REPUBLIQUE DU BENIN
--------oooOooo--------
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
-------oooOooo-------
UNIVERSITE d'ABOMEY-CALAVI
------ooOoo------
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
------ooOoo------

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

Option :
Administration des Finances

Filière :
Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE :
2006-2007

Thème

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DU RECOUVREMENT DES RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

Présenté et soutenu par :
Sourou ADJOVI

Maître de stage :
Jean SINDEDJI
Administrateur des Banques
et Institutions Financières
Chef du Service de la Recette/DGTCP

Directeur de mémoire :
Félix H. FANOU
Administrateur du Trésor
Enseignant à L'ENAM

Juin 2007

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT

Nom : DJOHOUN

Prénoms : Clément

Vice-président

Nom : ANATO

Prénoms : Comlan René

Membre

Nom :

Prénoms :

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur

DEDICACES

- **A** mes parents, feus **KODJA Adjovi** et **DOFONHEVI Akpoton Christine.** Puisse ce travail honorer votre mémoire éternelle ;

- **A** mes enfants et à mon épouse **MEDEDA E. Edwige** ;

- **A** ma grande sœur **Mme Léontine IDOHOU ;**

- **A** mes frères et sœurs ;

- **A** tous mes ami (e) s et particulièrement à **Christophe FANGNON** ;

- **A** toutes les personnes pour qui mon succès est source de joie et d'espoir ;

Vous tous qui m'avez assisté chacun à sa façon, moralement, matériellement, financièrement et spirituellement, je vous prie de trouver à travers cette œuvre que je vous dédie, une source de joie pour ma profonde reconnaissance.

Sourou ADJOVI

REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis de remercier ici tous ceux dont le concours a été déterminant dans la réalisation de ce mémoire, en particulier :

- Monsieur **Félix H. FANOU**, Enseignant à l'ENAM, pour avoir dirigé ce travail malgré ses obligations ;

- Monsieur **Justin GANDJIDON,** Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat de la DGTCP, pour ses conseils et ses observations ;

- Monsieur **Jean SINDEDJI**, Administrateur des Banques et Institutions Financières, Chef du Service de la Recette de la DGTCP, pour les entretiens accordés et ses observations judicieuses ;

- Monsieur **Côme DOSSOU**, Chef du Service Informatique de la Direction Générale du Budget/MF pour son assistance appréciable ;

- Monsieur **Yacinthe GBAYE** pour son soutien matériel louable **;**

- A tous **les Enseignants** de l'Ecole Nationale de l'Administration et de Magistrature (ENAM) pour leur précieux transfert de connaissances ;

- Au **Président** et **membres du jury**, pour l'honneur que vous me faites en acceptant de juger ce travail ;

- A tout le **personnel du Service de la Recette** de la DGTCP pour son soutien indéfectible ;

- Enfin, à tous ceux qui, de près ou de loin, ont rendu ce travail possible, je réitère l'expression de mes sentiments de reconnaissance.

<<Infiniment merci>>

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ANAC **:** Agence Nationale de l'Aviation Civile

ANR **:** Assemblée Nationale Révolutionnaire

APE **:** Agent Permanent de l'Etat

BGE **:** Budget Général de l'Etat

DAMF **:** Direction des Affaires Monétaires et Financières

DCFPT **:** Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor

DCCE **:** Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat

DGB **:** Direction Générale du Budget

DERC **:** Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable

DGDDI **:** Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

DGID **:** Direction Générale des Impôts et des Domaines

DGM **:** Direction Générale des Mines

DGTCP **:** Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DGR **:** Direction de la Gestion des Ressources

DI **:** Direction des Impôts

DPP **:** Direction de la Programmation et de la Prospective

DPQC **:** Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des produits agricoles

DPRV **:** Direction des Pensions et des Rentes Viagères

DRFM **:** Direction des Ressources Financières et du Matériel

DRH **:** Direction des Ressources Humaines

FNDPT **:** Fonds National pour le Développement et la Promotion du Tourisme

FR **:** Fonds Routier

IGE : Inspection Générale d'Etat

MAEP : Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

MAEIAFBE : Ministère des Affaires Etrangères, de l'intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur

MDCB : Ministère Délégué Chargé du Budget

MF : Ministère des Finances

OUA : Organisation de l'Unité Africaine

ONU : Organisation des Nations Unies

RF : Recette des Finances

RGF : Recette Générale des Finances

RNF : Recettes Non Fiscales

RP : Recette Perception

RI : Recette des Impôts

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Evolution des RNF de 2002 à 2006

Tableau n° 2 : Comparaison des recettes non fiscales aux recettes totales du BGE de 2002 à 2006

Tableau n° 3 : Effectif du Service de la Recette de la DGTCP

Tableau n° 4 : Situation du recouvrement des recettes non fiscales

Tableau n° 5 : Situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement de 2002-2006

Tableau n° 6 : Situation des vols en partance de Cotonou de janvier à décembre 2006.

Tableau n° 7 : Situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement de 2006

Tableau n° 8 : Situation des fermetures d'agences de compagnies aériennes à Cotonou en 2006

Tableau n° 9 : Situation du recouvrement de la taxe sur les nuitées de 2002 à 2006.

Tableau n° 10 : Situation des redevances minières de 2002 à 2006

Tableau n° 11 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

Tableau n° 12 : Tableau de bord de l'étude

Tableau n° 13 : Causes liées au problème de l'inexistence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP.

Tableau n° 14 : Causes liées au problème du manque de contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des compagnies et agences aériennes dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement

Tableau n° 15 : Causes liées au problème de l'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires du Budget Général de l'Etat.

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

AGENT ASSERMENTE : Personne recrutée qui a prêté serment pour exercer une fonction avec loyauté.

DISQUETTE NAVETTE : Support magnétique qui permet le transfert des comptabilités des Recettes des Finances et des Recettes Perception à la Recette Générale des Finances.

EVASION DE RECETTES : Action de détourner les ressources de leur destination réelle pour en disposer autrement (soustraction frauduleuse à la règle légale de fiscalité pour distraire les ressources de l'Etat).

FEUILLET P109 : Avis de recouvrement qui sert à transférer des recettes du Budget Général de l'Etat des postes comptables et de la caisse RGF au Service de la Recette à la DGTCP.

LOGICIEL MATKOSS : Ensemble de programmes informatiques conçu par les cadres du trésor pour la gestion des titres de paiement au sein du Service de la Dépense Publique de la DGTCP.

LOGICIEL W MONEY : Ensemble de programmes informatiques conçu pour la tenue de la comptabilité Administrative de l'Etat par le réseau comptable de la DGTCP.

PROGICIEL ASTER : Ensemble de programmes informatiques préconçu acquis et adapté à la comptabilité de l'Etat qui fonctionne en interface avec le logiciel W MONEY.

RECOUVREMENT : Processus qui conduit à contraindre le contribuable à l'exécution forcée ou non des prestations de toutes sortes.

RECETTES NON FISCALES : Toutes recettes qui ne rentrent pas dans le champs de l'impôt et qui ont une contrepartie ; et dont la perception est prévue par un texte législatives (taxes, redevances, droits).

VALEUR CARREAUX MINES : Montant de la redevance minière appliqué par m3 d'exploitation de carrière de mines par la Direction Générale des Mines.

RESUME

Depuis 1989, le taux de recouvrement des recettes fiscales de l'Etat s'est amélioré et ne cesse de croître d'année en année. Face à ce constat, il convient de se demander ce qu'il est advenu du recouvrement des recettes non fiscales de l'Etat dont la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) a la charge.

Dans le cadre du financement des dépenses de plus en plus croissantes de l'Etat, la recherche des recettes additionnelles devient obligatoire pour couvrir les charges publiques. C'est dans cette optique qu'il est donc nécessaire de porter un regard sur le système de recouvrement par la DGTCP, des recettes non fiscales afin d'accroître lesdites recettes.

Que peut-on faire pour rendre plus efficaces ou pour dynamiser les opérations de recouvrement des recettes non fiscales ?

C'est pour répondre à cette question que la présente étude a tenté d'apporter sa modeste «contribution à l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat ».

Le diagnostic a conduit à l'identification d'un certain nombre de problèmes auxquels des approches de solutions ont été suggérées au cours de l'étude. Il s'agit pour l'essentiel de :

1. l'insuffisance de recouvrement des recettes non fiscales par le Service de la Recette du RGF à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
2. la difficile perception de la taxe à l'embarquement, une des importantes recettes non fiscales de l'Etat
3. l'Amalgame faite par les collectivités locales en assimilant les redevances minières proportionnelles et superficiaires aux taxes communales.

Au nombre des recommandations, il y a lieu de souligner la nécessité de :

- ✓ procéder au recrutement de personnel composé d'agents de recouvrement assermentés devant bénéficier dans leurs missions de crédit de fonctionnement, de moyens matériels de transport et des primes d'incitation et de rendement ;
- ✓ instruire le Service de la Recette de la DGTCP à élaborer une fiche appropriée pour les déclarations de reversement de la taxe à l'embarquement ;
- ✓ initier la création de structures appropriées en vue du recouvrement des redevances minières proportionnelles et superficiaires.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER: CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DU RECOUVREMENT DES RECETTES NON FISCALES

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

Paragraphe 1 : Présentation du MDCB et de la DGTCP
Paragraphe 2 : Observations de stage

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Des observations de stage au ciblage et spécification de la problématique
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DES RECETTES NON FISCALES

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : De la Collecte des données aux conditions de mise en œuvre

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

Pour gérer ses finances au lendemain de son accession à l'indépendance nationale le 1er août 1960, la République du Dahomey devenue République du Bénin en 1975 a créé par la loi n° 61-35 du 15 août 1961 une structure dénommée '' Trésor National de la République du Dahomey''.

Pour mieux cerner le contenu de ce nom, il va falloir faire recours à l'approche organique et fonctionnelle de cette structure.

Du point de vue organique, le Trésor Public peut être défini comme : «l'ensemble des services financiers de l'Etat solidairement liés par une unité de caisse» DEVAUX Gilbert (1957, P.146)

A l'époque, la mission qui lui était dévolue se limitait essentiellement au recouvrement des recettes, au paiement des dépenses et leur comptabilisation. De nos jours, l'organisation du réseau comptable a connu une amélioration à l'avènement de l'informatisation du réseau et l'installation des logiciels et progiciel suivants :

- logiciel W Money ;
- progiciel ASTER ;
- logiciel MATKOSS.

Le recouvrement des ressources de l'Etat constituées de recettes fiscales et non fiscales était l'une des principales attributions du Trésor public jusqu'en 1989 où, à la suite du diagnostic des procédures de recouvrement des impôts mis aux rôles, le recouvrement des recettes fiscales lui a été retiré par Décision Loi n° 89-007/ANR/CP du 13 août 1989 chargeant ainsi la Direction Générale des Impôts et des Domaines du recouvrement des recettes fiscales, en application des recommandations du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) signé par le Bénin et les institutions financières de Bretton Wood à savoir le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) dans le cadre du redressement économique du pays. Ce recouvrement est opéré pour le compte du Receveur Général des Finances (RGF) qui encaisse dans son rôle de caissier principal de l'Etat, ces fonds recouvrés en vertu du principe de l'unité de caisse.

Depuis ce transfert décidé par le législateur béninois le 13 août 1989, le taux de recouvrement des recettes fiscales de l'Etat s'est amélioré et ne cesse de croître d'année en année. Face à ce constat, il convient de se demander ce qu'il est advenu du recouvrement des recettes non fiscales de l'Etat dont la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) a la charge.

Dans le cadre du financement des dépenses de plus en plus croissantes de l'Etat, la recherche des recettes additionnelles devient obligatoire pour couvrir les charges publiques. C'est dans cette optique qu'il est donc nécessaire de porter un regard sur le système de recouvrement de la DGTCP, des recettes non fiscales afin d'accroître lesdites recettes.

Que peut-on faire pour rendre plus efficaces ou pour dynamiser les opérations de recouvrement des recettes non fiscales ?

C'est pour tenter de répondre à cette question que nous avons choisi de mener des réflexions pour apporter notre modeste «contribution à l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat.

Pour atteindre cet objectif, nos recherches s'articuleront autour de deux chapitres :

- le chapitre premier nous permettra de jeter les bases de notre travail à travers les observations du stage, la restitution du mécanisme de recouvrement des recettes non fiscales par le Trésor Public. Nous dresserons un inventaire des forces, faiblesses et menaces inhérentes au recouvrement pour aboutir au ciblage de la problématique.

- le chapitre deuxième nous permettra de fixer les objectifs susceptibles d'améliorer le recouvrement des recettes non fiscales, de formuler les hypothèses de travail, de faire le point des connaissances sur le problème en résolution, de définir une méthodologie de travail pour la résolution de la problématique retenue, de procéder aux enquêtes et à la vérification des hypothèses. L'analyse des résultats issus des enquêtes nous conduira à l'établissement du diagnostic et à la proposition des solutions pour l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat.

Le présent chapitre nous permettra de présenter les observations de stage afin d'indiquer la démarche de travail.

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

Dans cette section, nous présenterons d'une part, de façon générale, le Ministère Délégué Chargé du Budget (MDCB), et d'autre part, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) avant de déboucher sur la description des situations liées aux recettes non fiscales.

Paragraphe 1 : Présentation du MDCB et de la DGTCP

Il s'agira, de présenter brièvement l'une des directions techniques et son ministère de tutelle, cadre de notre stage de formation.

I- Présentation du MDCB

Le texte portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget (MDCB) est le décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006. Il est aussi récent que le ministère intéressé.

A- Mission et attributions du MDCB

Faisant référence au décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006, nous dirons que le Ministère Délégué Chargé du Budget exerce par délégation sous l'autorité du Ministre des Finances, les attributions qui sont relatives à :

- la préparation et l'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- la gestion de la trésorerie de l'Etat ;
- l'application de la législation et de la réglementation fiscale et douanière ;
- la gestion du domaine privé de l'Etat.

Pour atteindre ces objectifs, le Ministre Délégué Chargé du Budget, principal Ordonnateur délégué du Budget Général de l'Etat dispose d'une organisation adaptée ainsi qu'il suit :

B- Organisation et Fonctionnement du MDCB

Pour l'accomplissement de la mission qui lui est assignée, le Ministère Délégué Chargé du Budget dispose :

- d'un Cabinet ;
- d'un Secrétariat Général du Ministère ;
- d'une structure directement rattachée au Ministre, le Contrôle Financier ;
- des Directions centrales ;
- des Directions techniques ;
- d'un organisme sous tutelle.

1- Directions centrales

- Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM)
- Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).

2- Directions techniques

- Direction Générale du Budget (DGB) ;
- Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;
- Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)
- Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

II– Présentation de la DGTCP

Régie financière ayant en charge le recouvrement des recettes non fiscales, la DGTCP est une direction à caractère particulier au sein du Ministère Délégué auprès du Ministère des Finances, Chargé du Budget (MDCB), de par son historique, son organisation et son fonctionnement propre.

A- Historique et attributions de la DGTCP

1- Historique de la DGTCP

Le Trésor Public béninois a été créé par la loi n° 61-35 du 15 août 1961 sous la dénomination ''Trésor National de la République du Dahomey.'' Il comptait à peine trente cinq (35) agents. Le décret n° 69-47 /PR/MBF du 17 février 1969 a organisé les services du Trésor et de la Comptabilité Publique de la République du Dahomey en :

- Trésorerie Générale à l'échelon national ;
- Recette des Finances au chef-lieu de chaque département ;
- Recette Perception dans chaque Sous-préfecture, à l'exception de celles qui sont les chefs-lieux de département.

De nos jours, ses attributions, son organisation et son fonctionnement sont régis par l'arrêté n° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 en attendant la prise d'un nouvel Arrêté d'application du décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant organisation, attribution et fonctionnement du MDEF ; lequel est récemment éclaté en Ministère des Finances et Ministère d'Etat, chargé de l'Economie, de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action Publique.

2- Attributions de la DGTCP

Conformément aux dispositions de l'article 46 du décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006, la DGTCP a deux fonctions principales : la fonction «Trésor » et la fonction «Comptabilité publique».

Au titre de la fonction ''Trésor '', la DGTCP est chargée de :

- gérer la Trésorerie de l'Etat ;
- étudier et de suivre les problèmes liés à la gestion de la trésorerie de l'Etat et de procéder aux arbitrages nécessaires ;
- proposer et de mettre en œuvre la politique financière de l'Etat ;
- réaliser l'équilibre des ressources et des charges publiques dans l'espace et dans le temps ;
- gérer la dette publique ;
- émettre et de négocier les effets publics ;
- gérer le portefeuille des titres de l'Etat ;
- exécuter, en collaboration avec l'institut d'émission, la politique monétaire de l'Etat.

Au titre de la fonction «Comptabilité Publique», la DGTCP est chargée de :

- animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- initier ou étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des autres collectivités publiques ;
- centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- élaborer le compte général de l'Administration Centrale ;
- assurer la reddition du Compte de Gestion de l'Etat ;
- mettre en état d'examen les comptes de gestion des comptables principaux des organismes publics et d'en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

B – **Organisation actuelle de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)**

Au plan organisationnel, la DGTCP dispose de structures de l'Administration centrale, de directions techniques et également des postes comptables du Trésor qui constituent ses services extérieurs.

1- Les services centraux

Au nombre des services centraux, nous avons :

- l'Inspection Générale des Services (IGS) ;
- la Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT).

