ont pu réellement participer à la réalisation de l'enquête soit un taux de 78%.

Toutes ces personnes ont été choisies dans la commune de Parakou notamment dans les trois arrondissements que compte la municipalité. L'adaptation de la technique et la compréhension des questions ont permis aux enquêtés de

répondre sans difficulté. La bonne connaissance du sujet par les enquêtés et la pertinence témoignent de l'intérêt qu'ils ont porté au sujet.

Quant à la fiabilité des données, les réponses évoquées par les enquêtés cadrent bien avec le sujet débattu et sont riches en informations. C'est la preuve que les enquêtés sont conscients du bien fondé de l'enquête et de l'intérêt que nous portons à la véracité de leurs réponses pour la rédaction de notre mémoire.

Certaines difficultés ont affecté le bon déroulement de l'enquête et constituent ainsi des limites aux données recueillies.

❖ Difficultés rencontrées

Au cours de nos investigations, nous avons rencontré plusieurs difficultés. Par rapport aux enquêtés, les difficultés tiennent surtout à la non disponibilité des personnes cibles, pour la simple raison qu'elles étaient trop occupées ou la plupart des cadres ciblés par l'enquête se sont montrés réticents à nous fournir des informations sauf ceux de la Direction des Affaires Financières. Nous pouvons aussi noter les difficultés d'accès à certaines informations contenues dans des documents tels que les comptes administratifs ou les budgets. Mais, après plusieurs explications, certains agents, comprenant la pertinence du sujet, ont fini par coopérer en répondant au questionnaire. Quoi qu'il en soit, ces difficultés n'ont pas affecté la qualité des données recueillies.

❖ Limite des données recueillies

Eu égard au temps qui nous est imparti et face à l'impossibilité de réaliser une enquête exhaustive auprès de tous les acteurs concernés par notre travail, nous nous sommes limité à 64 individus. D'autres obstacles sont liés au temps relativement limité que les enquêtés nous consacrent pour répondre aux questions. Malgré tous ces problèmes, nous nous sommes efforcé de respecter dans la mesure du possible, les règles, normes et principes académiques établis et arrêtés en la matière.

Le taux de réalisation du questionnaire se présente comme suit :

Tableau n° 6 : taux de réalisation du questionnaire

Catégories d'enquêtés	Nombre envisagé	Nombre réalisé	Nombre non réalisés
Contribuables et agents collecteurs	44	35	9
Autorités locales	20	15	5
Total	64	50	14

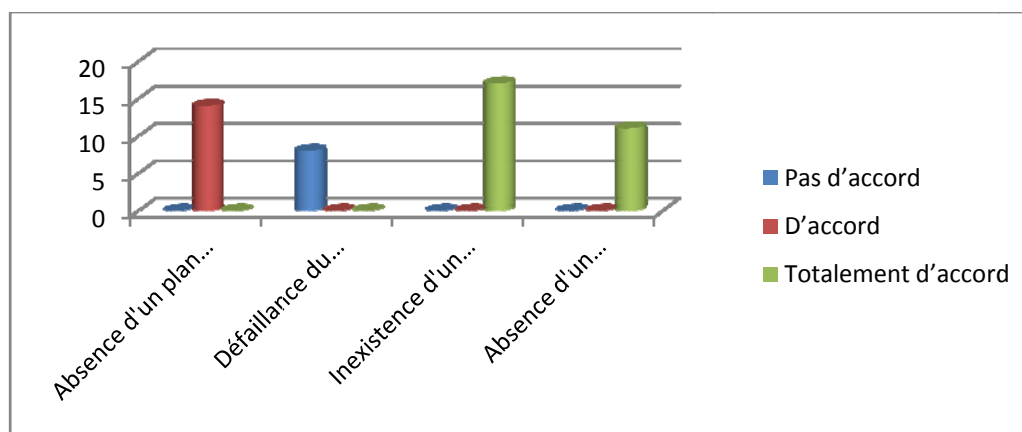
Source : Résultats de nos enquêtes

Au total, 50 sujets ont subi l'entretien sur 64 prévus au départ, soit un taux de réalisation de 78,12%.

B- Présentation des données

❖ Par rapport au problème spécifique n°1

Graphique n° 1 : Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°1



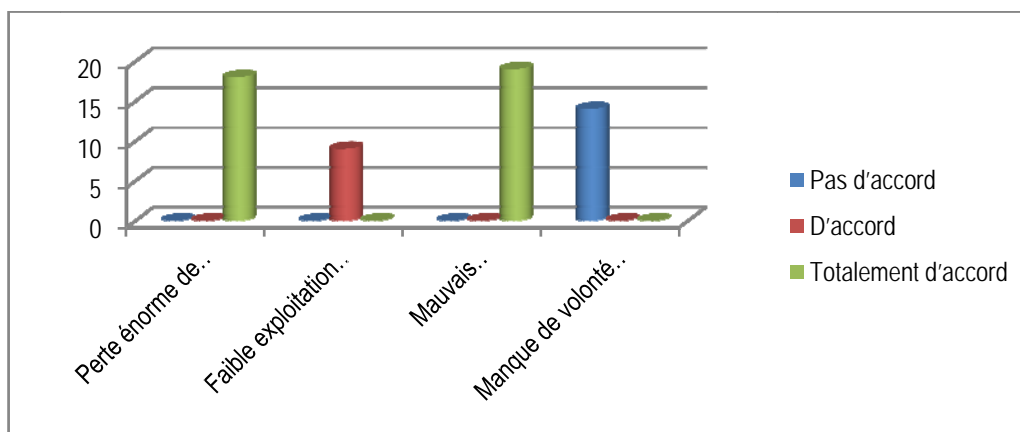
Source : Résultats du questionnaire

Au terme de nos enquêtes, 28% des enquêtés ont répondu d'accord pour le déterminant absence d'un plan de collecte des ressources non fiscales, 16% des enquêtés ont choisi pas d'accord pour le déterminant « *défaillance du logiciel d'exploitation de l'occupation du domaine public* ». Par contre 34% et 22% des enquêtés ont porté leur choix sur la réponse totalement d'accord pour les

déterminants « *inexistence d'un système de suivi de la mobilisation des recettes et absence d'un mécanisme de recouvrement forcé* ».