2- Les directions techniques

Elles sont au nombre de cinq (5) :

- la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) ;
- la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) ;
- la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Recette Générale des Finances (RGF) ;

3- Les services extérieurs

Ils sont constitués :

- des Recettes des Finances au plan départemental (RF) ;
- des Recettes Perceptions au niveau communal (RP) ;
- de la Recette des Finances des postes diplomatiques et Consulats Généraux ;
- de la Recette des Finances de la Dette.

C- Structures fonctionnelles de la DGTCP

Le fonctionnement de la DGTCP est assuré par les services centraux, des services opérationnels composés de la Recette Générale des Finances (RGF) et des services extérieurs à savoir les Recettes des Finances et les Recettes Perceptions.

A la tête du Trésor Public se trouve un Directeur Général nommé par décret pris en Conseil des Ministres. Il assure les fonctions d'orientation, d'impulsion et de coordination du Trésor. Il est le supérieur hiérarchique de l'Administration Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et assure, vis-à-vis du Ministre Délégué chargé du Budget (MDCB), la responsabilité de l'ensemble des missions incombant à la Direction Générale. Il organise l'ensemble des activités, tant de l'Administration Centrale que des services extérieurs. Il est assisté d'un Directeur Général Adjoint, nommé par arrêté du MDCB.

Les Directeurs techniques et les collaborateurs directs du DGTCP sont nommés par arrêté du MDCB, sur proposition du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique. Les Chefs de Service ou de Bureau sont nommés par note de service du DGTCP sur proposition des Directeurs Techniques ou du Receveur Général des Finances.

Le Receveur Général des Finances, détenteur de la caisse unique de l'Etat, est nommé par décret pris en conseil des Ministres sur proposition du Ministre Délégué chargé du Budget (MDCB). Comptable principal unique du Budget Général de l'Etat, il est assisté dans sa mission par des Fondés de pouvoir (actuellement au nombre de trois), nommés par Arrêté du MDCB.

La RGF, comprend les services centraux suivants :

- le Service de la Recette ;
- le Service de la Dépense ;
- le Service de la Comptabilité ;
- le Service de la Trésorerie ;
- le Service de la Solde ;
- le Service Epargne ;
- le Service des Collectivités Locales.

Paragraphe 2- Observations de stage

Pour appréhender le système des recettes non fiscales, il faut observer comment s'opèrent les prestations et activités destinées à recouvrer ces recettes. C'est pourquoi nous exposerons dans ce paragraphe nos constats de stage.

I- Etat des lieux sur le recouvrement des recettes non fiscales

Ces constats sont essentiellement de deux (02) ordres à savoir :

A- Constat d'ordre général

Les recettes non fiscales (RNF) sont des recettes semblables à celles des personnes privées. Elles représentent en moyenne 7% des recettes du BGE de 1996 à 2001 en prévision. Elles sont constituées essentiellement des produits des domaines, de la contribution des entreprises publiques au BGE, des fonds de concours, dons et legs, des produits de vente des actifs des sociétés d'Etat privatisées, des recettes du Fonds National de Retraites du Bénin (FNRB), de celles du budget des organismes autonomes de l'Administration Centrale à savoir la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et le Fonds Routier (FR). Elles sont aussi constituées des recettes de type particulier ''les recettes en capital''.

Le paiement de l'impôt dans la caisse de l'Etat n'est pas une chose facile à certains contribuables qui considèrent très souvent ce paiement comme une perte d'argent parce qu'ils estiment que cela devrait leur faire bénéficier des prestations de la part de l'Etat. L'impôt est par définition un prélèvement pécuniaire requis des personnes physiques ou morales par voie d'autorité, à titre définitif, sans contrepartie déterminée, destiné à couvrir les charges de l'Etat et la réalisation des objectifs économiques et sociaux. Par conséquent, le citoyen ne doit en

principe rien attendre directement et individuellement en contrepartie du paiement des impôts et des taxes. Mais le caractère obligatoire de ce paiement contraint certains citoyens à rechercher des voies frauduleuses pour y échapper.

Par contre, les RNF sont variées et multiformes et leur paiement est subordonné à la réalisation d'une activité qui ouvre la voie à l'obtention d'un droit au contribuable et crée des obligations à l'Administration. Le recouvrement des RNF relève de la compétence de la DGTCP et d'autres Administrations. A cet effet, elle dispose d'un Service de la Recette (SR). Compte tenu de la multiplicité des RNF, certaines administrations bénéficient du privilège du recouvrement de ces recettes en application des textes qui les y autorisent de par leurs compétences ou leur position.

Au nombre des RNF recouvrées par le Trésor public, nous pouvons citer :

- la taxe à l'embarquement ;
- les recettes des services de recettes des ministères et institutions de l'Etat ;
- les droits de licence et redevances GSM ;
- les écotaxes et amendes au titre des pollutions causées à l'environnement ;
- les dividendes sur bénéfice réalisé par les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation (Continental-Bank, Port Autonome de Cotonou…) ;
- les intérêts de placement de fonds ;
- la taxe sur les nuitées ;
- les appuis budgétaires etc.

Cette liste n'est pas exhaustive.

Le recouvrement de ces différentes recettes a connu l'évolution suivante au cours des cinq (5) dernières années.

Tableau n° 1 : Evolution des recettes non fiscales de 2002 à 2006

Années	Réalisations
2002	14 103 806 562
2003	15 481 337 750
2004	13 697 193 005
2005	13 554 665 177
2006	17 546 052 241

Source : DGTCP

Selon ce tableau, les RNF ont évolué en progression entre 2002 et 2003 et ont connu une régression en 2004 et 2005 par rapport à 2003 avant de connaître un accroissement en 2006 par rapport à 2002. Mais, faisant une comparaison par rapport aux recettes des administrations financières du Budget Général de l'Etat (BGE), nous avons :

Tableau n° 2 : Comparaison des recettes non fiscales aux recettes propres du BGE de 2002-2006

Années	Recettes du BGE	RNF réalisées	Pourcentage (%)
2002	305 325 000 000	14 103 806 562	4,60
2003	330 461 000 000	15 481 337 750	4,68
2004	340 028 000 000	13 697 193 005	4,00
2005	356 254 500 000	13 554 665 177	3,80
2006	403 309 000 000	17 546 052 241	4,35
Total	**1 735 377 500 000**	**74 383 054 720**	**4,28**

Source : DGB et DGTCP

De la comparaison de cette situation, il ressort que les recettes non fiscales (RNF), sur la période de 2002 à 2006, ne font qu'en moyenne **4,28%** ; ce qui justifie le faible taux des RNF dans les recettes du BGE.

Au cours de nos recherches, nous avons constaté que dans certaines structures chargées de recouvrer les RNF, la règle du produit brut qui est l'un des principes sacro-saints du droit budgétaire n'est pas observée. C'est le cas par exemple de la Police Nationale où certaines recettes sont perçues et ne sont pas entièrement reversées au Trésor Public, alors que ces recettes sont perçues pour le compte du BGE (les frais de contraventions). Les dispositions de l'article 23 de la loi n°87-008 du 21 septembre 1987 portant régime des taxes du contrôle de conditionnement et de normalisation des produits agricoles permettent à la Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des produits agricoles (DPQC), qui est l'une des Directions du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la pêche (MAEP) de prélever directement le pourcentage qui lui est accordé par ce texte sur les recettes non fiscales (taxes de conditionnement) qu'elle collecte pour régler certaines de ses dépenses. Comme par exemple, c'est aussi le cas des recettes des postes diplomatiques et consulaires du Bénin à l'étranger pour lesquelles aux termes de l'article 28 du Décret n° 2002-550 du 16 décembre 2002, portant régime financier des Postes Diplomatiques et des Consulats Généraux, autorise ces structures à répartir leurs recettes de la manière suivante :

- 50% pour le poste diplomatique ou le consulat ;
- 50% pour le budget général de l'Etat (Trésor Public).

Avant de reverser les 50% au BGE, ces structures retiennent les 50% qui leur sont attribuées par le texte. Mais, en principe ces différentes structures sont tenues de reverser d'abord l'intégralité de ces recettes non fiscales recouvrées au Trésor avant de bénéficier par rétrocession du pourcentage qui leur est attribué par le texte si l'on s'en tient à la procédure d'exécution budgétaire des dépenses publiques. Cette situation démontre le non respect, par ces structures de l'Administration publique, de la règle du produit brut.

De même, au cours de notre stage, nous avons été informé qu'au niveau de certains postes diplomatiques le rôle de comptable public est assumé par de simples agents qui n'en ont aucune formation. Le cas qui a le plus retenu notre attention est celui du poste diplomatique du Bénin près la République d'Arabie Saoudite où le comptable est un simple agent public. L'absence d'un comptable public assermenté à ce poste entraîne un retard considérable dans la transmission de la comptabilité trimestrielle et par suite celle relative au recouvrement des recettes et à l'exécution des dépenses à la DGTCP par le couvert du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (MAEIAFBE). Cette situation a inquiété l'ambassadeur du Bénin près la République Saoudienne. Celui-ci a même souhaité par correspondance qu'un comptable public assermenté lui soit affecté pour la gestion des ressources publiques. Par conséquent, le MDCB doit, de concert avec le MAEIAFBE, mettre en œuvre comme d'habitude la politique de positionnement des agents compétents du Trésor à ces postes.

A la question de savoir pourquoi certains postes comptables des ambassades ne sont pas dotés de comptables publics, le Receveur des Finances des postes diplomatiques nous a expliqué que la DGTCP ne dispose en ce moment que d'un effectif limité d'agents de ce profil, ce qui pose le problème d'insuffisance de comptables publics.

La réponse du Receveur des Finances des postes diplomatiques à confirmer notre constat au sein de ce service où tous les travaux sont exécutés par le chef lui-même avec le concours d'un seul agent d'application, donc de la catégorie "B" et de deux secrétaires. Cette situation ne favorise guère la liquidation à bonne date de la comptabilité de tous les postes diplomatiques du Bénin à l'extérieur. Ce retard dénote d'un manque criard de personnel dans le Service de la Recette des Finances des Postes Diplomatiques.

La gestion des ressources budgétaires en finances publiques requiert l'intervention de deux agents publics à savoir : l'ordonnateur pour les engagements des dépenses recettes et des dépenses de l'Etat et les comptables publics pour le recouvrement, le maniement des deniers publics. Le fait de confier la gestion des ressources publiques à un agent d'exécution n'ayant reçu aucune formation en comptabilité publique fait observer au sein de la comptabilité de ces postes diplomatiques le non respect de certains principes dont celui de la spécialité des crédits budgétaires ; l'un des principes du droit budgétaire consacré par les dispositions des articles 12 à 19 de la loi organique 86-021 de 26 septembre 1986 relative aux lois de finances.

Il convient à présent, de présenter les observations issues de notre stage sur le fonctionnement du Service de la Recette et du comité de recouvrement.

B- Recettes de l'Etat

Le Service de la Recette est chargé du recouvrement des recettes non fiscales et de la centralisation de l'ensemble des recettes du Budget Général de l'Etat (BGE). A cet effet, pour accomplir sa mission, il dispose d'une part, de deux divisions à savoir :

- la division du contentieux et des poursuites ;
- la division de la centralisation des recettes ;

et d'autre part, d'un effectif par division composé comme suit :

Tableau n° 3 : Effectif du Service de la Recette de la DGTCP

Divisions	Effectif
- Chef de service	01
- Chef de service adjoint	01
Secrétariat	02
Division du Contentieux et des Poursuites	
- Chef de division	01
• Section Comptabilité	04
• Section titres de recettes	02
• Section des poursuites	01
Total effectif de la division : 08	
Division de la Centralisation des Recettes	
- Chef de division	01
• Section Impôt	04
• Section Douane	04
• Section recettes non fiscales	04
Total effectif de la division : 13	
Total de l'effectif du service :	**25**

Source : Service de la Recette / DGTCP

Notons que sur les vingt cinq (25) agents dont dispose le Service de la Recette, sept (07) sont des agents contractuels.

1- Contentieux et poursuites en recouvrement des recettes non fiscales

Le contentieux et les poursuites du recouvrement des RNF sont assurés par la division du contentieux et des poursuites qui est subdivisée en trois (3) sections :

1- la section ''comptabilité '' : Cette section a pour attributions la comptabilisation des RNF concernant la validation des services auxiliaires (services stagiaires, services militaires, services détachés) et des recettes prélevées sur les salaires des APE civils et militaires après opposition. Cette comptabilisation se fait sur la base des ordres de recette émis par l'ordonnateur délégué du Budget Général de l'Etat. Elle comptabilise aussi le versement spontané des situations de la caisse RGF au sujet des paiements effectués par anticipation en matière de cotisation du FNRB ou des trop perçus. Elle traite également des versements faits au titre des cotisations du FNRB par divers organismes et sociétés publiques ou privées, nationaux ou étrangers (cas des Agents Permanents de l'Etat en position de détachement au Port Autonome de Cotonou, à la SONAPRA, à l'UEMOA, à l'OUA, à l'ONU…).

A ce niveau, l'imputation est faite par le progiciel ASTER qui gère la comptabilité publique à la DGTCP. Ce progiciel ne facilite pas l'accessibilité à certaines informations. On constate sur les relevés tirés de ce progiciel qu'on ne peut pas avoir les situations décadaires ou mensuelles. Il sort des informations pour toute une année sans distinction de postes comptables. Les libellés se confondent pour toutes les recettes et ne permettent pas d'orienter les recherches vers le poste comptable concerné, ce qui soulève le problème d'inaccessibilité à certaines informations sur les relevés ASTER.

La prise en charge du recouvrement des recettes relatives à la validation des services auxiliaires effectués par les APE n'est pas assurée par cette section, car aucune disposition pratique n'est prise à cet effet. De plus, on constate au sein de cette section l'affluence des APE qui, à la veille de leur départ à la retraite, viennent s'informer sur les dispositions concernant la période d'auxiliariat qu'ils ont effectuée au cours de leur carrière ; et aussi pour

s'assurer qu'il n'y a pas d'ordre de recette émis à leur encontre. Cela fait remarquer que c'est à la veille du départ à la retraite des APE que des ordres de recette sont émis à leur encontre. Ce qui justifie la prise en compte tardive du recouvrement des recettes des services auxiliaires des APE.

2- Section des ''titres de recettes'' : la gestion des ordres de recette qui est faite par la section se limite à l'enregistrement de ces ordres de recette qui sont conservés dans la section après établissement des fiches d'opposition qui sont transmises au Service Solde de la DGTCP pour des précomptes à opérer sur le salaire des APE encore en activité et à la division des pensions du Service de la Dépense du RGF pour des précomptes à opérer sur la pension des APE retraités.

3- la section des''poursuites'' : elle s'occupe de l'envoi des extraits des ordres de recette aux Agents Permanent de l'Etat concernés.

En dehors de cette activité, la section manque de moyens pour la prise en charge des contentieux du recouvrement des recettes non fiscales par la division du contentieux et des poursuites.

Cette division rencontre d'énormes difficultés pour la production de la situation des ordres de recettes. Ainsi, elle ne peut produire la situation des ordres de recette reçus, ceux déjà recouvrés et le reste à recouvrer. L'informatisation aurait pu résoudre ce problème. En effet, un logiciel de gestion des ordres de recette est nécessaire pour la division du contentieux et des poursuites.

En ce qui concerne le recouvrement de la cotisation FNRB des APE en détachement dans les organismes publics et sociétés d'Etat à savoir, les 6% et les 14% à reverser par lesdites structures, aucune situation n'est tenue à cet effet et le constat est que, c'est souvent à la veille de leur départ à la retraite qu'il est émis à leur encontre, par l'ordonnateur, des ordres de recette. Cette situation ne permet pas au Service de la Recette de recouvrer à bonne date lesdites recettes. Ceci pose un problème de recensement des organismes publics et sociétés d'Etat utilisant des APE en détachement pour qu'une action en recouvrement puisse être menée à leur encontre à ce sujet.

En ce qui concerne les autres recettes non fiscales de l'Etat, leur recouvrement n'est pas assuré par la division du contentieux et des poursuites.

L'effectif du personnel affecté à la section des poursuites étant très limité, on constate qu'aucune disposition pratique n'est prise pour le recouvrement desdites recettes. Le manque de personnel approprié explique cette situation.

On remarque également que la transmission des ordres de recette se fait tardivement ; et c'est grâce aux redevables que la division est informée de l'existence d'un ordre de recette dont l'usager n'est pas en mesure de communiquer la date exacte d'émission. Et lorsqu'on prend connaissance de la date de l'émission, on constate qu'elle est émise depuis un certain temps. Cela pose un problème de manque de communication entre la DPRV et la DGTCP.

2- *Centralisation des recettes*

La centralisation des recettes est assurée par la division de la centralisation des recettes qui est structurée en trois (03) sections :

- La section ''douane''. Elle reçoit des postes comptables du Trésor, les pièces justificatives du recouvrement des recettes douanières. Ces pièces sont constituées des feuillets de bulletins de liquidation. A la fin de l'année, l'administration douanière fait le point de ses recettes qu'elle envoie à la DGTCP plus précisément au Service de la Recette pour la tenue des statistiques globales des recettes du budget général de l'Etat. Mais auparavant, un rapprochement est fait avec la douane afin de voir si le montant total des recettes douanières recouvrées par elle correspond à celui versé par la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI).

Lorsque les deux montants concordent, une note d'accord est élaborée et signée par les responsables de la DGTCP et celle de la DGDDI.

Mais en cas de discordance, des recherches sont effectuées pour retrouver le montant qui crée la discordance.

- La section impôt. Elle reçoit les pièces des postes comptables et de la DGTCP. Les pièces provenant de ces postes comptables sont constituées des états de reversement de la DGID, du feuillet P109 et des pièces justificatives. Les écritures définitives de la comptabilité des recettes fiscales se passent par décade et par mois. Les pièces de recettes fiscales recouvrées par la DGTCP proviennent de la caisse RGF et sont constituées par des fiches d'écriture accompagnant les pièces justificatives. Ces pièces, transmises par le Service de la Trésorerie accusent un retard important. De même, ces pièces transmises posent les problèmes suivants : le Service de la Comptabilité peut transmettre au début du mois, la dernière décade

de la comptabilité d'un poste comptable alors que la première et la seconde ne sont pas transmises par elle. Cette situation bloque le travail au sein du Service de la Recette. **Ce qui fait observer un manque de célérité dans la transmission de la comptabilité à la division de la centralisation des recettes.**

La division doit attendre les deux décades non encore transmises avant de passer les écritures comptables liées à ces opérations.

- La section recettes non fiscales. Cette section au sein du Service de la Recette contribue avec les autres sections à l'élaboration du compte de gestion de l'Etat. A cet effet, elle reçoit les pièces comptables de différentes natures des postes comptables. Ces pièces reçues sont de plusieurs sortes notamment :

  - les feuillets P109 ;
  - les bordereaux de transferts des pièces du Receveur des Finances (RF) concerné ; et
  - les pièces justificatives.

Chaque nature de recette est accompagnée des fiches d'écritures établies par le RF et du relevé tiré du logiciel W Money qui prend en compte les écritures du Receveur Percepteur (RP) et du RF lui-même. Il s'agit du relevé de centralisation des écritures comptables des postes comptables et du relevé des écritures comptables du RF. Ces pièces sont transmises au Service de la Recette par le biais du Service de la Comptabilité Publique du Trésor. Le traitement de ces pièces est fait au niveau de la section et suit les étapes ci-après :

- le rapprochement des pièces qui est fait avec le relevé W Money qui permet de voir la concordance entre le montant des pièces justificatives et le montant se trouvant sur le relevé W Money ;

- ensuite, un classement est fait par chemise, par nature de recette et par numéro de poste comptable.

- l'imputation définitive sur une fiche d'écriture montée sur les pièces et porte le montant total de la décade avec les imputations budgétaires appropriées.

Le rapprochement des dossiers avec le relevé ASTER tiré est fait, avant leur classement par nature, par décade, par mois et par année budgétaire. Enfin, le rapprochement du montant se fait au Service de la Comptabilité Publique. L'utilisation du progiciel ASTER pose tellement de problèmes aux agents de ce service. Certains n'ont reçu aucune formation

pour l'utilisation de ce progiciel ce qui soulève le problème de **manque de formation des agents de la division de la centralisation des recettes au progiciel ASTER**.

Toutes ces opérations effectuées conduisent à l'élaboration et à la reddition du compte de gestion. De façon générale, au sein du Service de la Recette, nous avons constaté qu'il n'y a aucune section ou division qui s'occupe réellement de recouvrement des recettes non fiscales. Face à ce constat, nous avons posé la question aux responsables, en l'occurrence au chef du Service de la Recette. Ce dernier nous informe de l'existence d'un comité créé par note de service de la DGTCP qui s'occupait du recouvrement des recettes non fiscales.

C- Recouvrement des recettes non fiscales

Il est mis sur pied au sein de la DGTCP un comité de recouvrement des recettes non fiscales. Ce comité a un mandat d'un an (c'est-à-dire de recouvrer les recettes non fiscales de la gestion au cours de laquelle il est créé). Le dernier est composé comme suit :

- un président en la personne du chef du Service de la recette ;
- un vice-président ;
- un rapporteur ;
- quatre (04) membres ;
- un conducteur de véhicule administratif est mis à la disposition du comité.

Le comité de recouvrement ainsi mis sur pied a pour mission d'appuyer le Service de la Recette dans le recouvrement de toutes les recettes non fiscales du BGE dont la DGTCP a la charge du recouvrement. La création de ce comité permet de constater et d'affirmer **l'inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette**.

Ce comité a pour rôle le recouvrement de certaines recettes non fiscales dont le Trésor à la charge. Il s'agit de :

- la contribution des sociétés et offices d'Etat au BGE ;
- la taxe à l'embarquement ;
- les dividendes de l'Etat ;
- la taxe sur les nuitées ;
- etc.

Nous avons constaté que ce comité travaille sur la base d'une méthodologie propre à elle dans le but de réussir sa mission. Il se fonde sur les stratégies suivantes :

- l'envoi des lettres de rappel de paiement de leur dette aux contribuables ;
- les dispositions légales en vigueur en matière de recouvrement ;
- l'organisation des sorties pour aller rencontrer les redevables ;
- il organise des séances de négociations des délais de paiement avec les redevables ;
- il organise aussi des séances de travail avec les Administrations intervenant dans la chaîne de recouvrement de certaines recettes ;
- il pratique l'exercice du privilège du Trésor.

L'inexistence d'un manuel de procédures de recouvrement constitue un handicap notable pour le comité. Ce qui oblige ce dernier à élaborer sa propre stratégie. Toutefois, il convient de souligner qu'en 2006, dans le rapport d'exécution de ses travaux, le taux de recouvrement des recettes par le comité par rapport aux prévisions se présente comme suit :

Tableau n° 4 : Situation du recouvrement des recettes non fiscales

Publiques	Prévisions 2006	Recouvrement 2006	Taux de réalisation
Revenus des Entreprises Publiques	1 000 000 000	504 560 729	50,46%
Revenus des domaines	405 000 000	574 144 988	141,76%
Droits et frais administratifs	1 216 000 000	766 173 183	63,01%
Amendes et Condamnations pécuniaires	75 000 000	114 057 662	152,08%
Produits financiers	150 000 000	697 898 179	465,27%
Autres recettes non fiscales	12 949 000 000	12 365 893 827	95,50%
Recettes exceptionnelles	200 000 000	2 326 164 006	
Cession du matériel mobilier	0	2 200 000	
Total Recettes du Trésor Public	15 995 000 000	17 351 092 574	108,48%

Source : DGTCP

L'analyse de ce tableau permet de souligner les **niveaux très appréciables de recouvrement effectué par le comité**. Mais le constat est que les montants déclarés par le comité dans ce tableau prennent en compte le recouvrement effectué par les régies financières (la DGDDI et la DGID) de même que les versements effectués par les contribuables directement à la caisse du Trésor. Ce qui ne permet pas de mesurer rigoureusement, l'efficacité des résultats atteints par le comité, d'où un **manque de clarté quant à l'efficacité du recouvrement effectué par le comité**.

Toutefois, dans le même ordre d'idées et pour rechercher la performance du recouvrement qu'effectue le comité du recouvrement, nous nous sommes intéressé au recouvrement de la taxe à l'embarquement, de la taxe sur les nuitées et des redevances minières.

II- Etat des lieux du recouvrement de la taxe à l'embarquement, de la taxe sur les nuitées et des redevances minières

Le constat fait diffère selon la nature de recettes intéressées

A- Taxe à l'embarquement

La situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement se présente comme suit pour les cinq (05) dernières années.

Tableau n° 5 : Situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement de 2002-2006

Années	Prévisions	Recouvrements	Taux de recouvrement
2002	650 000 000	485 916 000	74,75%
2003	500 000 000	511 384 000	102%
2004	480 000 000	446 245 000	92%
2005	495 000 000	646 120 000	130%
2006	700 000 000	686 080 000	98%

Source : DGTCP

En observant l'évolution de la situation du recouvrement par rapport aux prévisions, on constate qu'en 2002, le taux de recouvrement est inférieur au taux de 2003. En 2004, la même situation s'est répétée par rapport à 2005. En 2006, le montant du recouvrement avoisine 98% de celui de la prévision. Nous constatons également, que le niveau des prévisions de 2003 à 2005 a baissé par rapport à 2002 avant de connaître un accroissement en 2006.

Dans le souci de comprendre le mécanisme de recouvrement de cette taxe, nous nous sommes rapproché de plusieurs responsables de compagnies aériennes, à savoir :

- Air Sénégal International ;
- Air Maroc ;
- Bénin Golfe Air.

Selon les informations reçues, cette taxe est reversée par chaque compagnie aérienne au plus tard le (05) du mois suivant celui au titre duquel elle est recouvrée. Mais, nous avons cherché à comprendre sur quelle base le montant de cette taxe est reversé. Il nous a été dit que les enfants de moins de deux (02) ans ne sont pas pris en compte pour le payement de cette taxe de même que les membres de l'équipage. De la même source, nous avons aussi appris que le reversement de cette taxe se fait au vu des statistiques fournies par l'Agence Nationale de l'Aviation Civile et réalisées par Aviation Handling Service.

Notre constat à ce niveau est que le service chargé du recouvrement des recettes non fiscales à la DGTCP ne dispose d'aucun moyen pour effectuer le contrôle de l'exactitude du montant recouvré par les compagnies et devant être reversé dans les caisses du Trésor Public. Nous avons aussi constaté que les compagnies aériennes déclarent un montant et le reverse dans la caisse de l'Etat sans aucune vérification. Ce qui soulève un problème de **manque de contrôle du Service de la Recette de la DGTCP au niveau des compagnies aériennes** pour exiger de ces compagnies, le montant réel à payer par mois. Nous avons poursuivi nos recherches en allant chercher les statistiques des vols en partance de Cotonou de janvier à décembre 2006 et le nombre de passagers embarqués à Cotonou par vol.

Tableau n° 6 : Situation des vols en partance de Cotonou de janvier 2006 à décembre 2006.

Nombre de Compagnies aériennes	Nombre de passagers embarqués à Cotonou en 2006	Montant de la taxe payée par chaque voyageur	Montant total à reverser au Trésor Public en 2006
37	169 075	5 000	845 375 000

Source : Aviation Handling Service

Ce tableau permet d'avoir une idée de ce que devrait être le montant du recouvrement de la taxe à l'embarquement de 2006 par la DGTCP pour le compte du BGE. Mais comparé au montant effectivement recouvré, nous constatons ce qui suit :

Tableau n° 7 : Situation du recouvrement de la taxe à l'embarquement de 2006.

Montant total à reverser au Trésor Public en 2006	Montant reversé par les compagnies au Trésor Public en 2006	Différence non reversée par les compagnies en 2006
845 375 000	686 080 000	159 295 000

Source : Nos propres constats

Selon les dispositions de l'article 4, alinéa 3 de la loi n°97-001 du 21 janvier 1997 portant loi de finances pour la gestion 1997, les exonérations accordées aux enfants de 0 à 2 ans sont supprimées. L'analyse de ce tableau nous permet de constater que la différence non reversée par les compagnies en 2006 s'élevant à 159 295 000 FCFA, représente le montant de la taxe à l'embarquement payée par 31859 passagers qui ont effectivement embarqué à Cotonou en 2006 et dont le montant n'a pas été reversé dans les caisses du Trésor public.

Nos recherches auprès des responsables de compagnie pour comprendre ce qui justifie cette différence nous ont permis de savoir que cette différence est issue du non reversement de cette taxe par les compagnies qui ont fermé leurs portes en 2006. Nous avons cherché à connaître ces compagnies, ce qui nous a permis d'avoir la situation ci-dessous.

Tableau n° 8 : Situation de la taxe à l'embarquement au niveau des compagnies qui ont fermé leur Agence à Cotonou en 2006.

Compagnies	Nombre de passagers embarqués en 2006	Taux	Montant	Mois de fermeture en 2006
Air Gabon	248	5000	1 240 000	Février
Bénin Littoral Air Ways	63	5000	315 000	Septembre
Cameroun Airlines	206	5000	1 030 000	Juin
Point Afrique	1052	5000	5 260 000	Septembre
Ghana Airways	284	5000	1 420 000	Mars
PW	995	5000	4 975 000	Septembre
UY	951	5000	4 755 000	Avril
Total	**3799**	**5000**	**18 995 000**	

Source : Aviation Handling Service.

Si nous supposons que ces compagnies n'ont pas effectivement reversé le produit de cette taxe au Trésor, c'est parce que nous ne disposons pas de la situation de reversement éventuellement effectué par les compagnies pour le justifier. Nous remarquons néanmoins que l'écart au niveau du montant est insignifiant par rapport au nombre de voyageurs qui est de 3799 sur le nombre total de 31859 voyageurs. En pourcentage, ce nombre fait à peine 9% de l'effectif des passagers dont les montants n'ont pas été reversés. Nous ne savons pas à quoi attribuer le non reversement du montant des 28060 passagers qui ont embarqué à Cotonou en 2006. Cet effectif représente environ 18% de l'ensemble des passagers devant payer la taxe à l'embarquement en 2006. Cette situation montre que la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ne perçoit que ce qui est déclaré et reversé par les compagnies

aériennes ; ce qui pose le problème de l'**inexistence d'une division chargée du suivi et des actions en recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP**.

Selon les dispositions de l'article 13 de la loi n° 86-024 du 28 décembre 2006 portant loi de finances pour la gestion 2007, le montant de la taxe à l'embarquement est porté à 10 000 FCFA pour compter du 1er janvier 2007 et ce serait désormais au moyen des valeurs inactives émises par le Trésor Public et placées auprès desdites compagnies et agences aériennes que cette taxe serait reversée.

Mais au cours de nos recherches en 2007, nous avons constaté que les valeurs inactives ne sont pas encore émises et mises à la disposition desdites agences. Par conséquent, le paiement se fait toujours au guichet du Trésor sur la base des déclarations faites par les compagnies et agences aériennes.

B- Taxe sur les nuitées

Selon les dispositions du décret n° 98-138 du 8 avril 1998, il est institué au Bénin une taxe sur les nuitées pour toute personne ayant séjourné au moins une nuit dans un établissement hôtelier ou assimilé en République du Bénin. Le montant de cette taxe est fixé à cinq cents (500) FCFA par nuitée et constitue une recette non fiscale du Budget Général de l'Etat.

Le recouvrement de cette taxe se présente pour les cinq (5) dernières années comme suit :

Tableau n° 9 : Situation du recouvrement de la taxe sur les nuitées de 2002 à 2006.

Années	Prévisions	Recouvrements	Taux de recouvrement	Observations
2002	75 000 000	18 034 000	24%	RAS
2003	10 000 000	20 185 566	201%	RAS
2004	5 000 000	18 788 260	375%	RAS
2005	15 000 000	0	0%	Recouvrement fait par le FNDPT
2006	30 000 000	0	0%	Idem

Source : Trésor Public (Service Recette)

A l'analyse des données de ce tableau, l'évolution des prévisions par année permet de constater que leur montant est passé de 75 000 000 F CFA en 2002 à 10 000 000 F CFA en 2003, à 5 000 000 F CFA en 2004, à 15 000 000 F CFA en 2005 et à 30 000 000 F CFA en 2006.

Ce constat nous permet de nous interroger sur la méthode de prévision budgétaire utilisée, car la prévision se fait sur la base de l'existant et dans le cas d'espèce pour la prévision de 2004 en 2003, on doit se baser sur le recouvrement de l'année 2002 (c'est-à-dire de l'année (N-2) dont les résultats sont effectivement connus au moment des prévisions). C'est la règle de la pénultième année. Ce qui suppose que le montant de la prévision de 2004 devrait être tout au moins égal au montant du recouvrement de 2002 et la prise en compte d'une évolution économique permettra de modifier à la hausse. Ce montant de 5 000 000 FCFA de prévision pour 2004 ne nous paraît pas respecter les règles budgétaires, en la matière.

Par rapport à la situation des recouvrements, nous notons que de 2002 à 2004, les recouvrements des trois (03) années sont pratiquement restés dans les mêmes proportions. De plus, la situation du recouvrement de 2004 et de 2006 nous a permis de découvrir l'existence d'un Fonds National de Développement et de la Promotion du Tourisme au niveau du Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme qui perçoit cette taxe depuis 2005.

Par décret n° 2004-194 du 13 avril 2004, le Fonds National de Développement et de la Promotion du Tourisme (FNDPT) a été créé au Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme et a pour mission de mobiliser des moyens financiers pour valoriser de façon qualitative les ressources touristiques et de créer des pôles de développement et de promotion du tourisme. Il a pour attributions le financement de l'aménagement des sites touristiques existants et le développement du tourisme au Bénin. Ce fonds perçoit les taxes sur les nuitées depuis 2005 ce qui justifie les montants de réalisation zéro (0) qui sont inscrits dans notre tableau pour le recouvrement des années 2005 et 2006.

Le FNDPT perçoit la taxe sur les nuitées sur la base d'une fiche statistique établie par les responsables hôteliers mensuellement et visée par la Direction Générale du Tourisme et de l'Hôtellerie. Cette taxe est directement versée au guichet de la caisse du Fonds. (Cf. : modèle fiche de statistique des hôtels en annexe). Ce qui fait échapper entièrement à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) cette recette budgétaire et prouve éloquemment le **non respect du principe de l'unité de caisse**.

Selon les dispositions de l'article 7 de l'arrêté interministériel n° 113/MCAT/MFE/ DC/DTH/DGTCP du 25 août 1999, l'intégralité des produits du recouvrement de la taxe sur les nuitées doit être reversée dans les caisses de la DGTCP. Mais le constat est que cette disposition n'est pas respectée.