❖ Par rapport au problème spécifique n°2

Graphique n° 2 : Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°2

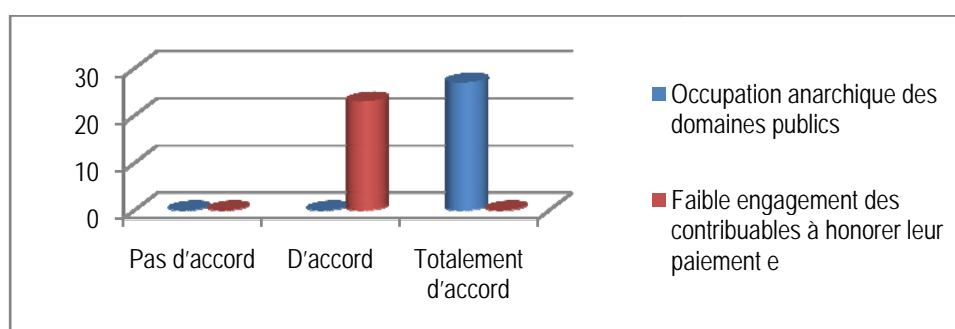


Source : Résultats du questionnaire

A la fin de l'enquête, 36% et 26% des enquêtés ont répondu totalement d'accord respectivement pour les déterminants « *perte énorme de ressources et mauvais fonctionnement du bureau chargé de la gestion des marchés en régie* ». Par contre, 18% et 20% des enquêtés ont choisi d'accord et pas d'accord respectivement pour les déterminants « *faible exploitation des potentialités des marchés en régie et manque de volonté politique* ».

❖ Par rapport au problème spécifique n°3

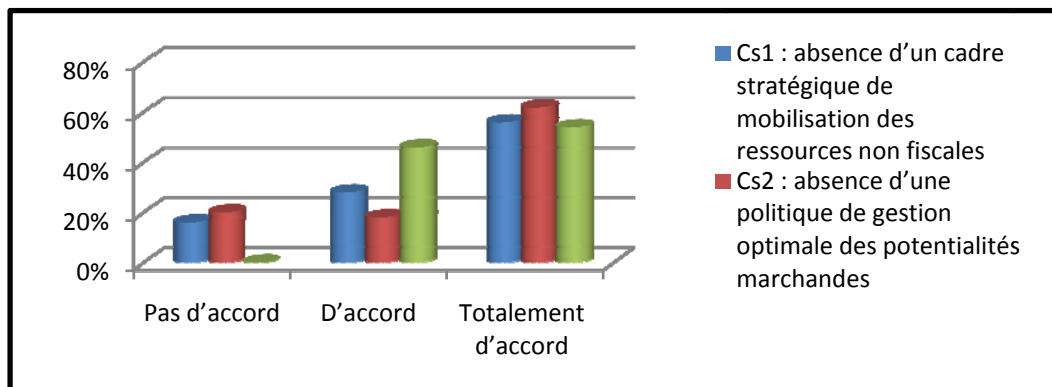
Graphique n° 3 : Représentation graphique des résultats de l'enquête liée au problème spécifique n°3



Source : Résultats du questionnaire

De notre enquête nous pouvons retenir que 54% des enquêtés ont porté leur choix sur la réponse totalement d'accord pour le déterminant « *occupation anarchique des domaines publics sans autorisation préalable de la mairie* » et 46% sont d'accord pour le déterminant « *faible engagement des contribuables à honorer leur paiement* ».

Graphique n° 4 : Représentation graphique des données d'enquête



Source : Résultats du questionnaire

L'analyse des résultats d'enquête consignés dans le tableau et le graphique ci-dessus révèle que 56% des enquêtés sont totalement convaincus que la cause du problème spécifique n°1 est l'absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources non fiscales, 28% sont convaincus de la même cause et 16% ne le sont pas. Par contre 62% des enquêtés affirment totalement que la cause du problème spécifique n°2 est l'absence d'une politique de gestion optimale des potentialités marchandes, 18% l'affirment simplement et 20% contestent le choix de cette cause. Enfin, 54% des enquêtés donnent une opinion totalement favorable pour le choix de l'absence d'un plan IEC pour un engagement citoyen et 46% sont favorables pour la même cause.

II- Analyse des données

A- Problèmes spécifiques n°1 et n°2

Après la réalisation de l'enquête, nous avons constaté que le cumul des réponses affirmatives données par rapport aux déterminants liés au problème spécifique n°1 est de 84%.

S'agissant du problème spécifique n°2, la mal gouvernance des potentialités marchandes, 80% des enquêtés affirment selon le cumul des réponses affirmatives données par rapport aux déterminants retenus, qu'il est dû à l'absence d'une politique optimale de gestion des marchés.

Cette cause se justifie d'autant plus qu' après les travaux d'aménagement du marché de Guêma faisant de cet ouvrage un marché moderne, les dispositions sont prises en vue de permettre à la SGMP de disposer de son droit de gestion et d'exploitation des emplacements commerciaux se situant dans un rayon de 500 mètres aux abords des marchés affermés. Ce fait a amené la mairie de Parakou à proposer la révision à la hausse, en octobre 2008, du montant de la redevance mensuelle payée par la SGMP de 735.000 à 1.200.000 FCFA conformément à l'article 9¹⁶ du contrat d'affermage. Mais depuis, aucune action n'est envisagée dans le sens de la révision du contrat d'affermage de ces marchés.

De même, certains marchés en régie accueillent un nombre impressionnant d'usagers que s'ils étaient réhabilités, constitueraient pour la mairie une nouvelle source de ressources. Ainsi, nous retenons comme cause du problème spécifique n°2, l'absence d'une politique optimale de gestion des potentialités marchandes.