C- Redevances minières

Le recouvrement de cette recette non fiscale dont la loi n° 83-004 du 17 mai 1983 en ses articles 11, 12, 13, 14 et 15 attribue le recouvrement à la DGTCP, est effectué pour son compte par la Direction Générale des Mines, sur les substances de carrière. A cet effet, les exploitants de carrière sont tenus de souscrire auprès du service des impôts du lieu du périmètre de la carrière avant les 10 mars, 10 juin, 10 septembre et 10 décembre de chaque année et au titre du trimestre, une déclaration des redevances proportionnelles et superficiaires. Les acomptes des redevances proportionnelles et superficiaires doivent être acquittés de la façon suivante selon l'article 4 de l'arrêté interministériel n° 17/MMEH/ MF/MISAT/DC/SG/CTMH/CTJ/DM/ DLC du 22 février 1999 :

- 35% à fin janvier ;
- 35% à fin mars ; et
- le solde à fin juin.

La base taxable en francs CFA se fait sur la valeur de production sur carreaux mines et l'exploitation des carrières se fait sur la base des titres d'exploitation octroyés par la Direction Générale des Mines à l'ouverture des carrières aux entreprises de construction de routes. L'évolution du recouvrement de ces redevances de la période allant de 2002 à 2005 se présente comme suit :

Tableau n° 10 : Situation des recettes des redevances minières de 2002 à 2006

Années	Prévisions	Recouvrements	Taux de recouvrements
2002	30 000 000	5 392 780	17%
2003	40 000 000	58 027 563	145%
2004	10 000 000	101 889 501	1019%
2005	35 000 000	27 815 072	79%
2006	150 000 000	380 838 697	253%

Source : DGTCP

A l'analyse du tableau, nous constatons que les prévisions ont évolué en dents de scie. Cela est dû à la prise en compte dans la prévision des projets de réalisation d'infrastructures routières qui sont à la base d'ouverture des carrières qui génèrent des redevances minières.

En matière de recouvrement desdites recettes, nous observons un accroissement qui dépasse largement les prévisions de certaines années. Cet accroissement se justifie par

l'attribution de titre d'exploitation de carrières aux entreprises de réalisation d'infrastructures routières au cours d'un exercice budgétaire dont la prévision n'est pas prise en compte dans le budget de l'année.

Nos recherches à la Direction Générale des Mines nous ont révélé que les redevances sont reversées dans leur totalité dans les caisses du Trésor Public en ce qui concerne les entreprises de construction de routes.

Mais le constat est amer en ce qui concerne les artisans exploitants de carrières qui ne bénéficient d'aucun titre d'exploitation et pour lesquels la perception des redevances proportionnelles et superficiaires devrait se faire à des postes de contrôle et le produit reversé dans les caisses des postes comptables du Trésor. Mais, le montant du produit de ces redevances n'est pas reversé dans la caisse de l'Etat.

Selon les dispositions de l'arrêté interministériel 1327/MFE/MMEH/MISD/DC/ DGTCP/DM/DATC du 02 novembre 2004, la répartition des produits de redevances encaissées par le Trésor est réalisée comme suit :

- budget national : 40% ;
- administration des mines : 20% ;
- Commune : 40%.

Cette situation cause d'importantes difficultés de recouvrement entre la Direction Générale des Mines (DGM) et les responsables des Collectivités locales des Communes des départements du Mono et du Couffo. Ce malentendu a conduit à l'initiation de plusieurs réunions interministérielles sur la situation.

Il convient de noter que les redevances minières des départements du Mono/Couffo sont recouvrées par les Communes qui lui ont donné le nom de taxe de passages autrefois identifiées dans leur budget par l'appellation de redevance minière ; ce faisant, les Communes ont ainsi dépouillé l'Etat de ces recettes budgétaires.

Le 1er septembre 2005, au cours d'une réunion interministérielle organisée par la Direction Générale des Mines en présence des représentants de la DGTCP et des responsables des douze (12) communes des départements du Mono/Couffo disposant de carrières de graviers et de calcaire, un terrain d'entente a été trouvé. Il s'agit de l'émission des quittances à confier aux maires et qui seront placées par ces derniers aux différents postes de contrôle

pour la collecte de ces redevances par la Direction Générale des Mines. Le 15 septembre 2005, les quittances sont confectionnées pour un montant de 359 475 000 FCFA sur fonds propres de la Direction Générale des Mines et transmises aux Communes desdits départements.

Lesdits tickets n'ont jamais fait l'objet de placement aux différents postes de contrôle par les maires jusqu'en décembre 2006. Et mieux, les redevances minières ont été budgétisées par les maires au motif que le taux de 650 FCFA qu'ils doivent percevoir sur les 1 000F qu'ils prélèvent est faible. Le montant de la redevance minière étant fixé par les textes à 350 FCFA par m^3 carreaux mines est à reverser dans les caisses du Trésor Public.

Il y a donc, dans ce domaine, un manquement manifeste à la loi, car les revenus du domaine dont les redevances selon l'article 3 de la Loi Organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 constituent des ressources de l'Etat. Et seule la perception des taxes communales antérieurement créée par la Loi de finance est accordée aux Communes. Cette situation a évolué parce qu'à ce jour, les maires ont transformé dans leur budget la redevance minière en taxe de passage qu'ils collectent, ce qui crée non seulement le manque de collaboration des élus locaux des départements du Mono/Couffo dans la collecte des redevances minières mais également le problème crucial de l'**évasion des ressources du budget général de l'Etat.** en matière de redevances minières.

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude,

Dans la présente section, nous présenterons l'inventaire des atouts et des faiblesses issus de nos observations de stage liées aux recettes non fiscales. Nous présenterons ensuite la liste des problématiques possibles et choisirons celle à résoudre afin de dégager la démarche méthodologique à adopter.

Paragraphe 1 : Des observations de stage au ciblage et spécification de la problématique.

I- De l'inventaire des éléments de l'état des lieux au choix de la problématique retenue.

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

1- Inventaire des atouts (Forces)

a - Célérité dans l'exécution des tâches ;

b - Transfert périodique des comptabilités décadaires des RF et RP ;

c - Paiement à bonne date des salaires et pensions ;

d - Célérité dans le traitement des comptabilités par le progiciel ASTER et le logiciel W MONEY ;

e - Suivi dans le traitement des dépenses publiques par le logiciel MATKOSS ;

f - Rapprochement périodique des comptabilités du Service la Recette avec les régies financières ;

g - Recouvrement des recettes non fiscales ;

h - Centralisation des recettes de l'Etat ;

i - Paiement régulier de leurs créances aux prestataires de service ;

j - Bon suivi des mouvements de courrier ;

k - Contrôle régulier de la décomposition de l'encaisse ;

l - Contrôle de l'autorité supérieure relatif à la fiche ''A'' ;

m - Bonne ambiance de travail entre Chefs hiérarchiques et agents ;

n - Respect de la hiérarchie au sein du personnel ;

o - Bonne défense du personnel par le syndicat ;

p - Formation des agents nouvellement recrutés à la DCFPT/Trésor.

2 - Inventaire des faiblesses

a - Non respect par certaines structures de l'Administration de la règle du produit but

b - Insuffisance de comptables publics ;

c - Manque criard de personnel à la recette des Postes Diplomatiques ;

d - Non respect du principe de la spécialité des crédits ;

e – Difficile accessibilité à certaines informations sur les relevés ASTER ;

f - Manque de moyens pour la prise en compte des contentieux de recouvrement des recettes non fiscales par la division des contentieux et des poursuites ;

g - Manque d'un logiciel de gestion des ordres de recettes à la division du contentieux et des poursuites ;

h - Prise en compte tardive du recouvrement des recettes du service auxiliaires du FNRB ;

i - Défaut de recensement des organismes publics et sociétés d'Etat utilisant des APE en détachement ;

j - Insuffisance de communication entre la DPRV et la DGTCP ;

k - Manque de célérité dans la transmission de la comptabilité à la division de centralisation des comptes ;

l - Manque de formation des agents de la division de la centralisation des recettes non fiscales au progiciel ASTER ;

m - Inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette ;

n - Manque de manuel de procédures de recouvrement ;

o - Manque de clarté dans le recouvrement effectué par le comité ;

p - Manque de contrôle et du suivi du Service de la Recette de la DGTCP au niveau des compagnies aériennes ;

q - Non respect du principe de l'unité de caisse ;

r - Manque de collaboration des élus locaux des départements Mono/Couffo ;

s - Evasion des RNF du budget général de l'Etat en matière de redevances minières.

B- <u>Liste des problématiques possibles</u>

Tous les problèmes spécifiques ci-dessus énumérés ont été regroupés sous quatre (04) problématiques différentes telles que présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 11 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Respect des principes budgétaires	- non respect par certaines structures de l'administration de la règle du produit brut - non respect du principe de la spécialité des crédits - non respect du principe de l'unité de caisse	Non observation stricte des principes budgétaires	Problématique du suivi des principes budgétaires en matière de finances publiques
2	Dotation de ressources et renforcement de capacité	- insuffisance de comptables publics - manque de personnel au Service de la Recette - manque d'un logiciel de gestion des ordres de recette à la division du contentieux - difficile d'accessibilité à certaines informations sur le relevé ASTER	Insuffisance de personnel qualifié	Problématique de recrutement de personnel adéquat
3	Reddition du compte de gestion de l'Etat	- prise en compte tardive de la comptabilité du recouvrement des recettes des services auxiliaires - défaut de recensement des organismes publics et sociétés d'Etat utilisant des APE en détachement - insuffisance de communication entre la DPRV et la DGTCP - manque de formation des agents de la division centralisation des comptes non fiscaux au progiciel ASTER	Retard dans la reddition du compte de gestion	Problématique de la reddition du compte de gestion dans le délai normal
4	Amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat	- inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette - manque de contrôle du Service de la Recette de la DGTCP au niveau des compagnies aériennes - évasion des recettes non fiscales du budget général de l'Etat.	Faible niveau de recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat.	Problématique de l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat

II- Ciblage de la problématique et formulation du sujet

A- Ciblage de la problématique

Nous remarquons que les problèmes spécifiques diagnostiqués dans notre état des lieux appellent une attention particulière. La résolution de tous ces problèmes spécifiques permettra sans fausse modestie l'amélioration de façon directe ou indirecte le recouvrement des recettes non fiscales. Mais, nous jugeons que les problèmes spécifiques relatifs à la problématique du non suivi des principes budgétaires en matière des finances publiques établies peuvent faire l'objet de résolution par la volonté des responsables des structures impliquées dans le recouvrement des recettes non fiscales. Les problèmes spécifiques relatifs à la dotation de ressources et du renforcement de capacité demeurent un problème général à toutes les administrations béninoises qui pourront trouver solution à travers une résolution globale.

En ce qui concerne la problématique de reddition du compte de gestion, elle a été l'objet d'une étude antérieure. Mais objectivement, nous ne pouvons pas embrasser tous les problèmes spécifiques à la fois au risque de ne pas pouvoir approfondir la présentation de nos recherches. Ainsi, nous orienterons nos réflexions sur un certain nombre de problèmes spécifiques qui semblent constituer une problématique pertinente dont la résolution apporterait sans ambages un appui au recouvrement des recettes non fiscales ; ces recettes dont le taux, par rapport aux autres recettes, nécessite d'être amélioré pour une meilleure participation à la couverture des charges du budget général de l'Etat.

Ainsi, notre problématique choisie est celle de l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du budget général de l'Etat. Le problème général lié à cette problématique est le faible niveau des recettes non fiscales dans la recette du budget général de l'Etat. Il est caractérisé par les problèmes spécifiques ci-après :

- inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette ;
- manque de contrôle et de suivi du Service de la Recette de la DGTCP au niveau des compagnies aériennes ;
- évasion des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat.

De la problématique choisie, le thème de notre étude est intitulé : « contribution à l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat. »

B - Spécification de la problématique

Il convient de rappeler que la problématique que nous avons choisie est «l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat ». La résolution des problèmes spécifiques liés à cette problématique nous permettra l'amélioration du recouvrement de ces recettes afin que l'Etat puisse bénéficier de ressources additionnelles sur le plan des recettes intérieures ; ce qui permettra une amélioration des ressources et une réduction du déficit budgétaire à rechercher sur le plan des apports extérieurs qui sont également des recettes non fiscales.

Notre recherche étant une recherche empirique, il est important de souligner que si tous les problèmes spécifiques relatifs à notre étude et mentionnés ci-dessus sont importants et complexes, nous en ferons dès lors une étude exhaustive ; dans le cas contraire, nous nous contenterons de sélectionner les plus importants et les plus complexes qui feront l'objet de notre étude. L'outil de sélection qui sera utilisé pour faire un choix est le degré de complexité des problèmes spécifiques. Le problème spécifique de l'inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette mérite une prise en compte du fait que sans cette division, le recouvrement des recettes non fiscales ne saurait être amélioré. De même, un manque de contrôle du Service de la Recette de la DGTCP au niveau des compagnies aériennes fera persister le faible niveau de recouvrement des recettes, des taxes à l'embarquement qui constituent l'une des plus importantes recettes non fiscales du budget général de l'Etat. Enfin, l'évasion des recettes non fiscales du budget général de l'Etat constitue un manque à gagner sensible pour l'Etat.

De ce fait, la résolution de ces trois problèmes spécifiques liés à la problématique choisie nous paraît, sans prétention aucune, salutaire pour contribuer à l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales.

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

I- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Dès lors que les problèmes spécifiques à résoudre sont choisis, notre problématique spécifiée et notre sujet formulé, il est à présent nécessaire de préciser la vision globale de

résolution desdits problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence résoudre le problème général identifié.

A- Approche générique et résolution du problème général

Il convient de rappeler que le **problème général** est le faible niveau de recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat. Face à ce problème, nous devons recourir aux moyens permettant un recouvrement optimal de ces recettes et ceci, à travers la résolution des problèmes spécifiques retenus.

Ainsi, nous énoncerons dans les lignes qui suivent la manière dont nous allons procéder grâce aux approches théoriques, à la résolution des différents problèmes spécifiques identifiés.

B- Approche générique et résolution des problèmes spécifiques

1- Approches génériques liée au problème spécifique n° 1

En ce qui concerne le **problème spécifique n° 1** relatif à l'inexistence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette, nous pouvons dire que ce fait crée la non prise en compte du contentieux des recettes non fiscales. Or, cette lacune ne favorise pas le recouvrement de certaines recettes, objet du contentieux avec les contribuables, alors que l'existence d'une division du recouvrement dotée d'un manuel de procédures adéquat et de titres exécutoires, favorise l'amélioration du recouvrement desdites recettes, d'où la nécessité de la création d'une division du recouvrement des recettes non fiscales.

2*- Approches génériques liée au problème spécifique n° 2*

Quant au **problème spécifique n° 2** relatif au manque de contrôle et de suivi du Service de la Recette de la DGTCP au niveau des compagnies aériennes, un contrôle a priori doit être fait par la division du recouvrement des recettes liées à la taxe à l'embarquement. Ce recouvrement devra se faire sur la base des statistiques obtenues au niveau des services compétents de l'ANAC. La justification de ce problème spécifique n° 2 permettra d'atteindre un résultat efficient dans le cadre du recouvrement des recettes non fiscales du budget général de l'Etat, en l'occurrence la taxe à l'embarquement.

3- ***Approches génériques liée au problème spécifique n° 3***

Enfin, quant au **problème spécifique n° 3** relatif à l'évasion des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat, la franche collaboration des élus locaux des départements du Mono/Couffo dans l'application des différents textes relatifs à la perception des redevances proportionnelles et superficiaires, provoquera la suspension de l'évasion de ces recettes qui constitue un manque à gagner pour l'Etat.

II- Démarche de résolution de notre problématique

La résolution de notre problématique suivra la démarche suivante :

- définition des objectifs ;
- identification des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques ;
- formulation des hypothèses ;
- construction du tableau de bord ;
- Revue de la littérature ;
- exposition de la méthodologie de travail ;
- analyse des données (vérification des hypothèses) ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions et leur mise en œuvre.

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'AMELIORATION DU RECOUVREMENT DES RECETTES NON FISCALES

Nous présenterons d'abord les objectifs de même que le tableau de bord de cette étude. Ensuite, nous réaliserons la revue de littérature sur le sujet avant d'exposer la méthodologie de travail. Et enfin, nous présenterons les approches de solutions aux différents problèmes spécifiques relevés au cours de nos études et établirons les conditions de leur mise en œuvre.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Il sera question dans cette section d'étudier les possibilités d'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales, les causes des problèmes inventoriés et les solutions possibles.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Nous étudierons successivement les séries d'objectifs existant, puis les causes et les hypothèses liées à la problématique dégagée.

I- Des objectifs de l'étude aux hypothèses retenues

Ces objectifs se présentent sous deux formes. De même, les causes et les hypothèses relatives aux problèmes identifiés feront l'objet d'analyse.

A- Objectifs et hypothèses de l'étude

Ils sont de deux ordres :

1- Objectif général

Il s'agit d'envisager les conditions d'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du budget général de l'Etat.

2- Objectifs spécifiques

Ils sont au nombre de trois (03) et sont rattachés aux problèmes spécifiques choisis. Il s'agit :

- de proposer la création d'une division du recouvrement des recettes non fiscales au niveau du Service de la Recette de la Recette Générale des Finances de la DGTCP ;

- de déterminer les conditions de mise en place d'un mécanisme adéquat de contrôle du recouvrement de la taxe à l'embarquement au niveau des compagnies aériennes ;

- d'envisager les conditions d'instauration d'un système efficace empêchant l'évasion des recettes non fiscales du budget général de l'Etat dans les communes des départements du Mono/Couffo.

B- Hypothèses de l'étude

Elles concernent essentiellement les niveaux spécifiques et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

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

Dans le but de résoudre le problème n° 1, nous allons essayer de sélectionner la cause la plus plausible parmi les causes que nous supposons être à la base de ce problème.

Il s'agit des causes possibles suivantes relevées de nos observations de stage qui sont liées à ce problème :

- inexistence de texte permettant la création d'une telle division ;
- manque de volonté des responsables compétents ;
- insuffisance de personnel au niveau du Service de la Recette.

L'inexistence de texte permettant la création d'une division de recouvrement, semble ne pas être directement à la base de l'inexistence d'une division de recouvrement au sein de du Service de la Recette. Les dispositions de l'Arrêté n° 1188/MF/DC/SG/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attribution, organisation et fonctionnement de la DGTCP ; ne prennent pas en compte la création de la Recette des Finances de la Dette pourtant créée à la DGTCP. C'est dire donc que cette cause ne saurait donc expliquer l'inexistence d'une division de recouvrement.

Le manque de volonté des responsables compétentes, a priori, ne semble pas être à la base du problème de l'inexistence d'une division de recouvrement. S'il est vrai que les autorités de ladite structure peuvent recruter des agents contractuels pour combler le manque de personnel, les attributions de cette division ne peuvent pas être confiées à des contractuels.

L'insuffisance de personnel au niveau du Service de la Recette, semble plus être à la base de l'inexistence d'une division de recouvrement. A observer la répartition

de l'effectif du Service de la Recette (par exemple un (01) agent pour la section des poursuites et sur les vingt cinq (25) agents ; sept (07) sont contractuels).

Nous pouvons donc conclure que l'insuffisance de personnel au niveau du Service de la Recette explique l'inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP. (Hypothèse n° 1)

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

Après l'analyse du problème du manque de contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des Compagnies et Agences aériennes dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement, nous avons identifié trois causes à la base du problème. Notons que ces causes sont classées suivant un ordre d'importance croissante. Ces différentes causes sont :

- manque d'initiative des responsables concernés ;
- insuffisance de moyens ;
- Inexistence de manuel de procédures de recouvrement.

Dans ce cas, nous ne pourrons retenir, le manque d'initiative des responsables concernés, comme cause présumée être au fondement de notre problème, parce que l'autorité a toujours créé un comité de recouvrement pour la perception des recettes non fiscales.

De plus, la cause selon laquelle le manque de moyens serait à la base de l'absence du contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des Compagnies et Agences aériennes dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement, ne nous semble pas pertinent. Car le comité de recouvrement créé tous les ans par note de service du DGTCP a toujours eu des moyens plus ou moins modeste pour accomplir sa mission.

Par contre, l'inexistence de manuel de procédures de recouvrement semble beaucoup plus à la base de l'absence d'un contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des Compagnies et Agences aériennes dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement. Compte tenu de l'importance du montant de cette taxe dans les recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat ; l'absence de ce manuel freine l'élan du Service de la recette dans la réalisation de contrôle a priori.

C'est pourquoi, nous pouvons alors formuler l'hypothèse de la manière suivante : l'inexistence d'un manuel de procédures de recouvrement, est à la base de la non institution du contrôle a priori par le Service de la Recette dans les compagnies et agences aériennes dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement. (Hypothèse n° 2)

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

Concernant le problème spécifique n° 3 de l'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires du Budget Général de l'Etat, nous avons retenu deux causes possibles que nous avons classées par ordre décroissant d'importance comme suit :

- la non collaboration des élus locaux ;
- l'absence de poste de contrôle du recouvrement des recettes minières dans les communes des départements du Mono/couffo.

La non collaboration des élus locaux des départements du Mono et du Couffo ne semble pas être à la base de l'évasion des recettes de redevances minières (proportionnelles et superficiaires) dans les départements du Mono/Couffo ; puisque les collectivités locales ne peuvent pas jouer le rôle de collecteurs desdites redevances proportionnelles et superficiaires pour le compte de la DGTCP. Celle-ci doit disposer des structures de recouvrement propres à elle. Par conséquent, cette cause ne semble pas assez pertinente pour être retenue comme source du problème de l'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires du Budget Général de l'Etat dans les départements du Mono/Couffo. Parce que les collectivités locales ne constituent pas des Administrations déconcentrées de l'Etat Centrale.

Par contre, l'absence de postes de contrôle de recouvrement des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires dans les départements du Mono/Couffo est une cause qui semble expliquer le phénomène de l'évasion desdites recettes dans les départements du Mono/Couffo. Parce que le contrôle des redevances minières est de la compétence de la Direction Générale des Mines sur toute l'étendue du territoire de la République du Bénin.

De ce fait, nous pouvons alors émettre l'hypothèse de la façon suivante : l'absence de postes de contrôle de recouvrement des recettes minières dans les départements du Mono/Couffo est à l'origine de l'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires dans les départements du Mono/couffo

4- Cause et hypothèse liées au problème Général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que la manifestation de la cause et l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Cela étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

II- De la synthèse des préoccupations au tableau de bord de l'étude et revue de littérature

A- Synthèse des préoccupations

Nous aurons à résoudre essentiellement les problèmes :

- de l'inexistence d'une division du recouvrement au Service de la Recette de la DGTCP ;
- du manque de contrôle au niveau des compagnies et agences aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement ;
- de l'évasion des redevances proportionnelles et superficiaires dans les communes des départements du Mono/Couffo.

De ces problèmes à résoudre, nous avons formulé les hypothèses comme suit :

- l'insuffisance de personnel au niveau du Service de la Recette est à la base de la non existence d'une division de recouvrement ;
- l'absence de manuel de procédures est en partie, à la base du manque de contrôle du Service de la Recette au niveau des agences et compagnies aériennes pour le recouvrement des taxes à l'embarquement ;
- l'absence d'installations de postes de contrôle et de recouvrement dans les communes des départements du Mono/Couffo est à la base de l'évasion des redevances proportionnelles et superficiaires dans les Communes des départements concernés.

Ainsi, les objectifs fixés sont les suivants :

- proposer la création d'une division du recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette de la DGTCP ;
- suggérer l'élaboration d'un manuel de procédures qui prendra en compte les mécanismes de contrôle au niveau des compagnies aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement ;
- proposer l'installation de structures de contrôle et de recouvrement par la DGTCP pour le recouvrement des redevances proportionnelles et superficiaires dans les communes des départements du Mono/Couffo.

B- Tableau de bord de l'étude

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis, les causes supposées se trouvant à la base des problèmes et les hypothèses de travail ci-dessus exposées peuvent être résumées dans le tableau de bord de l'étude ci-après :

Tableau n° 12 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux spécifiques	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	**(Problème Général)** faible niveau de recouvrement des recettes non fiscales du BGE	**Objectif général** contribution à l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales du BGE	**(cause générale)**	**(hypothèse générale)**
Niveau spécifique	**Problème spécifique n°1** Non existence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP	**Objectif spécifique n°1** Proposer la création d'une division du recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette.	**Cause spécifique n°1** Insuffisance de personnel au sein du Service de la Recette.	**Hypothèse n°1** L'insuffisance de personnel au Service de la Recette est à la base de l'inexistence d'une division de recouvrement au sein du service de la recette.
	Problème spécifique n°2 Manque de contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des compagnies et agences aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement.	**Objectif spécifique n°2** Suggérer l'élaboration d'un manuel de procédures pour le contrôle des compagnies et agences aériennes dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement	**Cause spécifique n°2** Inexistence de manuel de procédures de recouvrement.	**Hypothèses n°2** L'inexistence d'un manuel de procédures de recouvrement est à la base du manque de contrôle dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement
	Problème spécifique n°3 Evasion des redevances proportionnelles et superficiaires dans les communes des départements du Mono/Couffo	**Objectif spécifique n°3** Proposer l'installation des postes de contrôle et de recouvrement des redevances proportionnelles et superficiaires dans les départements du Mono/Couffo	**Cause spécifique n°3** Absence d'installation de poste de contrôle de recouvrement dans les départements du Mono/Couffo	**Hypothèse n°3** L'absence d'installation de postes de contrôle de recouvrement est à la base de l'évasion des recettes des redevances dans les départements du Mono/Couffo

III- Revue de littérature

A- Contributions antérieures liées au problème de l'inexistence d'une division du recouvrement

Conformément à l'approche générique liée au problème, il s'agira pour nous de développer ici les théories des auteurs qui énoncent l'insuffisance du personnel au niveau du Service de la Recette.

Les travaux qui nous ont guidés dans le travail sont constitués essentiellement des observations de stage, les textes et quelques ouvrages.

En effet, selon le lexique de gestion, le recouvrement d'une créance se définit comme l'apurement d'une dette envisagée du point de vue du créancier.

Pour Michel PAUL, le recouvrement est l'ensemble des opérations exécutées à la diligence d'un comptable public en vue de percevoir des débiteurs des organismes publics les sommes qui leur sont dues. Il peut exiger l'engagement des poursuites par les comptables pour faire entrer les recettes dans les caisses publiques.

Toute recette publique doit avoir été préalablement autorisée et le recouvrement d'une recette fait sans autorisation est irrégulier. L'autorisation de recouvrement des recettes ne vaut pas seulement permission, elle vaut obligation. Elle s'analyse en un véritable acte d'autorité qui doit être exécuté par les agents de recouvrement. L'autorisation donnée en matière de recette n'a jamais un caractère limitatif. En outre, les recettes sont soumises au principe de la non affection et à la règle de l'unité de caisse.

Le principe du recouvrement des recettes non fiscales se fait pour la plupart au comptant. Le fait générateur et le payement sont simultanés. Le paiement peut se faire en espèces, par chèque ou par virement bancaire.

Le recouvrement des recettes non fiscales a toujours fait l'objet d'une loi de finances et celui des autres recettes est fondé sur un texte juridique ou un recouvrement sans autorisation ni fondement légal, constitue une concussion et le comptable aura la charge personnelle d'indemnisation de la victime.

De 1960 à 1989, la fonction de recouvrement des impôts mis au rôle relevait de la compétence de la DGTCP. Mais, à la suite du diagnostic de la procédure du recouvrement des impôts, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) ont recommandé que la fonction du recouvrement soit transférée de la DGTCP à la Direction Générale des Impôts et du Domaine (DGID), jugée techniquement plus apte à l'assurer. En application du programme d'ajustement structure (PAS) signé avec les Institutions Internationales dans lequel figure l'engagement pris de transférer la fonction

de recouvrement à la DGID, le gouvernement du Bénin a fait voter à l'Assemblée Nationale Révolutionnaire (ANR), deux (02) lois à cet effet. Il s'agit de :

- la Décision-loi n°89-007/ANR/CP du 13 avril 1989 chargeant la Direction des Impôts (DI) du recouvrement des recettes fiscales et portant création des Recettes des Impôts (RI) ;
- la Loi n°89-008 du 12 mai 1989 portant amendement et approbation de la Décision-loi ci-dessus citée.

L'article 1er de ladite Décision-loi dispose «qu'il est créé à compter du 1er janvier au niveau de chaque service d'assiette de la Direction des Impôts (DI), une Recette des Impôts (RI) chargée du recouvrement de tout impôt, droits et taxes et tout produit en matière d'impôt. Les produits recouvrés doivent être reversés au service du Trésor de leur ressort territorial.»

Toutefois, les recettes non fiscales font l'objet de recouvrement par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Ainsi, la DGTCP est chargée du recouvrement des recettes non fiscales. Les lois de finances lui en ont conféré la compétence. Ces recettes sont :

- la contribution des sociétés et offices d'Etat au Budget National ;
- la taxe à l'embarquement ;
- les droits de licence et redevances GSM ;
- les écotaxes et amendes au titre des pollutions causées à l'environnement ;
- les recettes des services de recettes des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- etc.

L'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales nécessite une organisation planifiée qui prendra en compte l'existence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette doté d'agents assermentés, de manuel de procédures adéquat de recouvrement prenant en compte les méthodes de contrôle a priori et a posteriori.

B- Contributions antérieures liées au problème de manque de contrôle a priori

L'approche générique retenue pour ce problème lors de la vision globale de résolution de la problématique est celle relative à l'inexistence de manuel de procédures de recouvrement. Il sera donc question de préciser les différentes théories qui parlent de contrôle a priori.

Le concept de contrôle n'est pas nouveau dans le domaine des finances publiques. Certains auteurs ont défini ce mot. Ainsi, le contrôle est : «la vérification de la fidélité d'une tradition, la régularité d'un acte.

Aussi, le contrôle pour l'Etat peut être source de progrès économique. C'est à ce sujet **J. F. FABRE** affirme : «le contrôle peut être un large facteur de progrès s'il est largement ouvert aux préoccupations approfondies et s'il est assorti de suite nécessaire» (Le contrôle des finances publiques. Collection Supérieur-PUF. 1968, P11).

La bonne gestion des ressources financières de l'Etat nécessite l'application des règles de finances publiques qui régissent les activités de l'Etat dans le domaine financier notamment l'exécution des recettes et des dépenses publiques, qui se présente comme l'étude et l'analyse des aspects juridique, politique, socio-économique et social des recettes et des dépenses publiques. Elle peut être aussi définie comme la «science des moyens par lesquels l'Etat et les autres collectivités publiques se procurent et utilisent les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques, par la répartition entre les individus des charges qui en résultent. » (M. DUVERGER, finances publiques, PUF, 9ème édition, 1978, 02).

A partir de cette définition, nous remarquons que l'Etat a besoin d'améliorer ses ressources qui s'amenuisent de jour en jour lesquelles sont destinées à couvrir ses charges publiques sans cesse croissantes. Cette amélioration ne doit pas manquer de faire l'objet de contrôles pour assurer un juste recouvrement ; ce qui entraîne l'obligation d'un contrôle devant prendre en compte les règles et conditions de contrôles efficaces effectués par des agents assermentés, afin de réduire ou d'éradiquer l'évasion des recettes non fiscales. C'est pourquoi, Messieurs M. DUVERGER, R. MUZELLEC et P. LALUMIERE…, dans leurs livres de finances publiques, ont montré l'existence de trois conditions et de deux règles fondamentales pour un meilleur contrôle.

***1- Règles pour assurer un contrôle efficace** :*

- la règle de l'improviste qui consiste à surprendre l'agent soumis au contrôle dans l'exercice de ses fonctions et permet de constater les conditions dans lesquelles il exerce ;

- la règle du suspect qui vise à porter un doigt accusateur sur l'agent contrôlé car le contrôleur met tous les moyens en œuvre pour déceler les irrégularités soit dans l'application d'une loi, soit dans le maniement de deniers publics ;

- la règle de mentalité qui ne permet pas au contrôleur financier, en aucun cas, de bloquer le fonctionnement d'un service administratif dans lequel il exerce son contrôle.

2- Conditions d'un bon contrôle :

- le contrôle sur place, dans lequel le contrôleur exige du contrôlé sur les lieux du travail, tous les renseignements nécessaires et susceptibles de l'éclairer sur la gestion faite des fonds publics mis à sa disposition ;

- le contrôle sur pièces, qui porte sur l'ensemble des documents administratifs donnés. Ici, le contrôleur procède à un examen minutieux de tous les documents qui lui ont été remis ou transmis par le service contrôlé ;

- la voie contradictoire, qui permet aux agents ayant subi le contrôle, d'obtenir de la part des contrôleurs, la communication de toutes les charges qui pèsent sur eux et leur permet par la même occasion d'en fournir toutes les réponses.

La mission du Trésor dans le cadre de l'amélioration du recouvrement des recettes nécessite une dynamique de croissance des recettes non fiscales nécessaires pour le financement des dépenses de l'Etat.

C- Contributions antérieures liées au problème d'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires du BGE

Conformément à l'approche générique liée au problème, il s'agira pour nous de développer ici les théories des auteurs qui ont tenté résoudre l'absence de postes de contrôle de recouvrement dans les Communes des départements du Mono/Couffo

Les travaux qui nous ont guidés dans le travail sont constitués essentiellement des comptes rendus de diverses séances initiées par la Direction générale des Mines pour tenter de régler la question du recouvrement des redevances minières dans lesdites Communes sans succès. Aucune théorie antérieure n'a véritablement tenté de résoudre le problème en dehors des comptes rendus des réunions interministérielles invitant les élus locaux à collaborer pour arrêter l'hémorragie que constituait l'évasion desdites redevances.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.

Ce paragraphe nous permettra dans un premier temps de présenter la dimension empirique de notre étude et dans un second temps de retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique parmi les contributions antérieures développées.

I- Dimension empirique

La dimension empirique de notre étude nous permettra de présenter la méthode d'enquête après avoir fixé les objectifs et identifié la population mère pour préciser la nature de l'enquête puis les outils de présentation des données.

A- Objectif de l'enquête et identification de la population mère

Il s'agira d'étudier, dans un premier temps l'objectif de l'enquête puis, de dépouiller les questionnaires.

1- Objectif de l'enquête

L'objectif de l'enquête sera essentiellement basé sur la vérification des hypothèses de travail formulées. Nous allons le faire par sondage à partir d'un questionnaire que nous allons envoyer à un échantillon représentatif des acteurs de recouvrement et dans un second temps, nous donnerons priorité aux moyens de guides d'entretien, pour interroger certains membres des structures impliquées dans le recouvrement des recettes non fiscales.

2- *Identification de la population mère*

La base du sondage, pour plus de fiabilité dans les réponses, est constituée des acteurs du recouvrement des recettes non fiscales et sera constituée de cent (100) individus choisis dans la ville de Cotonou compte tenu du délai court dont nous disposons et en raison de la forte concentration des activités économiques dans cette ville et aussi à Lokossa.

L'intérêt du questionnaire réside dans l'étude quantitative qui vise à collecter les données capables de permettre de retenir ou de récuser les hypothèses précédemment formulées.