B- Analyse des données liées au problème n°3

Les résultats de l'enquête montrent que 100% des enquêtés ont révélé comme cause du problème spécifique n°3, l'absence d'un plan d'IEC en vue de susciter un engagement citoyen chez les populations suivant le cumul des réponses affirmatives recueillies par rapport aux déterminants retenus.

Ainsi, nous retenons comme cause du problème spécifique n°3 l'absence d'un plan d'IEC pour susciter un engagement citoyen au niveau des contribuables.

¹⁶ Relatif à l'ouverture d'une négociation au terme de chaque période de bail de six ans.

Paragraphe 2 : Établissement du diagnostic

I- Vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses se fera conformément au seuil de décision préalablement retenu dans le seuil de décision. Il s'agit donc de retenir toute cause ayant un poids supérieur à 50%.

A- Degré de vérification de l'hypothèse n°1 et n°2

Les résultats de nos enquêtes en ce qui concerne l'insuffisance du dispositif de mobilisation des ressources non fiscales, font apparaître que **84%** des enquêtés lient ce problème à l'absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources. Après analyse des résultats et par rapport au seuil de décision fixé, l'hypothèse se trouve donc vérifiée.

L'analyse du tableau de répartition des résultats de l'enquête par rapport à la mal gouvernance des potentialités marchandes nous révèle que, **80%** des enquêtés ont retenu comme cause l'absence d'une politique optimale de gestion des marchés. Ainsi, cette hypothèse est aussi vérifiée.

B- Degré de vérification de l'hypothèse n°3

L'analyse des données de l'enquête à ce niveau, a permis de retenir que **100%** des personnes interrogées lient l'incivisme des contribuables à l'absence d'un plan d'IEC pour susciter un engagement citoyen au niveau de ces contribuables. Ce taux est largement au dessus du seuil retenu.

L'hypothèse n° 3 selon laquelle l'occupation anarchique des domaines publics sans autorisation préalable et le faible engagement des contribuables à honorer leur paiement justifie le comportement d'incivisme des contribuables est donc vérifiée.

II- Synthèse du diagnostic de l'étude

La vérification des hypothèses nous a permis d'identifier les causes réelles qui sont à la base de nos différents problèmes en résolution. Nous pouvons alors formuler nos éléments de diagnostic.

A- Élément du diagnostic lié au problème spécifique n°1 et n°2

A partir de la vérification de l'hypothèse n°1, nous retenons comme cause réelle de l'insuffisance du dispositif de mobilisation des ressources non fiscales, l'absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources non fiscales.

Suite à la vérification de l'hypothèse spécifique n°3, nous retenons de façon définitive l'absence d'une politique optimale d'exploitation des potentialités marchandes comme cause de la mal gouvernance des potentialités marchandes.

B- Élément du diagnostic lié au problème spécifique n°3

L'infirmité de l'hypothèse n°4 nous amène à retenir l'absence d'un plan d'IEC en vue d'un engagement citoyen comme cause du problème de l'incivisme des contribuables.

L'analyse des données d'enquête nous a conduit à confirmer ou à infirmer les hypothèses formulées dans le tableau de bord et à établir le diagnostic relatif à chaque problème spécifique. Il nous revient alors de proposer des solutions idoines pour la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

CHAPITRE DEUXIÈME
APPROCHES DE SOLUTIONS ET
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE
DES RECOMMANDATIONS

Ce chapitre sera consacré à la recherche des solutions et aux conditions de mise en œuvre pour un renforcement de la capacité financière de la commune.

Section 1 : Approches de solutions au renforcement de la capacité financière de la municipalité de Parakou

Paragraphe 1 : Approches de solutions par rapport aux problèmes spécifiques

I- Approches de solutions au problème spécifique n°1

Le diagnostic établi révèle que, le problème spécifique n°1 lié à l'insuffisance du dispositif de mobilisation des ressources non fiscales est dû à l'absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources. Ce cadre stratégique est basé sur un certain nombre de déterminants auxquels il faut aussi apporter des solutions pour éradiquer la cause.

A- Absence d'un plan de collecte et d'un mécanisme de recouvrement forcé

Le système de collecte basé sur les collecteurs locaux ne prémunit pas des risques de fraude. Plus le nombre de la chaîne de collecte est grand, plus le risque de fraude et d'évasion est moins maîtrisable. Ainsi, la mise en place d'un plan de collecte doit être basée sur un système de collecte souple à partir de la connaissance, de la localisation et de l'évaluation des potentialités et des ressources dont dispose la commune. Celle-ci doit être répartie en plusieurs zones et à chaque zone correspond un agent collecteur. Pour ce faire, il faut adopter de nouvelles méthodes de recouvrement (mettre par exemple en place un système de recouvrement basé sur la rotation des agents après avoir évalué le potentiel de recettes dans chaque zone au moyen de "journées-témoins de recettes", voir également les possibilités de mettre les chefs de villages à contribution dans les arrondissements), fixer aux agents de recouvrement des objectifs de résultats quotidiens et mensuels avec l'institution de primes de rendement.

Ensuite, le plan de collecte doit comporter le recensement exhaustif et régulier de toutes les activités génératrices de revenus, c'est-à-dire inventorier les potentialités financières de la commune et mettre à jour les fichiers de données descriptives des parcelles et établissements. Pour ce faire il faut actualiser la loi portant régime financier des communes pour une meilleure visibilité des ressources et mettre en place une politique visant à encadrer l'économie informelle qui regorge de plus en plus d'activités génératrices de revenus pour la commune.

Le mécanisme de recouvrement forcé doit être basé sur des réformes tendant à rendre efficace la procédure de recouvrement. Elles consisteront à la prise de lois qui régleront et définiront une procédure précise de recouvrement forcé qui devra être rigoureusement suivi par le Service des Affaires Marchandes. Il serait alors préférable de s'inspirer de la procédure de recouvrement forcé utilisé par la DGID. Ainsi, à l'expiration du délai de règlement de la l'avis, la lettre de rappel ou la sommation sans frais interviendra dans les 15 jours à compter de la date d'exigibilité. Le recouvrement forcé consistera pour l'administration municipale à :

- notifier à l'usager un commandement¹⁷ dans le premier jour ;
- procéder à la saisie de ses biens meubles ou à l'émission d'un avis légalement signé par un huissier dans un délai de trois (03) jours ;
- procéder à la vente de ces biens dans un délai de huit (08) jours.

Le suivi effectif de cette procédure qui, bien entendu, sera appliquée à tout contribuable sans prise en compte des relations sociopolitiques, permettra d'améliorer le taux de recouvrement des recettes non fiscales.

B- Par rapport à la défaillance du logiciel ZEUS et de l'inexistence d'un système de suivi de la mobilisation des recettes

L'acquisition d'un logiciel performant est indispensable pour la gestion de l'occupation du domaine public. De même, il est impératif pour la municipalité de

¹⁷ Acte signifié au débiteur, par l'intermédiaire d'un huissier de justice, l'invitant à payer sous peine d'être saisi.

mettre en place un dispositif de suivi et de contrôle de la mobilisation des ressources. Il s'agit du suivi des performances par rapport :

- au déroulement normal des actes contractuels et au contrôle de l'exécution des clauses des contrats d'affermage en cours dans la commune ;
- aux résultats d'exploitation des équipements marchands ;
- au cadre de gestion ;
- au niveau actuel de recouvrement des taxes des marchés par rapport à la situation de référence.

L'appui à la conception d'outils simples et efficaces, tels que des états détaillés de suivi des performances de recouvrement par mois et par trimestre, des récapitulatifs des recouvrements par catégorie de taxe et des graphiques pour illustrer les tendances trimestrielles et annuelles par catégorie de taxes, doit être disponible. Cet ensemble constitue un paquet d'outils d' «alerte» à la prise de décision pour le redressement du système de recouvrement.

En outre, deux évaluations doivent avoir lieu : une évaluation à mi-parcours et une évaluation en fin d'année. Les résultats vont permettre d'identifier les acquis et les difficultés, d'analyser les écarts et de faire des propositions d'amélioration des recouvrements.

II- Approches de solutions au problème spécifique n° 2

Le diagnostic établi par rapport au problème spécifique n°2 révèle l'absence d'une politique optimale de gestion des potentialités marchandes. L'éradication de cette cause serait alors axée sur la prise en compte des déterminants qui sont à la base de cette cause.

A- Perte énorme des ressources et faible exploitation des potentialités des marchés en régie

Pour la perte énorme des ressources marchandes, il faut remarquer que les potentialités de la commune ne sont pas suffisamment valorisées en ce qui concerne l'évaluation correcte des sources de revenu avant leur concession. Pour y arriver, il

faudrait procéder au recrutement de personnel qualifié dans l'administration communale et la population devrait être mieux associée à la mobilisation et à la gestion des ressources financières.

Le renforcement de la capacité de mobilisation des ressources financières issues des équipements collectifs marchands doit figurer en bonne place dans la stratégie de financement de la commune. Grâce à la compétence dévolue par le législateur d'établir et de gérer des équipements marchands, l'augmentation des ressources financières propres de la commune devrait non seulement permettre de promouvoir certaines activités économiques locales clés (marchés, abattoirs, gares routières, entre autres) mais surtout d'accroître l'autonomie communale en faveur du développement local. Un avantage des ressources issues des équipements marchands est qu'elles sont pérennes dans la mesure où elles sont générées par des activités économiques menées in situ et devront par conséquent contribuer à l'aménagement de certaines infrastructures marchandes.

Les équipements marchands constituent donc le plus grand potentiel de ressources non fiscales au niveau de la municipalité. Pour ce faire, le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources financières sous la gestion directe de la mairie permettrait aux autorités locales de découvrir le potentiel réel et de se doter des moyens adaptés pour les mobiliser. Le contrat d'affermage des marchés de Parakou est intervenu avant l'avènement de la décentralisation. Par ailleurs, la gestion directe permet, entre autres, la maîtrise des données statistiques et, par conséquent, des arguments convaincants au cours d'éventuelle renégociation du contrat d'affermage.

Pour les marchés en régies, les principaux axes d'intervention pour l'amélioration optimale des recettes sont :

- la formation et l'appui technique des ressources humaines ;
- l'amélioration du système de communication entre les autorités locales et les acteurs économiques ;

- la prise en compte des préoccupations spécifiques des acteurs économiques, voire des contribuables, pour l'exercice de leurs activités ;
- le développement des outils adéquats pour la performance du système de recouvrement.

Il faut aussi procéder au recensement des contribuables. Ce recensement vise à cerner le potentiel des marchés en régie, stratégie indispensable pour une mobilisation des droits de place dans les marchés. L'identification des contribuables des marchés, à majorité vendeuses de condiments, tient compte de beaucoup d'aspects, notamment les moments d'affluence. Le recensement des usagers des huit (8) marchés en régie de la commune permettra de renseigner les autorités et les collecteurs sur les heures favorables à la collecte des taxes de marché et sur le caractère temporaire des vendeurs. Il aidera aussi à connaître la répartition des vendeurs par marché et par sexe.

Les résultats du recensement des contribuables seront capitalisés dans une base de données par la commune. Cette base de données pourra servir d'outil de renseignement à la commune pour les besoins de développement mais surtout, elle sera utile pour l'aménagement futur des marchés.

B- Mauvais fonctionnement du bureau chargé de la gestion des marchés en régie et manque de volonté politique des autorités

Au regard des constats que nous avons faits, il convient de doter le bureau chargé de la gestion des marchés en régie de moyens techniques et financiers suffisants afin qu'il puisse suivre l'évolution des recettes issues de ces marchés, de procéder en collaboration avec les responsables de ces marchés à l'installation des nouveaux usagers, et de mieux contrôler les agents collecteurs.