B- Méthode de l'enquête

Les questions à poser au cours de cette enquête porteront sur :

1- Libellé des questions

Le libellé des questions porte sur les causes supposées être à la base des problèmes spécifiques de l'étude. Il s'agit des problèmes :

- de l'inexistence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP ;

- de manque de contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des compagnies et agences aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement ;

- d'évasion des redevances proportionnelles et superficiaires dans les communes des départements du Mono/Couffo. (voir modèle en annexe)

2- Technique et outils statistiques de dépouillement et de présentation des données

Nous allons procéder à un dépouillement manuel des guides d'entretien et questionnaires et le traitement des données se fera au moyen du logiciel informatique ACCESS.

II- Approche théorique retenue

Nous développerons une approche théorique qui visera à déterminer les causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés afin de pouvoir déterminer les conditions :

- de l'existence d'une division de recouvrement des recettes non fiscales au sein du Service de la Recette de la DGTCP ;

- du contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des compagnies aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement ;

- de l'évasion des redevances proportionnelles et superficiaires dans les communes des départements du Mono/Couffo.

A- Conditions liées au problème spécifique n° 1

Elles sont de deux ordres :

1- Normes et repères liés au problème spécifique n° 1

Il s'agira d'adopter une politique de création d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette par la DGTCP.

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

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et de celles du questionnaire adressé au personnel de la DGTCP et particulièrement ceux du Service de la Recette, à certains responsables des administrations chargées du recouvrement des recettes non fiscales pour le compte de la DGTCP et aux observateurs du secteur privé.

Seules les données qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 50 de la fréquence relative calculée seront identifiées comme les causes réelles de l'inexistence d'une division de recouvrement des recettes fiscales au Service de la Recette de la DGTCP.

B- Conditions liées au problème spécifique n° 2

Elles concernent :

1- Normes et repères liés au problème spécifique n° 2

Le concept de contrôle a priori doit s'étendre au recouvrement des recettes non fiscales comme c'est le cas dans les dépenses publiques de l'Etat pour une performance de recouvrement des recettes non fiscales. Pour cela, l'élaboration d'un manuel de procédures adéquat permettra le développement d'une bonne stratégie pour la pratique du contrôle a priori.

2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°2

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire.

Seules les données qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 50 de la fréquence relative calculée seront identifiées comme les causes réelles du problème de manque de manuel de procédures adéquat au Service de la Recette pour le recouvrement des recettes non fiscales.

C- Conditions liées au problème spécifique n° 3

Elles se rapportent essentiellement à :

1- Normes et repères liés au problème spécifique n° 3

L'importance de la question de l'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires n'est plus à démontrer compte tenu du fait que l'objectif principal qui est d'améliorer le recouvrement des recettes non fiscales dans les communes des départements du Mono/Couffo doit bénéficier de l'adhésion et de l'apport des élus locaux. L'absence d'une franche collaboration pose le problème d'installation des postes de contrôle de recouvrement propres à la DGTCP dans ces différentes communes.

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

Les causes de l'évasion des recettes provenant des redevances proportionnelles et superficiaires seront essentiellement identifiées sur la base des données du questionnaire et du guide d'entretien qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 50 de la fréquence relative calculée.

Section 2 : De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre.

Cette phase prendra en compte la mobilisation des données d'une part et la présentation de celles-ci d'autre part.

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données

Cette étude se fera en deux volets distincts **:**

I- Mobilisation des données

La mobilisation des données se fera sur la base de questionnaires et de guides d'entretien.

A- Questionnaire

Le questionnaire a été élaboré sur la base de certains problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude et concerne l'enquête externe.

B- Guide d'entretien

Il comporte diverses préoccupations regroupées par centre d'intérêt et sert de base à la fois pour l'enquête interne et externe.

II- Réalisation des enquêtes et présentation des données

Ces enquêtes seront orientées vers les personnels de la DGTCP et des structures impliquées dans le recouvrement des recettes non fiscales du Budget Général de l'Etat (Agences de voyage, Direction Générale des Mines, Fonds Nationale pour Développement et de la Promotion du Tourisme et Mairie).

A- Réalisation des enquêtes

Elle est à la fois interne et externe.

1- Enquête interne

Le déroulement de l'enquête interne a consisté essentiellement à adresser des guides d'entretien aux agents de la DGTCP et particulièrement des questionnaires adressés à ceux du Service de la Recette. Ces entretiens nous ont permis d'aborder avec ces agents d'autres préoccupations indispensables à la compréhension du fonctionnement du Service de la Recette.

2- Enquête externe

L'enquête externe a fait l'objet de la distribution des questionnaires et des guides d'entretien aux agents et aux responsables de la Direction Générale des Mines, du Fonds National pour le Développement et la Promotion du Tourisme et de la Compagnie aérienne, Air Sénégal.

B- Présentation et limites des données

La présentation des données prendra en compte la restitution des résultats qui tiendra compte des grandes tendances de l'enquête interne et externe.

Cette présentation tiendra compte des problèmes spécifiques pour la détermination des causes réelles de ces derniers.

1- Présentation des données

La présentation des données relatives à la non existence d'une division de recouvrement est contenue dans le questionnaire adressé aux agents de la DGTCP

Ces résultats sont consignés dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 13 : Causes liées au problème de l'inexistence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP.

Libellés	Effectifs	Fréquences
Insuffisance de personnel au niveau du Service de la Recette	14	56,00
Inexistence de texte permettant la création d'une telle division	3	12,00
Manque de volonté des responsables compétents	8	32,00
Total	**25**	**100,00**

Source : Résultats de nos enquêtes

De l'entretien avec les Vingt Cinq (25) agents de la DGTCP en particulier ceux du Service de la Recette, il ressort également que l'insuffisance de personnel est la source de l'inexistence d'une division du recouvrement au sein du Service de la Recette.

Nous avons également présenté des données relatives au problème de manque de contrôle a priori au niveau des compagnies et agences aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement.

Nos recherches dans les agences de voyage, à Aviation Handling Service et à l'ANAC nous ont permis de constater qu'il y a une différence entre le montant versé par les compagnies et agences aériennes installées au Bénin en 2006 et le montant lié au nombre de passagers embarqués à Cotonou.

L'importance de ce montant montre qu'environ 31859 passagers se sont fait embarquer de Cotonou sans que la taxe à l'embarquement ne soit reversée dans les caisses du Trésor Public. Les difficultés rencontrées et les informations reçues des responsables à divers niveaux au cours de nos recherches ne nous ont pas permis d'identifier les raisons du non versement du montant équivalant à cette différence.

Les questionnaires adressés aux responsables des compagnies et aux responsables du Fonds National pour le Développement et la Promotion du Tourisme au Bénin, nous ont permis d'obtenir les résultats ci-après :

Tableau n° 14 : Causes liées au problème du manque de contrôle a priori du Service de la Recette au niveau des compagnies et agences aériennes dans le recouvrement de la taxe à l'embarquement

Libellés	Effectifs	Fréquence relative
Inexistence de manuel de procédures de recouvrement	8	53,33 %
Manque d'initiative des responsables concernés	3	20,00 %
Insuffisance de moyens	4	26.67 %
Total	**15**	**100,00 %**

Source : Nos enquêtes

Des questionnaires adressés aux quinze (15) agents du FNDPT et des responsables de compagnies et agences ariennes, il ressort également que l'inexistence de manuel de procédures de recouvrement est la base de l'absence de contrôle a priori dans le recouvrement des taxes à l'embarquement.

S'agissant du problème spécifique relatif à l'évasion des recettes des redevances minières dans les communes des Départements du Mono/Couffo, nous avons adressé un guide d'entretien au premier responsable de la Direction Générale des Mines.

De cet entretien, il ressort qu'il y a le manque de collaboration et de volonté manifeste de ne pas recouvrer cette redevance pour le compte de l'Etat de la part des élus locaux qui estiment que le fait de reverser cette taxe constituera des manques à gagner au niveau des recettes communales. Malgré les multiples séances de travail du comité interministériel chargé de trouver une solution à la crise pour qu'au niveau de chaque commune le recouvrement soit une réalité, ces réunions n'ont pas connu la participation des élus locaux.

Des questionnaires adressés à quelques agents de la commune de Lokossa et à ceux de la Direction Générale des Mines nous ont permis d'avoir les informations suivantes :

Tableau n° 15 : Causes liées au problème de l'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires du Budget Général de l'Etat.

Libellés	Effectifs	Fréquences relatives
Absence de postes de contrôle de recouvrement dans les communes des départements du Mono/Couffo.	34	68,00 %
La non collaboration des élus locaux.	16	32,00 %
Total	**50**	**100,00 %**

Source : Nos enquêtes

Des questionnaires adressés aux Cinquante (50) agents et divers responsables à divers niveaux dans la recherche de la cause qui mine le recouvrement des redevances minières au niveau des carrières exploitées par les Artisans dans les départements du Mono/Couffo, il ressort que, l'absence de postes de contrôles et de péage installés dans les Communes desdits départements est à la base de l'évasion des recettes de redevances proportionnelle et superficiaires dans ces départements.

2- Difficultés liées à l'enquête

Les difficultés rencontrées au niveau des enquêtes varient selon les types d'enquêtés.

De façon générale, le temps disponible pour nous recevoir en vue des entretiens et pour répondre aux questionnaires, a posé de sérieux problème. Ainsi, sur 100 questionnaires distribués, nous n'avons reçu que 50. Dans d'autres cas, 25 ou 15 seulement ont répondu à cause des perturbations des activités professionnelles et des participations à différentes réunions. Mais il y avait aussi de la réticence et de la crainte chez certains agents qui doivent remplir ces questionnaires. Ceux-ci voulaient l'autorisation de l'autorité hiérarchique avant de le faire.

3- Limites des données recueillies

Les limites de nos enquêtes sont liées à ce que nous n'avons pas pu parcourir tous les acteurs de la chaîne du recouvrement des recettes non fiscales. Ainsi, nos enquêtes se sont limitées à la ville de Cotonou et de Lokossa compte tenu du temps limité dont nous disposons.

III- Analyse et vérification des hypothèses

Nous étudierons successivement les hypothèses abordées et les données collectées dans le cadre de notre travail. Cette démarche permettra l'établissement de diagnostics. Cette démarche permettra l'établissement de diagnostics.

A- Analyse des données

Nos analyses nous permettront d'identifier les causes liées aux problèmes spécifiques.

.

1- Analyse des données liées au problème de l'inexistence d'une division du recouvrement

L'analyse du tableau n°13 fait remarquer que les causes de l'inexistence de texte permettant la création d'une division de recouvrement au Service de la Recette et le manque de volonté des responsables compétents n'ont pas réuni un maximum de points et ont eu chacune une fréquence inférieur à 0,50.

Quant à la cause de l'insuffisance de personnel au sein du Service de la Recette elle a obtenu un poids supérieur à 0,50.

Le seuil de décision éliminant toute cause possible ayant une fréquence inférieur à 0,50 ; l'insuffisance de personnel au sein du Service de la Recette apparaît donc comme la seule cause du problème de l'inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette.

Nos entretiens internes ont confirmé la cause retenue.

2- Analyse des données liées au problème de manque de contrôle a priori

De l'analyse des résultats obtenus au niveau du tableau n° 14, nous constatons que le pourcentage recueilli par la cause de l'inexistence de manuel de procédures du recouvrement confirme que le Trésor ne reçoit que le montant déclaré et reversé par les agences et

compagnies aériennes et du fait de l'absence de manuel de procédures du recouvrement, le Service de la Recette ne diligente pas sur la base d'une stratégie prédéfinie une action de contrôle de la régularité du montant à reverser. Cela justifie l'écart du nombre de passagers en partance de Cotonou et le montant reversé dans les caisses du Trésor Public par les agences et compagnies aériennes.

De ce fait, nous pouvons dire que le manque de manuel de procédures contribue au manque de contrôle a priori au niveau des compagnies et d'agences aériennes par le Service de la Recette de la DGTCP.

3- Analyse des données liées au problème d'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires

La non collaboration des élus locaux n'a pas bénéficié d'un poids suffisant pour sa prise en compte. Nos entretiens avec les agents de la commune de Lokossa ont confirmé ce qu'a révélé le résultat des enquêtes. Seule l'absence de postes de contrôle et de recouvrement dans les communes des départements de Mono/Couffo est la cause justifiée avec sa fréquence supérieur à 0,50.

B- Vérification des hypothèses

Le résultat obtenu varie suivant l'hypothèse en présence.

1- Vérification de l'hypothèse relative au problème spécifique n° 1

Conformément aux résultats de nos enquêtes et après analyse des données, la cause se trouvant à la base de ce problème spécifique n° 1 est : l'insuffisance de personnel au sein du Service de la Recette, ce qui permet de confirmer que notre hypothèse d'étude est donc vérifiée.

2- Vérification de l'hypothèse relative au problème spécifique n° 2

L'examen des résultats de nos enquêtes nous a permis de confirmer que l'inexistence de manuel de procédures de recouvrement est la cause du problème du manque de contrôle a priori dans les compagnies et agences aériennes ; ce qui prouve que l'hypothèse de l'étude liée au manque de manuel de procédures adéquat du recouvrement se justifie.

3- Vérification de l'hypothèse relative au problème spécifique n° 3

Il ressort de nos analyses des données que la cause se trouvant à la base de ce problème est l'absence de postes de contrôles de recouvrement dans les communes des départements du Mono/Couffo. Notre hypothèse d'étude est donc confirmée.

IV- Etablissement du diagnostic

Nos diagnostics sont relatifs aux problèmes spécifiques n° 1, 2 et 3.

A- Diagnostic relatif au problème spécifique n° 1

L'insuffisance de personnel au sein du Service de la Recette explique l'inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP.

B- Diagnostic relatif au problème spécifique n° 2

Le manque de contrôle a priori du Service de la Recette de la DGTCP est dû à l'inexistence de manuel de procédures de recouvrement pour résoudre ce problème.

C- Diagnostic relatif au problème spécifique n° 3

L'inexistence de poste de contrôles et de recouvrement des redevances minières dans les communes des départements du Mono/Couffo justifie l'évasion des recettes des redevances proportionnelles et superficiaires dans lesdits départements.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

I- Approches de solutions

Les approches de solutions aux différents problèmes spécifiques :

A- Approche de solutions au problème spécifique n° 1

Dans la recherche de l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales par le Service de la Recette du RGF à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, la création d'une division du recouvrement est nécessaire dans le relèvement du faible niveau des recettes non fiscales dans le budget général de l'Etat. Pour ce faire, les dispositions du décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement en son article 62 stipule que «les attributions de la Direction Générale du

Trésor et de la comptabilité Publique seront spécifiées par arrêté du Ministre Délégué chargé du Budget. A cet effet, cet arrêté devra prendre en compte la création d'une division de recouvrement sur le plan juridique qui permettra de faciliter le recouvrement des créances relatives aux recettes non fiscales et le contrôle effectif des déclarations de recettes pour un juste reversement de leur montant dû et à certaines recettes non fiscales qui doivent faire l'objet de contrôle a priori.

B- Approche de solutions au problème n° 2

La taxe à l'embarquement est l'une des recettes non fiscales de l'Etat dont la perception pose d'énormes problèmes. Pour régler ce problème, la réalisation de valeurs inactives déposées au niveau des compagnies ne peut être une solution d'un meilleur recouvrement comme l'exige de la DGTCP, la loi de finances exercice 2007. Pour un meilleur recouvrement, un contrôle a priori doit être opposé par le Trésor aux compagnies et agences aériennes. Ce qui nécessite l'élaboration d'un projet de manuel de procédures du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique qui sera approuvé par le MDCB pour lui donner la force exécutoire. Tout cela pour l'exécution d'un contrôle et le suivi des déclarations de reversement des taxes à l'embarquement qui fait l'objet en ce moment d'un recouvrement dont le montant ne se compare à rien en ce qui concerne certaines compagnies ou que gardent certaines compagnies par-devers eux.

C- Approche de solutions au problème n° 3

Les redevances minières proportionnelles et superficiaires constituent des recettes du budget général de l'Etat et ne sauraient être confondues à des taxes que perçoivent les collectivités locales pour le compte de leur budget. Pour éviter une confusion que font certains élus locaux, en l'occurrence ceux des communes des départements du Mono/Couffo, la Direction Générale des Mines qui a la charge du recouvrement de ces recettes doit pouvoir, en collaboration avec la DGTCP créer des postes de contrôle et de péage en ce qui concerne le recouvrement de ces recettes au niveau des artisans exploitants des carrières minières et non détenteurs de titres réglementaires d'exploitation.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Ces conditions impliquent des recommandations concernant les différents problèmes étudiés.

A- Recommandation à l'endroit du Problème spécifique n° 1

La DGTCP doit doter le Service de la Recette d'une division du recouvrement digne de ce nom. Pour cela, elle doit procéder au recrutement de personnel composé d'agents de recouvrement assermentés devant bénéficier dans leurs missions de crédit de fonctionnement, de moyens matériels de transport et des primes d'incitation et de rendement. Ces agents, dans leur mission, doivent bénéficier de la protection d'agents de sécurité pour accomplir dans la quiétude la tâche qui leur assignée dans le recouvrement des recettes non fiscales. Le fonctionnement de cette division exige l'élaboration d'un cahier de charges d'activités mensuelles à exécuter.

B- Recommandations à l'endroit du problème spécifique n° 2

La taxe à l'embarquement doit faire l'objet, de façon permanente et mensuelle, d'un contrôle a priori par les agents assermentés de la division de recouvrement du Service de la Recette de la DGTCP. Ce contrôle portera sur les déclarations de reversement de cette taxe.