L'objectif ici serait d'optimiser et de sécuriser les recettes marchandes. La priorité ici sera donc de rompre avec le système actuel de gestion qui prêle flanc à de nombreuses fuites de recettes et affaiblissent les capacités de financement du développement sur fonds propres. Il s'agit spécifiquement de porter le niveau des

recettes visées à l'optimum possible et de veiller à ce que toutes les recettes collectées et recouvrées sur le terrain entrent effectivement dans les caisses de la commune.

Sachant qu'on ne peut pas augmenter le niveau des recettes sans investir le suivi et le contrôle des agents collecteurs, les mesures générales suivantes doivent être envisagées :

- établir une responsabilité technique au niveau de ce bureau assurant le suivi matériel, administratif et financier des équipements marchands (EM) ;
- associer de façon périodique et rapprochée le conseil communal au contrôle et suivi des équipements marchands et à leur gestion par le biais de sa Commission permanente des affaires économiques et financières ;
- établir un budget et un compte d'exploitation pour chaque marché ;
- réformer la gestion du recouvrement des droits et taxes par la création d'une régie principale à la mairie, assurant un meilleur suivi des recettes.

Quant au manque de volonté politique, les autorités locales doivent pouvoir concilier leur statut d'homme politique à leur mission de développement à la base. Ainsi, souvent trop poussés vers le maintien de leur électorat, les réformes salutaires attendues se heurtent souvent à l'absence d'une volonté politique affichée pour accompagner les agents du service des affaires marchandes.

Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème spécifique n° 3

S'agissant du problème spécifique n° 3 à savoir l'incivisme fiscal, il est dû à l'absence du plan d'IEC. A cet égard, les déterminants suivants ont été identifiés tels que l'occupation anarchique des domaines publics sans autorisation préalable et le faible engagement à honorer de leur paiement. Pour ce faire, la résolution de ce problème spécifique passe par la recherche de solution à ces déterminants.

I- Par rapport à l'occupation anarchique des domaines publics sans autorisation préalable

La commune est compétente pour la gestion, le contrôle, le suivi et l'entretien des biens patrimoniaux de la municipalité. Dans ces conditions, il s'agit pour la commune de mettre en place une stratégie pour :

- une meilleure organisation du domaine communal pour offrir aux usagers une meilleure sécurité. Ce fait pourrait se traduire par la prise d'un texte pour la mise en place d'une politique tarifaire simple et objectif, la classification des zones par arrondissement suivants des critères objectifs ;
- la mise en place d'un répertoire des usagers, leur inscription avec une numérotation, leur identification et la signature d'un contrat ;
- la proposition de types d'aménagement des abris ou baraques ;
- la mise en place d'un service de collecte des taxes suivant une périodicité constante et un système de contrôle permanent ;
- la dynamisation des actions communautaires pour la participation de tous au financement du développement.

L'accent doit en effet, être mis sur la sensibilisation de la population en ce qui concerne le domaine public et son mode de gestion et l'utilisation qui est doit en être faite. Cette sensibilisation se fera essentiellement par une culture de la conscience civique à travers les médias, les affiches, les crieurs publics, les séances publiques etc. Il paraît également nécessaire d'élaborer un plan d'occupation des domaines publics en vue d'informer les contribuables et par la même occasion de les associer à la gestion des domaines communaux.

II- Par rapport au faible engagement des contribuables à honorer leur paiement

L'information régulière sur l'état de recouvrement et d'exécution des recettes non fiscales est un moyen sûr de mobiliser les contribuables pour les inciter à payer régulièrement leurs redevances. Il faut alors partager les résultats, y compris les

difficultés, et surtout rechercher des propositions de solutions avec les contribuables. L'implication des contribuables dans les différentes phases de recouvrement et de gestion des ressources financières est donc indispensable. Enfin, la création d'un climat de respect mutuel et de confiance né de ces différentes rencontres va aider à régler des conflits latents entre les diverses parties engagées dans le processus de mobilisation des ressources locales.

La communication et le leadership du maire joueront un rôle important, sans oublier la disponibilité et la motivation des différents acteurs à participer au processus. De plus, la stratégie à adopter par le maire, serait celle des «3C»: connaître, communiquer et collecter les ressources avec un esprit de rationalité et de transparence dans la gestion. Cette stratégie fait participer davantage les contribuables à l'identification des besoins et aux différentes phases d'élaboration et de gestion du budget. Ceux-ci apportent leurs contributions volontaires à certaines réalisations et au suivi d'ouvrages indépendamment des impôts et taxes qu'ils versent à la commune. En retour, le maire rendra compte de sa gestion à l'autorité de tutelle et à la population lors de ses tournées dans les arrondissements.

Ainsi, l'engagement des acteurs au niveau local sera un facteur déterminant pour la mobilisation et la bonne gestion des ressources locales. Pour ce faire, un bon système de concertation/dialogue interne et externe transparent permettra à la commune d'être plus visible et plus performante. Ensuite, il faut promouvoir le contrôle citoyen et la reddition de comptes afin de permettre aux contribuables d'être plus rassurés et d'adhérer plus facilement à une conscience citoyenne pour une réduction de l'incivisme des contribuables. Enfin, il faut améliorer les connaissances des contribuables. Par conséquent, il convient d'éveiller l'intérêt de la participation de toutes et de tous à travers l'utilisation de moyens locaux de communication accessibles.

La mise en œuvre d'une telle stratégie passe par les actions suivantes :

- mettre en œuvre un programme permanent de sensibilisation et d'information des contribuables sur les affectations de leurs contributions au titre de taxes ;
- donner de la visibilité aux services publics locaux offerts ;
- recenser les activités taxables sur le territoire de la commune.

Section 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit des autorités municipales de Parakou et des populations

I- Recommandations à l'endroit des élus locaux

En raison du rôle actuel des collectivités locales dans la mobilisation des ressources propres, il est indispensable d'engager des actions de formation professionnelle notamment continue, après avoir procédé à des recrutements privilégiant les compétences.

Le recrutement de personnel qualifié est donc un déterminant pour le bon fonctionnement du service des affaires marchandes de l'administration communale ; sa motivation en cas de résultats satisfaisants couplée de sanctions en cas de piètres résultats, la conception et l'exécution d'un dispositif rapproché de suivi permettront d'améliorer ses performances.

Une bonne planification des différents bureaux, notamment celui chargé de la gestion des marchés, permettra au maire de mieux maîtriser les recettes en améliorant la gestion, le suivi et le contrôle des revenus domaniaux, les revenus des services municipaux et les revenus des petites taxes municipales. Pour ce faire, la commune doit disposer en permanence d'un tableau de bord indispensable pour remédier au pilotage à vue. Les indicateurs de performances regroupés dans un tableau constitueront un outil précieux de direction et de décision. Par conséquent, les responsables municipaux devront être attentifs à leur évolution.

La consolidation de la synergie d'action des acteurs, tant politiques qu'économiques, est aussi un facteur important de pour la mobilisation. Les autorités

communales doivent prendre conscience du fait que la mobilisation des citoyens dépend en grande partie d'une meilleure prise en compte de leurs activités économiques et de la qualité de la gestion des ressources non fiscales collectées. C'est seulement alors qu'il sera possible de parler de développement durable de la commune. Ainsi, l'approche concertée et la gouvernance locale constituerait un tremplin pour mieux mobiliser et gérer les ressources communales.

Le succès d'un tel processus dépend fondamentalement du leadership de l'autorité locale, de la confiance établie entre elle et les contribuables, de la motivation effective des acteurs à s'impliquer davantage dans les différentes activités de développement. Une franche collaboration de tous les partenaires est donc nécessaire pour une amélioration de la gouvernance financière au niveau local. Ainsi, le leadership des dirigeants communaux et leur capacité de gestion seraient un facteur déterminant.

II- Recommandations à l'endroit des populations

La population doit savoir qu'elle est désormais un acteur du développement de sa commune. Les hommes qu'elle a élus pour diriger la commune ont besoins obligatoirement de sa contribution financière, afin de réaliser les projets locaux qu'ils ont conçus ensemble dans leur plan de développement communal. La fraude fiscale doit être bannie de leurs habitudes car la destinée de leur commune leur appartient. Des dons en nature et en espèce sont aussi souhaités de leur part. De même les intellectuels et les hommes politiques de la commune doivent s'unir et user de leur rang social et politique, au profit de leur localité, à travers des plaidoyers, aux instances de décision.

Paragraphe 2 : Recommandation à l'endroit des autorités centrales

Il est vrai que même si les ressources financières des communes sont biens identifiées, maîtrisées et mobilisées dans un pourcentage considérable, elles ne suffiront pas, compte tenu de l'ampleur des priorités de développement et de la

faiblesse du potentiel économique dont elles disposent. La gestion autonome du développement de proximité ne veut pas dire que l'État central n'a pas de responsabilité. Il a un rôle important puisqu'il gère toutes les ressources du pays au nom de ses citoyens, y compris les appuis externes des PTF pour le développement des communes. Pour ce faire les autorités centrales doivent :

- renforcer la capacité des administrations communales ou municipales en personnel qualifié pour des services clés. Évaluer ou auditer régulièrement la gestion des communes ou des municipalités afin d'introduire à la base la culture d'une bonne gestion des deniers publics axée sur la performance à la base.
- encourager les communes et les municipalités qui font preuve d'initiatives et de rigueur dans la gestion des deniers publics afin de susciter l'émulation entre les autorités locales.

Le retard dans le transfert des compétences et des ressources de l'État en faveur des communes ne favorise pas, comme le stipulent les textes, l'atteinte des objectifs de la décentralisation en matière de développement local participatif et durable. Il faut donc que l'État puisse pallier ce retard.

Le transfert surtout des ressources humaines qualifiées notamment à certains postes techniques au niveau des municipalités et l'évaluation générale de leur rôle dans la mise en œuvre et l'opérationnalisation de la décentralisation permettront de donner une nouvelle orientation pour la redéfinition, l'exécution correcte de leurs attributions et des activités pour le succès de la réforme de l'administration territoriale.

L'inexistence d'une obligation de résultat de la part des services techniques vis-à-vis des communes influe négativement sur le processus d'identification d'évaluation et de recouvrement normal des taxes et impôts de la commune et, par ricochet, sur l'augmentation des ressources financières. Par ailleurs, l'insuffisance de moyens (le nombre, la compétence et la participation des agents à l'accompagnement des communes) des services techniques et financiers au niveau départemental de même

que le transfert des ressources financières matérielles et humaines permettant aux communes d'assumer une autonomie de gestion sociale et financière n'est pas encore possible. Les services administratifs proches des communes (préfecture) ont tendance à jouer plus leur rôle de contrôle de légalité que celui d'accompagnement et d'appui conseil. Or, le cadre législatif et réglementaire de la mobilisation des ressources stipule que les services techniques de l'État ont le devoir et l'obligation d'appuyer le maire dans l'identification, la mobilisation et surtout la gestion des recettes fiscales et non fiscales. Selon ce principe, les services techniques de l'État doivent nécessairement produire des résultats (même chiffrés) vis-à-vis de la commune dans le cadre de la mobilisation et la bonne gestion des ressources financières internes. Mais, profitant de la résistance de l'appareil d'État à l'égard du transfert de compétences et de la confusion générale par rapport au respect des principes de la décentralisation, les services financiers de l'État comprennent leur rôle dans la commune comme un appui qui n'est accordé que lorsque c'est possible pour eux. Cet état de chose n'est pas de nature à aider les communes à réussir leur mission de développement local. Enfin, l'insuffisance de l'appui des services techniques s'explique par l'indisponibilité des moyens mis à leur disposition par l'État pour assurer un accompagnement efficace et durable de la décentralisation. Pour cela, les services financiers de l'État, proches des communes, doivent disposer de moyens suffisants, avoir un cahier des charges, une évaluation annuelle assortie d'une sanction par les supérieurs hiérarchiques.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La décentralisation est au Bénin une réalité et il est évident qu'une bonne gestion des finances locales est une condition indispensable pour le développement harmonieux des collectivités. Les communes disposent souvent d'un certain potentiel de ressources non fiscales qu'il faut développer. Néanmoins, bien des problèmes subsistent dans la mobilisation de ces ressources. Ne pouvant aborder tous les problèmes liés à cette mobilisation, nous avons orienté notre réflexion sur l'un des plus préoccupants à savoir : les difficultés de mobilisation des recettes non fiscales. Dans le but de mieux cerner ce problème, nous avons circonscrit notre étude à la Mairie de Parakou.

Cette étude nous a permis de mettre en exergue les difficultés rencontrées par la Mairie de Parakou dans la mobilisation des recettes non fiscales. Il s'agit essentiellement de :

- l'insuffisance du dispositif de mobilisation des recettes non fiscales ;
- la mal gouvernance des potentialités marchandes ;
- l'incivisme des contribuables.

Après une analyse de ces difficultés, nous avons proposé des solutions et formulé des recommandations pour leur mise en œuvre. Les solutions concernent entre autres :

- la mise en place d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources non fiscales ;
- l'élaboration d'une politique optimale de gestion des potentialités marchandes ;
- la sensibilisation des contribuables afin de susciter un engagement citoyen.

Néanmoins, pour la mise en œuvre efficace de ces solutions, un certain nombre de recommandations sont formulées à l'endroit des autorités locales, de la population et aussi de l'État central. A cette fin, il est indispensable que les administrations centrales aident les collectivités locales à acquérir les compétences nécessaires pour mobiliser les ressources non fiscales. Des guides de bonnes pratiques et un encadrement de ces pratiques laissant une latitude de décisions aux collectivités locales sont alors indispensables.

BIBLIOGRAPHIE

- **OUVRAGES**

HILHORST, T. et G. BALTISSEN (eds.) (2005) « *Financer la décentralisation rurale ; taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali* ». Bulletin 357.

DONGMO TSOBZÉ A., MINLA MFOU'OU J., HILHORST T., (Eds.) (2007) « *Entre désespoir et espoir: Les défis de la gouvernance et de la décentralisation dans la réalisation des investissements publics locaux au Cameroun* ». KIT & SNV Cameroun, Yaoundé.

Gérard CHAMBAS, Jean-François BRUN, Grégoire ROTA GRAZIOSI (2007) « *La mobilisation de ressources propres locales en Afrique* », Forum sur les gouvernances locales et Décentralisation, Nations Unies, (Vienne, 26-29 juin 2007).

Théodore SIO, Jean Baptiste KAMDEM « *Proposition de stratégie de mobilisation de ressources pour un financement plus efficace des plans locaux de développement* », Septembre 2008

Gérard BALTISSEN et Théa HILHORST « *Accroître les ressources financières des communes : Pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre* », SNV, Institut Royal des Tropiques, Pays-Bas

BALTISSEN, G. et T. HILHORST (eds.) (2006), « *Les premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation* ». Bulletin 371. Amsterdam : KIT Publishers.

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

Programme de Développement Municipal, 2000, « *Renforcer la gestion financière locale et la décentralisation fiscale en Afrique, État des lieux et proposition d'un plan d'action* », Module de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, 81p.

Programme de Développement Municipal, 2004, « *Regard sur les finances locales dans les pays de l'UEMOA* », 19 p.

Partenariat pour le développement municipal (2007), « *La Revue Africaine des Finances Locales* ». Dans : n° 10, biannuel, juin 2007. Cotonou, Bénin.

LABIE, François (1995) : « *Finances locales* », Dalloz, Paris, 340p.

- **MIMOGRAPHES**

- D'ALMEIDA Lisette A. Marlène (2010) : « **Contribution au recouvrement optimal des recettes non fiscales de la ville de Cotonou** », mimographe, ENAM I.
- SALIFOU BIO Fadhel Médard (2009) : « **Contribution pour une gestion efficace des marchés en régie : cas de la commune de Parakou** », mimographe, ENAM I.

- **LOIS ET TEXTES REGLEMENTAIRES**

- Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
- Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.
- Arrêté N°50/040/M/CAB du 18 Janvier 2005 portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la mairie de Parakou.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Organigramme de la Mairie de Parakou

ANNEXE 2 : Questionnaire

ANNEXE 2 : Questionnaire

Dans le cadre de nos travaux de recherche dont le thème est « Contribution à l'amélioration de la mobilisation des recettes non fiscales de la municipalité de Parakou », entrant dans la réalisation de notre mémoire du cycle II de l'ENAM, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous en cochant la case correspondant à votre réponse.

N°	Déterminants	Réponses		
		Pas d'accord	D'accord	Totalement d'accord
1	Existence d'un plan de collecte des ressources non fiscales			
2	Existence d'un système de suivi de la mobilisation des recettes non fiscales			
3	Logiciel de gestion de l'occupation du domaine public performant			
4	Existence d'un mécanisme de recouvrement forcé			
5	Ressources non fiscales bien recouvrées			
6	Potentialités des marchés en régie bien exploitées			
7	Bureau chargé de la gestion des marchés en régie bien opérationnel			
8	Existence d'une volonté politique bien affichée par les autorités			
9	Occupation rationnel du domaine public sur autorisation de la mairie			
10	Engagement des contribuables à honorer leur paiement			

Merci pour votre participation.

ANNEXE 2 : Résultats du dépouillement des données collectées

Tableau n° 7 : Cause : absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources

Déterminants	Réponses possibles			Pourcentage
	Pas d'accord	D'accord	Totalement d'accord	
Absence d'un plan de collecte des ressources	-	14	-	28%
Défaillance du logiciel	8	-	-	16%
Inexistence du système de suivi de la mobilisation des recettes	-	-	17	34%
Absence d'un mécanisme de recouvrement forcé	-	-	11	22%
Total	8	14	28	100%

Source : résultats des enquêtes

Tableau n° 8 : Cause supposée ; absence d'une politique optimale de gestion des potentialités marchandes

Déterminants	Réponses possibles			Pourcentage
	Pas d'accord	D'accord	Totalement d'accord	
Perte énorme de ressources	-	-	18	36%
Faible exploitation des potentialités des marchés en régie	-	9	-	18%
Mauvais fonctionnement des bureaux chargés de la gestion des marchés en régie et de la publicité	-	-	13	26%
Manque de volonté politique	10	-	-	20%
Total	10	9	31	100%

Source : résultats des enquêtes

Tableau n° 9 : Cause supposée ; absence d'un plan d'IEC

Déterminants	Réponses possibles			Pourcentage
	Pas d'accord	D'accord	Totalement d'accord	
Occupation anarchique des domaines publics sans autorisation préalable	-	-	27	54%
Faible engagement des contribuables à honorer leur paiement	-	23	-	46%
Total	-	23	27	100%

Source : résultats des enquêtes

Tableau n° 10 : Récapitulatif des résultats de l'enquête

Causes spécifiques	Pas d'accord	D'accord	Totalement d'accord
CS ₁ : absence d'un cadre stratégique de mobilisation des ressources non fiscales	16%	28%	56%
CS ₂ : absence d'une politique de gestion optimale des potentialités marchandes	20%	18%	62%
CS ₃ : absence d'un plan d'IEC pour un engagement citoyen	0%	46%	54%

Source : Résultats des enquêtes

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

IDENTIFICATION DU JURY	i
DÉDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES FIGURES	vii
GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE.....	viii
RÉSUMÉ.....	x
SOMMAIRE.....	xii
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE PROBLÉMATIQUE.....	4
SECTION 1 : CADRE PHYSIQUE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	5
Paragraphe 1 : Présentation de la municipalité.....	5
I- Historique, organisation et fonctionnement de la mairie.....	5
A- Bref aperçu sur la commune.....	5
B- Organisation et fonctionnement	6
II- Le cadre de stage : service des affaires marchandes	8
A- Missions et attributions.....	8
B- Organisation et fonctionnement	9
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage.....	10
I- État des lieux	10
A- Mission de mobilisation de ressources.....	10
B- Moyens de mise en œuvre de la mission.....	15
II- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base	17
A- Forces et faiblesses	17
B- Ciblage des différentes problématiques	19
SECTION 2 : FORMULATION DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE.....	20
Paragraphe 1 : Choix, spécification et vision globale de résolution de la problématique	20

I- Choix de la problématique et justification du sujet	20
A- Choix de la problématique	20
B- Justification de la problématique.....	21
II- Spécification et vision globale de résolution de la problématique	22
A- Spécification de la problématique	22
B- Vision globale de résolution de la problématique.....	24
Paragraphe 2 : Objectifs de l'étude et hypothèses de recherche	25
I- Objectifs de l'étude	25
A- <i>Objectif général</i>	25
B- <i>Objectifs spécifiques</i>	25
II- Hypothèses de recherche	26
A- Hypothèses liées aux problèmes spécifiques n°1 et n°2	26
B- Hypothèse liée au problème spécifique n°3.....	26
CHAPITRE PREMIER : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET ANALYSE DES DONNEES	28
SECTION 1 : CLARIFICATION DES CONCEPTS, REVUE DE LITTÉRATURE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE	29
Paragraphe 1 : Clarification des concepts et revue de littérature	29
I- Clarification des concepts.....	29
II- Revue de littérature	31
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée	38
I- Approche théorique retenue.....	39
A- Les conditions nécessaires à l'amélioration du dispositif de mobilisation des ressources non fiscales et de la politique de gestion des potentialités marchandes	39
B- Conditions nécessaires à la mise en place d'un plan d'IEC	40
II- Approche empirique	40
A- Fixation des objectifs de l'enquête	41
B- Identification de la population mère et outils de présentation des données	41
SECTION 2 : ANALYSES DES RÉSULTATS ET VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES	44
Paragraphe 1 : Restitutions et analyse des résultats.....	44
I- Collecte et appréciation des données	44
A- Réalisation de l'enquête.....	44
B- Présentation des données	46

II- Analyse des données	48
A- Problèmes spécifiques n°1 et n°2.....	48
B- Analyse des données liées au problème n°3.....	49
Paragraphe 2 : Établissement du diagnostic	50
I- Vérification des hypothèses	50
A- Degré de vérification de l'hypothèse n°1 et n°2.....	50
B- Degré de vérification de l'hypothèse n°3	50
II- Synthèse du diagnostic de l'étude.....	51
A- Élément du diagnostic lié au problème spécifique n°1et n°2.....	51
B- Élément du diagnostic lié au problème spécifique n°3.....	51
CHAPITRE DEUXIÈME APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN	
 ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS.....	52
SECTION 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS AU RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ	
 FINANCIÈRE DE LA MUNICIPALITÉ DE PARAKOU.....	53
Paragraphe 1 : Approches de solutions par rapport aux problèmes spécifiques.....	53
I- Approches de solutions au problème spécifique n°1	53
A- Absence d'un plan de collecte et d'un mécanisme de recouvrement forcé.....	53
B- Par rapport à la défaillance du logiciel ZEUS et de l'inexistence d'un système de suivi de la mobilisation des recettes.....	54
II- Approches de solutions au problème spécifique n° 2	55
A- Perte énorme des ressources et faible exploitation des potentialités des marchés en régie.....	55
B- Mauvais fonctionnement du bureau chargé de la gestion des marchés en régie et manque de volonté politique des autorités.....	57
Paragraphe 2 : Approches de solutions au problème spécifique n° 3.....	58
I- Par rapport à l'occupation anarchique des domaines publics sans autorisation préalable..	59
II- Par rapport au faible engagement des contribuables à honorer leur paiement	59
SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	61
Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit des autorités municipales de Parakou et des populations.....	61
I- Recommandations à l'endroit des élus locaux	61
II- Recommandations à l'endroit des populations.....	62
Paragraphe 2 : Recommandation à l'endroit des autorités centrales	62
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	65

BIBLIOGRAPHIE 67

ANNEXES..... 69