Ces déclarations de reversement de la taxe à l'embarquement se feront sur la base d'une fiche élaborée par le Service de la Recette de la DGTCP.

Cette fiche prendra en compte les éléments ci-après :

- le nombre de passagers embarqués ;
- le montant de la taxe à l'embarquement ;
- le montant total à reverser pour le mois dû ;
- le visa du responsable de l'ANAC ;
- la signature du DGTCP.

Ladite fiche sera établie sur la base des statistiques fournies par les services de l'ANAC tous les 30 du mois et sera déposée le premier jour du mois suivant le mois dû par les agents de la division du recouvrement du Service de la Recette dans les compagnies et servira de déclaration de reversement mensuel de la taxe à l'embarquement par les différentes compagnies. Un contrôle a posteriori permettra à la division, après le transfert des recettes par le Service de la Trésorerie, de procéder à une évaluation du recouvrement et de faire le point des règlements effectués par chaque compagnie. En cas de discordance, le dossier de la compagnie sera transféré à la section des poursuites de la division des contentieux et poursuites pour la prise en compte.

C- Recommandation à l'endroit du problème spécifique n° 3

L'évasion des recettes du budget général de l'Etat constitue un manque à gagner considérable pour l'Etat à cause de la diminution de ces recettes, n'arrivera pas à couvrir les innombrables charges de souveraineté qu'il s'est assignées. Les exploitants des carrières non détenteurs de titres légaux font perdre à l'Etat d'énormes ressources. Pour éradiquer ce phénomène de perte de ressources, la Direction Générale des Mines, ayant à charge le recouvrement, doit initier la création, à côté des postes de contrôle installés par les maires des Communes des départements du Mono/Couffo des postes de contrôle en collaboration avec la DGTCP, pour le recouvrement desdites redevances. De même, la DGTCP doit réaliser l'émission des valeurs inactives à mettre à la disposition desdits postes de contrôle et de péage.

Pour réussir cette mission, l'exemple des postes de contrôle et de péage installés sur les routes Burkinabé allant de la frontière de Porga à Ouagadougou où il y a sur ces voies, deux postes de contrôle contre un poste de péage pour le paiement de taxe de passage est édifiant. Dans le cas de notre étude, nous proposons les actions suivantes :

- la Direction Générale des Mines (DGM) doit créer des postes de contrôle pour la délivrance des fiches de contrôle sur la base des montants fixés par les textes légaux qui exigent le paiement de 350 F/m^3 sur carreau ;

- le Trésor Public doit créer une caisse avec l'aide des receveurs percepteurs (RP) des Communes à quelques mètres du poste de contrôle installé par la DGM pour la perception du montant contre la délivrance de la valeur inactive sur la base du montant inscrit sur la fiche de contrôle délivrée au conducteur par l'agent de la DGM ;

- un autre poste de contrôle doit être installé en amont à quelques kilomètres par le Service de la Recette pour contrôler l'effectivité du paiement de la redevance par le détachement d'un coupon de la valeur inactive délivrée par le caissier en aval au camionneur. A défaut de présenter le coupon de la quittance délivrée à ce poste de contrôle, le camionneur devra retourner au poste de péage installé par le Trésor pour payer avant d'être autorisé à sortir de la commune.

Cette situation n'est pas seulement unique aux Départements du Mono/Couffo. L'Etat doit étendre ce mode de contrôle et de recouvrement aux autres communes dans lesquelles les artisans exploitent, sans autorisation préalable, les différentes ressources minières sur l'ensemble du territoire.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de notre étude, il se révèle qu'en marge des recettes fiscales, il existe une partie non négligeable de recettes non fiscales.

Le mode de recouvrement des recettes non fiscales diffère de celui des recettes fiscales, aussi bien au niveau de l'assiette, de la liquidation que du recouvrement proprement dit.

A l'heure où l'Etat béninois pratique une politique d'émergence du pays, il est à faire remarquer que la dynamisation des processus de recouvrement des recettes non fiscales doit être une réalité pour permettre une amélioration du niveau desdites recettes au sein des recettes du budget général de l'Etat. Atteindre cet objectif, appelle trois conditions.

Il s'agit de :
- la volonté politique ;
- l'application stricte et sans faille des textes existants ;
- l'adoption de nouveaux textes et de nouvelles stratégies pour discipliner les indélicats.

La contribution à l'amélioration des recettes non fiscales passe nécessairement somme toute, par la création au sein du Service de la Recette de la DGTCP d'une division du recouvrement des recettes non fiscales, mais aussi par la mise à la disposition de celle-ci des Agents assermentés, d'un manuel de procédures adéquat de recouvrement pour permettre à ceux-ci de procéder à des contrôles a priori pour un juste reversement dans la caisse de l'Etat desdites recettes.

Compte tenu de l'immensité des charges de l'Etat, les recettes devant lui permettre d'atteindre un tant soit peu ses objectifs de souveraineté doivent être recouvrées par tous les moyens légaux. A ce titre, force doit rester à la loi ; c'est pourquoi la situation du recouvrement des recettes de redevances minières proportionnelles et superficiaires dans les départements du Mono/Couffo doit faire l'objet d'une attention particulière de la part de la DGTCP qui en a la charge du recouvrement. Ainsi, l'installation de postes de contrôle et de péage dans les communes des départements du Mono/Couffo constitue la condition sine qua non pour éradiquer l'évasion desdites recettes face à la non collaboration des élus locaux de ces départements.

BIBLIOGRAPHIE

1- FABRE J.F. (1968) : **« *Le contrôle des finances publiques* »** Collection Supérieur- PUF ;

2- DUVERGER M. (1978) : « ***Finances publiques*** », Paris-Thémis-PUF-9e Édition ;

3- GAUDEMET P. M. (1983): « ***Finances Publiques*** », Edition Montchrétien-Paris ;

4- LALUMIERE P. (1983) : *« **Les Finances Publiques*** », Armand COLIN, 7e Edition-Paris ;

6- MUZELLEC R. : «***Finances Publiques Concours Administratifs Catégorie A*** », IPAC-IRA, 11e édition-SIREV ;

7- PHILIP L. (1975) : « ***Finances Publiques les problèmes généraux des finances publiques et le budget*** », Tome 1, Paris, Edition CUJAS

8- MARTINET A. C. et A. SILEM (2003) : « ***Lexique de gestion*** », 6e édition, DALLOZ

9- SAGBO K. Olivier (2006) : « **Contribution à la mobilisation des recettes non fiscales du Budget Général de l'état** » ENAM 1 ;

10- SINDEDJI Jean (1992) : «**Entraves au recouvrement des recettes non fiscales de l'Etat en République du Bénin** » COFEB ;

11- SEGOUN Viviane (2004): « **Problématique de recettes non fiscales par la DGTCP** » BTS-CEPIB-Formation ;

12- SOSSOU H. J. de Vigny et G. SOSSOUKPE (2005) : « **Impact du contrôle Financier dans la gestion des Finances Publiques au Bénin** » ENAM-II.

13- **Loi Organique n°86-021 du 26 septembre 1986** relative aux Lois de finances ;

14 - **Loi n° 89-008 du 12 mai 1989** portant amendement, approbations de la Décision Loi n° 98-007/ANR/CP du 13 avril 1989 ;

15- **Loi 97 – 001 du 21- janvier 1997** portant Loi de finances 1997 supprimant les exonérations accordées aux enfants de 0 à 2 ans pour le paiement de la taxe à l'embarquement ;

16- **Loi 83 – 004 du 17 mai 1983** portant recouvrement des recettes on fiscales des redevances minières ;

17- **Loi 2006 – 024 du 28 décembre 2006** portant Loi de finances gestion 2007 portant le montant de la taxe à l'entraiment à 10 000 F CFA.

18- **Décision Loi n° 89-007/ANR/CP du 13 avril 1989** chargeant la DI du recouvrement des recettes fiscales et portant création des Recettes des Impôts ;

19- **Décret n° 86-352 du 9 septembre 1986** portant institution de la taxe à l'embarquement à l'Aéroport international de Cotonou ;

20- **Décret n° 98-138 du 08 avril 1998** portant institution au Bénin de la taxe sur les nuitées ;

21 - **Décret n° 2000-039 du 15 février 2000** portant réglementation générale sur la comptabilité publique ;

22- **Décret n° 2002-550 du 16 Décembre 2002** portant régime financier des postes diplomatique et des Consulats Généraux.

23- **Décret n° 2004 -194 du 13 Avril 2004** portant création du Fonds National de Développement et de la Promotion du Tourisme (FNDPT) au Ministère de la culture, du Tourisme et de l'Artisanat

24- **Décret 2006-619 du 19 novembre 2006** portant attribution, organisation et fonctionnement du MDCB ;

25- **Arrêté interministériel n° 17 / MMEH / MF / MISAT / DG / CTMAD / CTJ/DM / DLC du 22 février 1999** portant modalité de reversement des acompte des redevances professionnelles et superficiaires ;

26- **Arrêté interministériel n° 1327/MFE/MMEH/MISD/DC/SGM/DGTCP/ DM/DATC du 2 novembre 2004** portant répartition des produits des Redevances proportionnelles et superficiaires encaissées par la DGTCP.

27- **Arrêté N°1188/MF/D2/SGM/DA du 14 décembre 1998** portant attributions, organisation et fonctionnement de la **DGTCP.**

28- ZANNOUVI S. (1er septembre 2005) : « **Compte-rendu de séance de concertation entre les Maires des départements du Mono et du Couffo, et les responsables des Administrations minières, du Ministère des finances, du Ministère de l'Intérieur et la Décentralisation et le Préfet des départements Mono/couffo** » ;

29- PHILIPPE Yvette (20 septembre 2005) : « **Compte rendu de séance de travail avec le préfet et les maires des départements du mono et couffo au sujet des redevances minières sur les exploitations artisanales » ;**

30- LAWANI M. W. (18 janvier 2007) : « **Rapport du Comité de recouvrement des recettes non fiscales de la DGTCP ».**

ANNEXES

Annexe 1 :

Questionnaire adressé aux agents de la DGTCP

Cher(e) collègue,

Nous voudrions savoir à travers une mobilisation d'informations dans le cadre d'une contribution à l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales perçues par la DGTCP en vue de la rédaction d'un mémoire professionnel suite à notre formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) votre avis sur les différentes questions ci-dessous énumérées.

C'est pourquoi, nous voudrions compter sur votre franche collaboration pour le succès de cette œuvre.

1- Quelle est, selon vous, la cause la plus importante qui justifie l'inexistence d'une division de recouvrement au sein du Service de la Recette de la DGTCP ? Est-ce :

- l'insuffisance de personnel au niveau du Service de la Recette ☐
- l'inexistence de texte permettant la création d'une telle division ☐
- le manque de volonté des responsables compétents ☐

2- Autres suggestions pour l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales

……

……

……

Annexe 2 :

Questionnaire adressé aux agents de la DGTCP et aux responsables des compagnies et agences aériennes

Cher(e) Madame et Monsieur,

Nous voudrions savoir à travers une mobilisation d'informations dans le cadre d'une contribution à l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales par la DGTCP en vue de la réalisation d'un mémoire professionnel, suite à notre formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) votre avis sur les différentes questions ci-dessous énumérées.

C'est pourquoi, nous comptons sur votre bonne volonté, sur votre fidélité et sur votre franche collaboration pour le succès de cette œuvre.

1- Quelle est, selon vous, la cause la plus importante du manque de contrôle a priori au niveau du Service de la Recette dans les compagnies et agences aériennes pour le recouvrement de la taxe à l'embarquement ?

- l'inexistence de manuel de procédures de recouvrement ☐
- le manque d'initiative des responsables concernés ☐
- l'insuffisance de personnel ☐

2- Quelles sont les autres causes que vous envisagez pour un contrôle a priori ?

……

……

……

Annexe 3 :

Guide d'entretien

1- Comment opère-t-on le recouvrement de la redevance minière des carrières en exploitation par les artisans non détenteurs de titre d'exploitation délivré par la Direction Générale des Mines ?

……
……
……

2- Quel est l'apport des élus locaux dans le recouvrement de la redevance chez les artisans ?

……
……
……

3- Quelle est, selon-vous, les causes à éradiquer pour recouvrer, dans les caisses de l'Etat, cette redevance qui constitue une recette du Budget Général de l'Etat ?

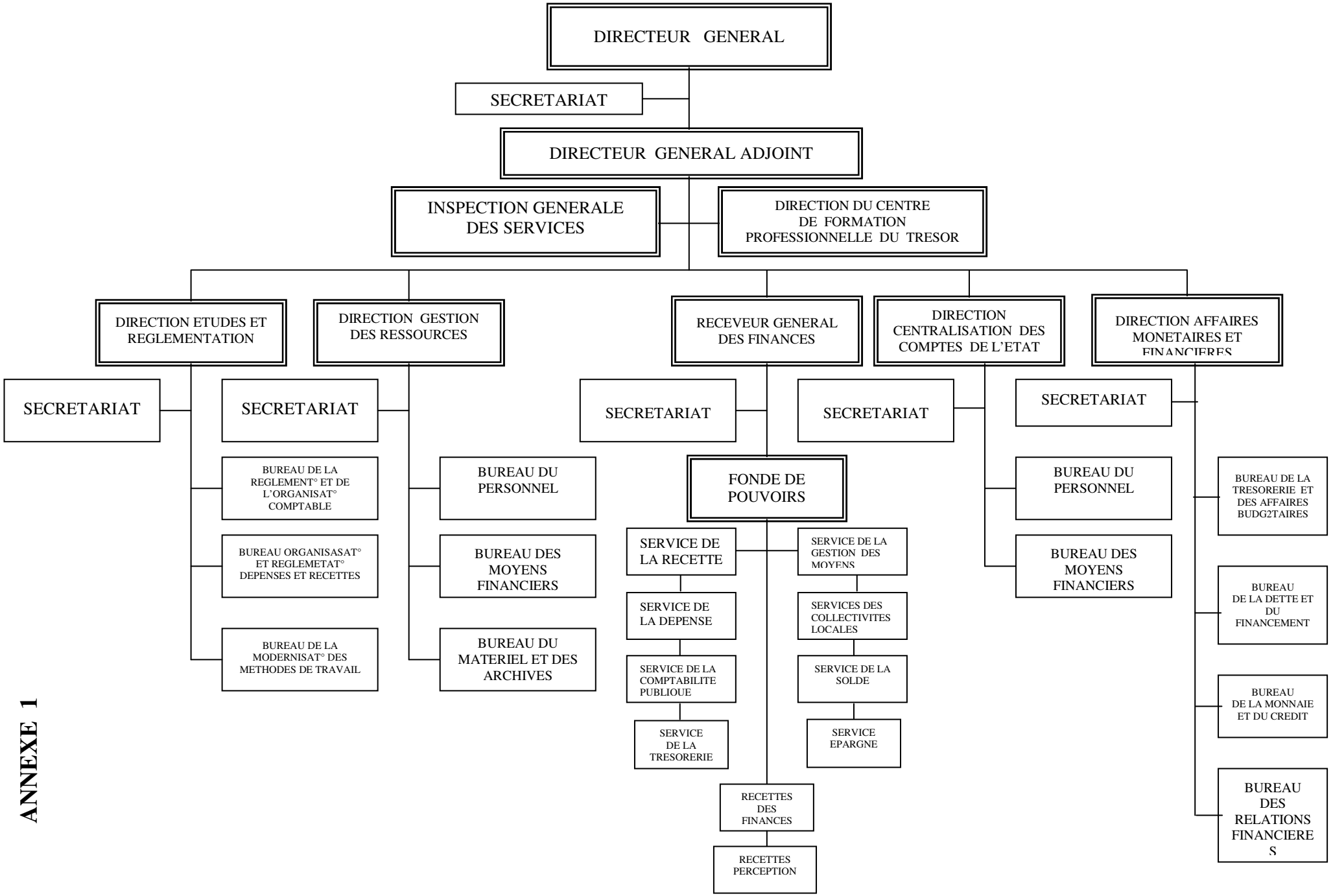
……
……
……

4- N'est-ce pas l'inexistence de poste de contrôle et de péage installés par la DGTCP et la DGM dans les départements du Mono/Couffo qui est à la base de l'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires ?

……
……
……

MINISTERE DELEGUE AUPRES DU MINISTERE DES FINANCES CHARGE DU BUDGET

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE



ANNEXE 1

REPUBLIQUE DU BENIN
Fraternité – Justice – Travail

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT,
DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Cotonou, le 18 janvier 2007

Comité de Recouvrement

RAPPORT DE FIN DE MISSION

Il a été mis sur pied en janvier 2006 au sein de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), un Comité de Recouvrement. Ledit comité est composé comme suit :

Président : Jean SINDEDJI, Chef du Service de la Recette ;
Vice-président : Gaston TOHOUNDE, précédemment Chef du Bureau de la Mise en Etat d'Examen des Comptes ;
Rapporteur : Wadoud M. LAWANI, Chef de la Division de la Centralisation des Recettes du Service de la Recette par intérim ;
Membres :

- Crésus SAGBOHAN, Chef du Service de la Comptabilité Publique ;
- Désiré AVODAHO, précédemment Assistant du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- Jean-Noël JOSSE, précédemment Assistant du Receveur Général des Finances ;
- Joël Marie LONTCHEDJI, Chef adjoint du Service de la Trésorerie.

Le Comité a été appuyé dans sa mission par Jules HOUENAZE, conducteur de véhicule administratif, mis à sa disposition par note de service du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Le présent rapport qui vise à rendre compte des travaux du comité s'articule autour des quatre (04) points ci-après :

- rappel de la mission ;
- méthodologie ;
- résultats obtenus ;
- conclusions.

1- Rappel de la mission

Le Comité de recouvrement ainsi mis sur pied par le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique avait pour mission d'appuyer le Service de la Recette dans le recouvrement de toutes les recettes non fiscales du

Budget Général de l'Etat dont la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique a la charge, au titre de la gestion 2006.

Le champ d'action du comité concerne, entre autres :

- la contribution des sociétés et offices d'Etat au Budget national ;
- la taxe à l'embarquement ;
- les droits de licence et redevances GSM ;
- les écotaxes et amendes au titre des pollutions causées à l'environnement ;
- les dividendes de l'Etat ;
- les recettes des services de recettes des ministères et institutions de l'Etat ;
- etc.

Il a donc été prescrit au comité de mener toutes les actions pouvant conduire à atteindre voire dépasser les objectifs de recettes assignés à la DGTCP.

2- Méthodologie

Dans le but de réussir sa mission, le comité a basé sa stratégie sur les composantes essentielles ci-après :

- les lettres de rappel et de relance ;
- l'évocation des dispositions légales en vigueur en matière de recouvrement ;
- les sorties régulières des membres du comité pour aller à la rencontre des redevables ;
- les séances de négociation de délai de paiement;
- les séances de clarification des montants de contribution ou de taxe à l'embarquement à reverser avec les responsables des structures débitrices;
- les séances de travail avec les administrations intervenant dans la chaîne de recouvrement de certaines recettes;
- l'exercice des privilèges du Trésor.

De même, un programme de recensement et de réorganisation des services de recettes des ministères et institutions de l'Etat a été conçu.

Le comité a donc travaillé sans relâche pendant toute la durée de sa mission.

3- Résultats obtenus

La mise en œuvre des stratégies retenues par le Comité et des instructions données par la Direction Générale a permis d'atteindre les résultats provisoires indiqués dans le tableau ci-dessous:

(montants en F CFA)

Rubriques	Prévisions 2006	Recouvrement 2006	Taux de réalisation
Revenus des Entreprises publiques	1.000.000.000	504.560.729	50,46%
Revenus des domaines	405.000.000	574.144.988	141,76 %
Droits et Frais Administratifs	1.216.000.000	766.173.183	63,01 %
Amendes et Condamnations pécuniaires	75.000.000	114.057.662	152,08 %
Produits Financiers	150.000.000	697.898.179	465,27%
Autres recettes non fiscales	12.949.000.000	12.365.893.827	95,50 %
Recettes exceptionnelles	200.000.000	2.326.164.006	-
Cession du matériel mobilier	-	2.200.000	-
Total Recettes du Trésor Public	15.995.0000.000	17.351.092.574	108,48%

Il convient de souligner les niveaux appréciables de recouvrement des produits financiers (465,27%), de la taxe sur pollution (252,25%) et de la taxe à l'embarquement (95,46%).

De même, les recettes attendues au titre du droit de licence GSM (arriérés et courant), soit au total 4.400,00 millions de FCFA, ont été entièrement recouvrées. Les arriérés de redevances dus par les différents opérateurs GSM ont également été recouvrés en grande partie.

En dépit de ces bons résultats, il faut toutefois noter, entre autres :

- le niveau très faible des redevances sur produits pétroliers en raison non seulement des difficultés qu'a connu le secteur au début de l'année 2006, mais également à la structure des prix des produits pétroliers ;
- le faible niveau des contributions des sociétés et offices d'Etat dû aux mauvais résultats de l'exercice 2005 ;
- la chute du niveau des redevances et taxes forestières et des recettes de la Direction des Transports Terrestres ;
- la non mise en œuvre des réformes envisagées en ce qui concerne les services intermédiaires de recettes.

4- Conclusion

Au total, au regard de la situation provisoire de recouvrement, les objectifs de recettes de l'année 2006 ont été atteints à 108,48%, soit une réalisation de 17.351.092.574 FCFA pour une prévision de 15.995.000.000 FCFA. Cette performance a été possible grâce aux actions concertées du Comité de

recouvrement, à la franche collaboration du Service de la Recette et au soutien de la Direction Générale.

Enfin, il est important de noter que les recouvrements effectués par la DGTCP au profit de la Direction Générale des Impôts et des Domaines s'élèvent provisoirement à 13.276.862.696 FCFA. Les recouvrements effectués par la DGTCP au profit du Budget National sont ainsi portés à 30.627.955.270 FCFA.

Vu,
Le Président du Comité,

Jean SINDEDJI

Le Rapporteur,

Wadoud M. LAWANI

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DELEGUE, CHARGE DES TRANSPORTS ET DES TRAVAUX PUBLICS AUPRES DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

AGENCE NATIONALE DE L'AVIATION CIVILE

STATISTIQUES DU TRAFIC AERIEN PASSAGERS AEROPORT INTERNATIONAL DE COTONOU (Période: 2006)

COMPAGNIES	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	TOTAL
AERO BENIN	551	643	807	531	526	739	812	908	48	61	796	62	
AFRIQIYAH AIRWAYS	516	500	492	437	488	484	606	895	877	698	505		
AIR BURKINA	584	635	660	625	654	537	643	652	693	540	678	677	
AIR France	3 994	3 586	3 052	3 283	3 007	3 507	3 523	4 610	4 473	3 360	3 585	3 518	
AIR GABON	115	133	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
AIR IVOIRE	1 115	1 285	1 206	1 688	1 463	1 597	1 750	1 450	1 441	1 439	1 387	1 329	
AIR MAURITANIE	1 198	1 200	1 174	1 374	1 445	1 226	1 587	1 541	1 706	1 504	1 245	1 525	
AIR SENEGAL INTERNATIONAL	917	990	1 170	1 159	1 116	1 236	1 401	1 235	1 285	1 274	1 334	1 672	
AVIREX S,A	163	95	130	132	75	25	-	-	-	-	33	257	
BENIN GOLF AIR	1 381	1 369	1 715	1 694	1 837	1 620	1 737	2 229	2 213	1 668	1 937	2 291	
BENIN LITTORAL AIRWAYS	-	-	-	-	-	27	16	-	20	-	-	-	
CAMEROON AIRLINES	-	20	70	84	17	15	-	-	-	-	-	-	
EUROGUINEANA DE AVIACION	-	-	-	-	-	-	-	-	196	342	99	116	
GENERAL WORK AVIATION	-	-	-	-	-	-	-	-	68	102	276	288	
INTERAIR SOUTH AFRICA	78	93	95	83	106	92	133	98	912	693	71	702	
POINT AFRIQUE	264	-	-	-	-	-	79	548	61	-	-	-	
ROYAL AIR MAROC	507	336	454	504	581	756	859	1 391	1 119	633	585	750	
TOUMAÏ AIR TCHAD	383	495	402	491	538	430	842	636	678	455	597	679	
TRANS AIR BENIN	537	750	814	886	829	969	995	1 051	1 132	1 067	959	1 154	
TOTAL	12 303	12 130	12 241	12 971	12 682	13 260	14 983	17 244	16 922	13 836	14 087	15 020	

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DU TOURISME ET DE L'ARTISANAT

DIRECTION DU DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE

BP : 2037 TEL : 21 32 68 24 COTONOU

FICHE STATISTIQUE

PERIODE : _

RENSEIGNEMENTS GENERAUX

Nom de l'Etablissement : .....Catégorie : .....

Boite postal (BP) : ..... ville : .....

Téléphone(TEL) : ..... département : .....

Noms du propriétaire : .....nombre total de chambres : .....

Nationalité du propriétaire : .....nombre de chambre disponibles : .....

Noms du gérant : .....nombre total de place-lits : .....

Nationalité du gérant : ..... nombre de place-lit disponibles : .....

Nombre d'employés : ..... répartis comme suit :

Hommes : ..... Permanents : .....

Femmes : ..... Temporaires : .....

RENSEIGNEMENTS SUR L'EXPLOITATION

Chiffre d'affaire (Recette totale) : .....

Charges salariales : .....

Autres dépenses : ....

COMPTE RENDU DE LA REUNION DE CONCERTATION SUR LA COLLECTE DES REDEVANCES MINIERES SUR LES EXPLOITATIONS ARTISANALES DANS LES DEPARTEMENTS DU MONO ET DU COUFFO

Le jeudi 1er septembre 2005, s'est tenue dans la salle de conférence de la Direction Générale des Mines une séance de travail regroupant des représentants du Ministère des Finances et de l'Economie, du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation et du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique. (La liste de présence est jointe en annexe).

L'ordre du jour était consacré aux trois points suivants :

1 – Rappel des actions menées dans le cadre de la collecte des redevances

2 – Dispositions à prendre

3 – Divers.

Du rappel des actions menées, on retiendra ce qui suit :

- Plusieurs séances de travail regroupant des représentants du MMEH, du MISD, du MFE et les Maires ont permis de retenir la date du 1er avril 2005 pour le démarrage de la Collecte des Redevances Minières sur l'exploitation des carrières par les Maires dans le Mono et le Couffo ;

- A cet effet, des tickets d'une valeur totale de Trois Cent Cinquante Neuf Millions Quatre Cent Soixante Quinze Mille (359.475.000) Francs CFA ont été confectionnés grâce à un financement de la Direction Générale des Mines et remis aux Maires des douze (12) Communes des départements du Mono et du Couffo pour leur placement au niveau des différents postes de contrôle ;

- Jusqu'au 31 août 2005, aucun ticket n'a été délivré aux exploitants desdits départements par les Maires à cause semblerait-t-il, des difficultés rencontrées sur le terrain ;

• Face à cette situation, au cours de la Conférence Administrative Départementale du Mono-Couffo tenue le 17 août 2005 à la Préfecture de Lokossa, il a été préconisé par les participants :

- de reporter la date de démarrage de la Collecte des Redevances au 1er janvier 2006 ;
- de porter le montant de la taxe sur le gravier à 1000 F/m³ au lieu de 350 F/m³ et ;
- d'étudier avec le Ministère des Fiances et de l'Economie, la possibilité d'utiliser en 2006 les tickets confectionnés pour l'exercice budgétaire 2005.

Après donc ce rappel, les participants à la réunion ont abordé le 2ème point de l'ordre du jour, à savoir, les dispositions à prendre.

Les débats engagés ont permis de prendre les résolutions ci-après :

1) – contraindre les Maires à débuter le placement des tickets émis au cours de cette année 2005 ;
2) – obliger les Maires à reverser au Trésor Public une part des taxes perçues au cours de l'année 2005 ;
3) – porter le montant des redevances à 1000 F/m³ pour l'exercice 2006 ;
4) – éditer de nouveaux tickets pour l'exercice 2006 à cause du relèvement du taux et pour éviter les nombreuses formalités que nécessiterait l'utilisation des tickets émis pour l'exercice 2005 ;
5) – dépêcher auprès du Préfet du Mono-Couffo une mission interministérielle pour lui faire part des résolutions prises et avoir son avis avant la rencontre qu'il a prévue avec les Maires.

Le Rapporteur

Séraphin ZANNOUVI

TABLE DES MATIERES

Dédicaces……. ii
Remerciements……... iii
Liste des sigles et abréviations…….. iv
Liste des tableaux……... v
Glossaire……. vi
Résume…… vii
Sommaire…… viii

INTRODUCTION…….. 1

CHAPITRE PREMIER : Du cadre physique de l'étude au ciblage de la problématique de l'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales…… 3

Section 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage…….. 4

Paragraphe 1 : Présentation du MDCB et de la DGTCP……... 4
I – Présentation du MDCB…… 4
A- Mission et attributions du MDCB…… 4
B- Organisation et fonctionnement du MDCB……. 5
1- Directions Centrales……... 5
2- directions Techniques……. 5
II – Présentation de la DGTCP……..…… 5
A – Historique et attributions de la DGTCP……..…….. 6
1- Historique de la DGTCP……. 6
2- Attributions de la DGTCP…….. 6
B– Organisation actuelle de la DGTCP…… 7
1- les services centraux……... 7
2- les directions techniques……. 7
3- les services extérieurs……. 8
C - Structures fonctionnelles de la DGTCP……..…….. 8

Paragraphe 2 : Observations de stage…… 9
I – Etat des lieux sur le recouvrement des recettes non fiscales…. 9
A- Constat d'ordre général…… 9
B – Recette de l'Etat…..……..…… 13
1- Contentieux et poursuite en recouvrement des recettes non fiscales 14
2- Centralisation des recettes…….……..…… 16
C – Recouvrement des recettes non fiscales……..…….. 18
II- Etats des lieux du recouvrement de la taxe à l'embarquement, de la taxe sur les nuitées et des redevances minières…….…….. 20
A - Taxe à l'embarquement……..……... 20
B - Taxe sur les nuitées…….…….. 23
C - Redevances minières……... 25

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude…….. 27

Paragraphe 1 : Des observations de stage au ciblage et spécification de la Problématique……... 28

I- De l'inventaire des éléments de l'état des lieux au choix de la problématique retenue……..…… 28

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux de base……..... 28

1- Inventaire des atouts……... 28

2- Inventaire des faiblesses……. 28

B- Liste des problématiques possibles……..……... 29

II- Ciblage de la problématique et formation du sujet…….. 31

A- Ciblage de la problématique…..……. 31

B- Spécification de la problématique…… 32

Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée…… 32

I- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée…… 32

A- Approche générique et résolution du problème général…….. 33

B- Approche générique et résolution du problème spécifique n°1... 33

C- Approche générique et résolution du problème spécifique n°2... 33

D- Approche générique et résolution du problème spécifique n°3... 34

II- Démarche de résolution de notre problématique…….…… 34

CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude aux approches de solutions pour l'amélioration des recettes non fiscales……... 35

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude…….. 36

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature…….. 36

I – Des objectifs de l'étude aux hypothèses retenues…….. 36

A- Objectifs et hypothèses de l'étude……..…… 36

1- Objectif général……..……... 36

2- Objectifs spécifiques……... 36

B- Hypothèses de l'étude……..……... 37

1- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 1... 37

2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 2... 38

3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n° 3... 39

4- Causes et hypothèses liées au problème général……... 39

II – De la synthèse des préoccupations au tableau de bord de l'étude et revue de littérature……..... 40

A- Synthèse des préoccupations……..…… 40

B- Tableau de bord de l'étude……... 41

II- Revue de littérature…….……. 42

A- Contributions antérieures liées au problème de l'inexistence d'une division du recouvrement……... 42

B- Contributions antérieures liées au problème de manque de contrôle a priori……... 43
1- Règle pour assurer un contrôle efficace……..….. 44
2- Condition d'un bon contrôle…….. 44
C- Contributions antérieures liées au problème d'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires du BGE…….. 45

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée...…… 45
II- Dimension empirique…..…….. 45
A- Objectifs de l'enquête et identification de la population mère… 46
1 - Objectif de l'enquête…… 46
2- Identification de la population mère……... 46
B- Méthode de l'enquête……... 46
1- Libellé des questions……..……... 46
2- Techniques et outils statistiques de dépouillement et de présentation des données…… 47
II - Approche théorique retenue…….……... 47
A- Conditions liées au problème spécifique n°1……... 47
1- Normes et repères liés au problème spécifique n°1…… 47
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n°1…… 47
B- Conditions liées au problème spécifique n° 2…….. 48
1- Normes et repères liés au problème spécifique n° 2……... 48
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n° 2……... 48
C- Conditions liées au problème spécifique n° 3…….. 48
1- Normes et repères liés au problème spécifique n° 3……... 48
2- Seuil de décision pour l'analyse des données liées au problème spécifique n° 3……... 48

Section 2 : De la Collecte des données aux conditions de mise en œuvre ……. 49

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données……...…….. 49
I- Mobilisation des données…….……... 49
A – Questionnaire…..…….. 49
B - Guide d'entretien…….……. 49
II- Réalisation des enquêtes et présentation des données…….… 49
A- Réalisation des enquêtes……..……... 49
1- Enquête interne……... 49
2- Enquête externe…….. 50
B- Présentation et limite des données……..…… 50
1- Présentation des données…… 50
2- Difficultés liées à l'enquête…….……... 52
3- Limite des données recueillies…… 53
III- Analyse et vérification des hypothèses…..……... 53
A - Analyse des données…….. 53

1- Analyse des données liées au problème de l'inexistence d'une division de recouvrement…….. 53
2- Analyse des données liées au problème de manque de contrôle a priori…….. 54
3- Analyse des données liées au problème d'évasion des recettes de redevances proportionnelles et superficiaires.. 54
B- Vérification des hypothèses……..…….. 54
1- Vérification de l'hypothèses relative au problème spécifique n° 1. 54
2- Vérification de l'hypothèses relative au problème spécifique n° 2. 54
3- Vérification de l'hypothèses relative au problème spécifique n° 3. 55
IV- Etablissement du diagnostic……..…… 55
A- Diagnostic relatif au problème spécifique n°1……. 55
B- Diagnostic relatif au problème spécifique n°2……. 55
C- Diagnostic relatif au problème spécifique n°3……. 55

Paragraph 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre……..... 55

I- Approches de solutions……. 55

A- Approche de solution au problème spécifique n° 1……..... 55

B- Approche de solution au problème spécifique n° 2……..... 56

C- Approche de solution au problème spécifique n° 3……..... 56

II- Conditions de mise en œuvre des solutions…..……... 57

A- Recommandations à l'endroit du problème spécifique n° 1…… 57

B- Recommandations à l'endroit du problème spécifique n° 2…..... 57

C- Recommandations à l'endroit du problème spécifique n° 3…..... 58

CONCLUSION GENERALE……... 60

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES