

REPUBLIQUE DU BENIN

-----  
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

-----  
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

-----  
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DU CYCLE II

OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE :

ADMINISTRATION DES FINANCES ET TRESOR

Année académique :  
2006-2007

**CONTRIBUTION AU RECOUVREMENT OPTIMAL  
DES RECETTES PROPRES DE LA VILLE DE  
COTONOU**

Réalisé et soutenu par :  
Messèdé Stéphanie Juana SONON

Sous la direction de :

Maître de stage :

Raoul FALADE

Chef Service Budget et Comptabilité

à la Mairie de Cotonou

Directeur de mémoire :

Félicien AKABA

Administrateur de Trésor

Chargé de cours à l'ENAM

Juillet 2007

## **IDENTIFICATION DU JURY**

**Président :**

**Vice président :**

**Membre :**

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

*A mes parents Marie Gilberte et Cyprien  
A David, mon frère chéri  
A Bruno*

## **REMERCIEMENTS**

Mes sincères reconnaissances vont à l'endroit de :

- l'Éternel Dieu qui m'a comblée de toutes grâces ;
- monsieur Félicien AKABA, pour avoir accepté de suivre ce travail, pour sa grande disponibilité et ses conseils ;
- messieurs Raoul FALADE, Wilfried MITHOUN et Gustave EYEBIYI pour leur aide précieuse ;
- tout le personnel du Département des Services financiers de la Mairie de Cotonou pour l'amabilité dont ils ont fait preuve à mon égard, particulièrement celui du Service de la Régie principale de recettes ;
- mes ami(e)s
- tous ceux et celles qui d'une façon ou d'une autre m'ont aidée et soutenue dans la réalisation de ce mémoire.

## **LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

- DSEF** : Direction des Services économiques et financiers  
**DSF** : Département des Services financiers  
**DSE** : Département des Services économiques  
**SRPR** : Service de la Régie principale de recettes  
**RFU** : Registre foncier urbain  
**SAD** : Service des Affaires domaniales  
**DSAP** : Direction des services à la population  
**DST** : Direction des Services techniques

## **LISTE DES TABLEAUX**

<b>Tableau n°1 :</b>	Point d'exécution des recettes des services marchands sur la période 2003-2006 (en millions de FCFA).....page 17
<b>Tableau n°2 :</b>	Point d'exécution des recettes de la Direction des Services techniques sur la période 2003-2006 (en millions de FCFA).....page 18
<b>Tableau n°3 :</b>	Point d'exécution des recettes de la Direction des services à la population sur la période 2003-2006 (en millions de FCFA). ;...page 18
<b>Tableau n°4 :</b>	Point d'exécution des recettes du Service des Affaires domaniales sur la période 2003-2006 (en millions de FCFA) .....page 19
<b>Tableau n°5 :</b>	Evolution des taux de recouvrement (en %) par nature de recettes au niveau des services marchands entre 2003 et 2006.....page 20
<b>Tableau n°6 :</b>	Evolution des taux de recouvrement (en %) par nature de recettes au niveau de la Direction des Services techniques entre 2003 et 2006.....page 21
<b>Tableau n°7 :</b>	Evolution des taux de recouvrement (en %) par nature de recettes au niveau de la Direction des services à la population entre 2003 et 2006.....page 22
<b>Tableau n°8 :</b>	Evolution des taux de recouvrement (en %) par nature de recettes du Service des Affaires domaniales entre 2003 et 2006 .....page 22
<b>Tableau n°9 :</b>	Identification des problématiques possibles .....page 30
<b>Tableau n°10 :</b>	Evolution des recettes propres par rapport au budget total sur la période 2003-2006.....page 33
<b>Tableau n°11 :</b>	Synthèse des approches théoriques.....page 36
<b>Tableau n°12 :</b>	Tableau de bord.....page 40
<b>Tableau n°13 :</b>	Répartition des 20 usagers selon le critère de connaissances des échéances de paiement spontané.....page 49
<b>Tableau n°14 :</b>	Répartition des réponses des 10 agents de recouvrement à la question relative à la fréquence des saisies .....page 50
<b>Tableau n°15 :</b>	Répartition des réponses des 10 agents de recouvrement à la question relative aux raisons du recouvrement forcé peu opérationnel .....page 50

<b>Tableau n°16 :</b>	Répartition des réponses des agents à la question relative aux critères d'affectation au SRPR.....	page 51
<b>Tableau n°17 :</b>	Répartition des réponses des agents à la question relative aux qualifications des agents .....	page 51
<b>Tableau n°18 :</b>	Répartition des réponses à la question relative à la formation à l'affectation.....	page 52
<b>Tableau n°19 :</b>	Répartition des réponses des agents à la question relative à la facilité d'obtenir le paiement des usagers.....	page 52
<b>Tableau n°20 :</b>	Répartition des réponses des agents à la question relative aux causes de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands..... ;.....	page 53
<b>Tableau n°21 :</b>	Répartition des réponses des 20 usagers à la question relative à leur appréciation du comportement général et professionnel des agents de recouvrement.....	page 53
<b>Tableau n°22 :</b>	Répartition des réponses des 20 usagers à la question relative au caractère incitatif au paiement du comportement des agents.....	page 54

## RESUME

A l'issue du stage de trois (03) mois que nous avons effectué au Département des Services financiers de la Mairie de Cotonou, nous avons identifié quatre problématiques en rapport avec chacun des services visités. Parmi ces problématiques, celui du recouvrement optimal des recettes propres a retenu notre attention. Le problème général du recouvrement non optimal des recettes propres se manifeste essentiellement par :

- ▶ la faiblesse du taux de recouvrement spontané ;
- ▶ le recouvrement forcé peu opérationnel ;
- ▶ la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands.

Afin de suggérer les conditions d'éradication du problème général, nous nous sommes fixé comme objectifs :

- ▶ de proposer des mesures incitatives pour le paiement des droits, taxes et redevances constitutifs de recettes propres ;
- ▶ d'indiquer les conditions de mise en œuvre effective du recouvrement forcé ;
- ▶ de suggérer les conditions susceptibles de favoriser l'amélioration des taux de recouvrement au niveau des services marchands.

Pour conduire le travail à son terme, des hypothèses liant les causes jugées par nous plausibles aux problèmes spécifiques, ont été formulées. Mais, ce sont des enquêtes par sondage, effectuées au moyen de deux questionnaires qui ont permis d'établir le diagnostic suivant :

- ▶ la faiblesse du taux de recouvrement spontané est due à l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané ;
- ▶ le recouvrement forcé peu opérationnel s'explique par son inefficacité ;
- ▶ la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands est due à l'insuffisance d'effectif, au défaut de formation préalable et au manque de professionnalisme des agents de recouvrement.

C'est pourquoi, nous avons suggéré l'information des usagers par affichage, communiqués radio et une majoration de 5% pour paiement tardif en ce qui concerne le premier problème spécifique. Quant au deuxième problème, nous avons suggéré pour sa résolution la sensibilisation des usagers, la réforme de la procédure de recouvrement et la vente effective des biens saisis. Par rapport au troisième problème spécifique enfin, nous avons proposé la prime au renforcement de l'effectif et des contrôles notamment dans les domaines dont la gestion est partagée avec d'autres structures, à la formation initiale et permanente des agents.

## **SOMMAIRE**

### **Introduction générale**

**Chapitre préliminaire** : Observations de stage et ciblage de la problématique du recouvrement optimal des recettes propres de la Ville de Cotonou

Section 1: Observations de stage

Section 2 : Ciblage de la problématique et vision globale de résolution

**Chapitre premier** : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude

Section 1: Cadre théorique de l'étude

Section 2 : Méthodologie de l'étude

**Chapitre deuxième** : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

Section 1 : De la mobilisation des données à l'établissement du diagnostic

Section 2 : Approches de solutions pour un recouvrement optimal des recettes propres et conditions de mise en œuvre

### **Conclusion générale**

## TABLE DES MATIERES

Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Résumé.....	viii
Sommaire.....	ix
<b>Introduction générale.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre préliminaire : Observations de stage et ciblage de la problématique du recouvrement optimal des recettes propres de la Ville de Cotonou.....</b>	<b>3</b>
Section 1 : Observations de stage.....	3
Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Cotonou.....	3
A- Organisation.....	3
B- Missions et attributions .....	4
Paragraphe 2 : Etat des lieux de base .....	7
A- Service de la Fiscalité.....	7
B- Service de la Régie principale de recettes.....	10
C- Service du Budget et de la comptabilité.....	23
D- Service des Affaires domaniales.....	25
Section 2 : Ciblage de la problématique et vision globale de résolution .....	28
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux de base.....	28
A- Inventaire des forces et atouts.....	28
B- Inventaires des faiblesses et menaces.....	29
C- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt.....	30
Paragraphe 2 : Choix, spécification et vision globale de résolution.....	31
A- Choix de la problématique du recouvrement optimal des recettes propres.....	31
B- Spécification de la problématique.....	34
C- Vision globale de résolution de la problématique.....	35
<b>Chapitre premier : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude.....</b>	<b>37</b>
Section 1 : Cadre théorique de l'étude.....	37

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude.....	37
A- Objectifs de l'étude.....	37
B- Formulation des hypothèses.....	37
Paragraphe 2 : Revue de littérature.....	41
A- Contributions antérieures sur le problème de la faiblesse du taux de recouvrement spontané.....	41
B- Contributions antérieures relatives au problème du recouvrement forcé peu opérationnel.....	42
C- Contributions antérieures relatives au problème de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands.....	43
Section 2 : Méthodologie de l'étude.....	44
Paragraphe 1 : Approche empirique.....	44
A- Objectif de l'enquête et identification de la population mère .....	44
B- Nature de l'enquête, échantillonnage et spécification des données à recueillir.....	45
C- Conception des questions, technique de dépouillement et outils de présentation .....	45
Paragraphe 2 : Approche théorique.....	46
A- Choix théorique lié au problème de la faiblesse du taux de recouvrement spontané..	46
B- Choix théorique lié au problème du recouvrement forcé peu opérationnel.....	46
C- Choix théorique lié au problème de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands.....	46
<b>Chapitre deuxième : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.....</b>	<b>48</b>
Section 1 : De la mobilisation des données à l'établissement du diagnostic.....	48
Paragraphe 1 : Collecte et présentation des données .....	48
A- Collecte des données .....	48
B- Présentation des données et analyses des résultats d'enquête.....	49
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	54
A- Degré de validation des hypothèses.....	54
B- Synthèse du diagnostic.....	56
Section 2 : Approches de solution pour un recouvrement optimal des recettes propres et conditions de mise en œuvre.....	56
Paragraphe 1 : Approches de solutions.....	56
A- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°1.....	56

B- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°2.....	57
C- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°3.....	58
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions.....	59
A- Recommandations à l’endroit des autorités municipales.....	59
B- Recommandations à l’endroit des populations et des autorités centrales.....	60
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>61</b>
Bibliographie.....	62
Annexes	
Table des matières	

## **INTRODUCTION GENERALE**

La Nation béninoise a fait l'option de la décentralisation comme mode de gestion des affaires de la cité à travers sa Constitution du 11 décembre 1990 en ses articles 150, 151, 152 et 153. Cette option n'a été traduite dans les faits qu'en 2002 avec l'élection des premiers conseillers communaux et municipaux de l'ère du Renouveau démocratique après la prise des cinq lois de la Décentralisation à savoir :

- la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin ;
- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- la loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier ;
- la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin ;
- la loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin,

et leurs décrets d'application.

Dans ce cadre, les collectivités locales décentralisées jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière qui leur permettent d'élaborer leurs propres budgets et de les exécuter dans les conditions retenues par les conseils communaux ou municipaux et approuvées par les autorités de tutelle que sont les préfets. Loin de rester en marge de cette organisation, la Municipalité de Cotonou élabore, vote son budget propre et le fait approuver par son autorité de tutelle. Ledit budget comprend deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement qui comportent chacune les volets recettes et dépenses.

Les recettes de la section de fonctionnement comprennent:

- les recettes fiscales ;
- les recettes des prestations et des services de la commune ;
- les produits du patrimoine et des activités ;
- les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la commune ;
- l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent ;
- les recettes diverses.

Source importante de recettes, cette section apporte les ressources nécessaires pour la couverture des dépenses de fonctionnement et d'une partie des dépenses d'investissement (part des recettes de la section de fonctionnement affectée à l'investissement). Elles sont recouvrées par trois structures à savoir :

- la Direction générale des Impôts et des Domaines à travers la Direction départementale des Impôts de l'Atlantique-Littoral ;
- la Recette perception de Cotonou ;
- la Régie principale de recettes.

De ces trois structures, seule la Régie principale de recettes, anciennement Division des Services marchands puis Service des Recettes propres, est un service direct de la Mairie. Elle est chargée du recouvrement d'une partie des recettes de fonctionnement (impôts et taxes indirects, produits des prestations, activités et du patrimoine de la Municipalité) dénommée recettes propres, pour le compte de la recette perception. Des actions et mesures des autorités municipales tendant à améliorer le niveau de recouvrement des recettes de fonctionnement pourraient du fait de cette position du service, être plus facilement mises en œuvre à son niveau. Sur ces quatre dernières années (2003 à 2006), lesdites recettes propres par rapport aux recettes totales réalisées ont atteint 7,10 ; 11,44 ; 14,24 et 13,41 % respectivement en 2003, 2004, 2005 et 2006.

Ces chiffres, comparés aux exigences du Projet de Gestion urbaine décentralisée qui fixent l'indicateur de performance en matière de recettes propres entre 10 et 15%, permettent d'affirmer que des efforts peuvent encore être faits. En outre, l'autonomie financière accordée aux communes appelle le renforcement de leurs capacités propres notamment dans un contexte de débuts de décentralisation marqué par le non transfert de toutes les ressources liées aux quelques compétences transférées jusque là.

Toutes ces raisons nous ont conduite, à l'issue de notre stage à la Mairie de Cotonou, à réfléchir sur le thème « **Contribution au recouvrement optimal des recettes propres de la Ville de Cotonou** ». Ladite réflexion s'est articulée autour de trois chapitres :

- dans le chapitre préliminaire, nous avons abordé les observations de stage et ciblé la problématique ;
- dans le chapitre premier ensuite, nous avons présenté les cadres théorique et méthodologique de l'étude;
- dans le chapitre deuxième enfin, nous sommes partie des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

---

## **CHAPITRE PRELIMINAIRE : Observations de stage et ciblage de la problématique du recouvrement optimal des recettes propres de la Ville de Cotonou**

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre de l'étude et des observations faites durant le stage ainsi qu'au ciblage et à la vision globale de résolution de la problématique.

### **Section première : Observations de stage**

Nous commencerons par présenter notre structure de stage puis passerons à l'état des lieux.

#### **Paragraphe 1 : Présentation de la Mairie de Cotonou**

Avant d'aborder la présentation de l'administration municipale de Cotonou, nous devons rappeler que, conformément aux dispositions des lois de la Décentralisation, la municipalité est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est administrée par un maire assisté de ses adjoints et par un conseil municipal. La municipalité est le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie et la mise en œuvre du développement à la base, le lieu de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

L'administration municipale de Cotonou est régie par l'arrêté municipal année 2007/029/MCOT/SG/SP portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Cotonou. C'est au travers de cet arrêté que nous présenterons la structure d'accueil de notre stage.

#### **A- Organisation**

La Mairie de Cotonou est structurée à deux niveaux :

- les services centraux de la Mairie
- les services auxiliaires d'arrondissement.

Les services centraux se composent :

- du Maire, chef de l'administration municipale de Cotonou ;
- des adjoints au Maire qui l'assistent ou le remplacent en cas de besoin ;
- du cabinet du Maire comprenant son secrétariat particulier, le secrétariat particulier des adjoints, le directeur de cabinet, le chef de protocole, divers chargés de missions et conseillers techniques ;

- du secrétariat général comprenant le Secrétaire général et son adjoint, le service du courrier central, le service des transmissions radio, le service du conseil municipal et les directeurs techniques.

Les directions techniques sont au nombre de six et subdivisées en départements et services. Les services auxiliaires d'arrondissement regroupent les services municipaux déconcentrés créés au niveau de chaque arrondissement. Ils se composent comme suit :

- ▶ le secrétariat administratif d'arrondissement ;
- ▶ le bureau de l'état civil ;
- ▶ la régie auxiliaire de recettes ;
- ▶ le bureau de l'assistant chargé de la prospective et du développement municipal.

A ces différents départements et directions sont assignées des missions précises destinées à contribuer chacune pour sa part à l'atteinte de l'objectif global de développement local.

## **B- Missions et attributions**

Nous n'avons pas parcouru toute l'administration municipale. Compte tenu de notre profil et du temps dont nous disposons, notre stage s'est limité au Département des Services financiers (DSF). Ce département relève de la Direction des Services économiques et financiers (DSEF). Nous nous intéresserons donc aux missions et attributions du Département des Services financiers. Il convient cependant de préciser d'abord que ladite direction technique comprend aussi le Département des Services économiques avec lequel le Département des Services financiers travaille en complémentarité. La DSEF a pour mission de gérer tous les dossiers à caractère économique et financier de la Municipalité.

Le Département des Services financiers regroupe quatre services : le Service de la Fiscalité, le Service du Budget et de la Comptabilité, le Service de la Régie principale de recettes et le Service des Affaires domaniales.

### ***1- Le Service de la Fiscalité***

Le Service de la Fiscalité est chargé essentiellement d'appuyer les Services des Impôts et de gérer les données foncières de la Ville sur la base de l'outil « Registre foncier urbain » (RFU).

A ce titre, le Chef du service de la Fiscalité a pour rôle :

- d'élaborer les scénarii d'évolution de la fiscalité ;
- de participer aux conférences budgétaires ;

- d'assurer les relations avec la Direction départementale des Impôts de l'Atlantique-Littoral et la Recette perception de Cotonou ;
- d'être en relation permanente avec le Service des Affaires domaniales et l'Institut géographique national (IGN) ;
- d'utiliser les outils financiers ;
- de gérer les bases de données relatives au RFU;
- de faire des propositions sur l'évolution des assiettes fiscales et de recouvrement des impôts locaux ;
- de conseiller le Maire dans la mise en place d'une politique fiscale ;
- de suivre la réglementation ;
- de proposer des mesures fiscales d'incitation au profit des investisseurs et au paiement des impôts locaux.

## ***2- Le Service du Budget et de la Comptabilité***

Le Service du Budget et de la Comptabilité quant à lui assure quatre catégories de missions : missions générales, missions permanentes, missions spécifiques et missions particulières.

### **a- Missions générales**

Au nombre de cinq, ce sont :

- la gestion du budget de la commune en terme d'élaboration et d'exécution ;
- l'élaboration du plan de trésorerie ;
- l'élaboration éventuelle de collectif budgétaire ;
- la gestion du patrimoine ;
- l'élaboration du compte administratif.

### **b- Missions permanentes**

Il s'agit de :

- l'élaboration de divers tableaux de bord ;
- le conseil pour la mise en place d'une politique budgétaire ;
- la gestion des relations avec les fournisseurs.

c- Missions spécifiques

Elles sont en rapport avec :

- les relations avec les usagers ;
- le suivi des factures et des titres de recettes ;
- le suivi des autorisations de programmes.

d- Missions particulières

Enfin, le Service du Budget et de la Comptabilité veille à :

- la mise en œuvre d'une comptabilité analytique ;
- la rédaction des actes administratifs.

**3- Le Service de la Régie principale de recettes**

Le Service de la Régie principale de recettes est chargé du recouvrement des recettes propres de la Mairie de Cotonou. On appelle recettes propres un ensemble de recettes de la section de fonctionnement que la Municipalité recouvre directement elle-même par le biais de ses services ; ces recettes qui lui appartiennent exclusivement proviennent généralement de ses activités ou de son patrimoine. A cet effet le Chef du Service de la Régie principale a pour missions:

- de recouvrer les taxes, redevances et droits constitutifs des recettes propres ;
- d'élaborer des scénarii d'évolution des recettes propres pour la commune ;
- de participer aux conférences budgétaires ;
- d'assurer les relations avec les gestionnaires des services publics marchands, le Receveur percepteur et les chefs d'arrondissements ;
- de coordonner les activités des régisseurs auxiliaires ;
- d'utiliser les outils financiers ;
- de conseiller le Maire dans la mise en place d'une politique tarifaire des recettes propres ;
- de gérer les bases de données ;
- de faire des propositions en vue de l'amélioration des taux de recouvrement des recettes propres ;
- de suivre la réglementation ;
- d'assurer les relations avec les usagers et les prestataires.

#### **4- Le Service des Affaires domaniales**

Ce dernier service est chargé des missions générales, permanentes, spécifiques et particulières suivantes :

- gestion du domaine public et privé de la commune : acquisition amiable ou contentieuse, vente, location (baux de terrains et bâtiments) ;
- échanges, incorporations dans le domaine public, classements et déclassements
- utilisation des outils fonciers (droit de préemption, de déclassement) ;
- conseil pour la mise en place d'une politique foncière ;
- gestion des déclarations d'intention d'aliéner ;
- aide à la détermination des périmètres des espaces naturels ;
- suivi des enquêtes publiques ;
- réalisation des formalités de publicité des actes ;
- mise en œuvre des aides économiques ;
- rédaction des actes administratifs.

Mais comment fonctionnent dans la pratique les services dont les missions et attributions sont ainsi décrites ?

### **Paragraphe 2 : Etat des lieux**

Nos observations de stage se rapportent essentiellement aux services visités.

#### **A- Service de la Fiscalité**

C'est l'ancienne Cellule RFU qui a pris cette nouvelle dénomination. L'outil RFU comporte trois volets à savoir :

- ▶ le volet fiscal, déjà mis en œuvre ;
- ▶ le volet inventaire foncier, en cours de développement ;
- ▶ le volet gestion urbaine qui interviendra après l'inventaire foncier et aboutira à la mise en place d'un système d'informations géographiques (SIG).

Le service dispose de quatorze (14) agents répartis dans trois (03) divisions et un (01) secrétariat. Nous ne nous sommes pas intéressée aux secrétariats des divers services.

#### **1- La division de l'assiette et du patrimoine foncier**

Dans l'optique de la mission globale du service, la division de l'assiette et du patrimoine foncier assure le suivi et le contrôle de la réalisation des objectifs qualitatifs et quantitatifs que la Municipalité a fixés avec la Direction départementale des Impôts de l'Atlantique-

Littoral (DDI/AL). Ces objectifs sont chaque année fixés et consignés dans un protocole d'accord dont la rédaction incombe à ce service de la Mairie de Cotonou. La division assure également la pérennité de l'outil RFU par le suivi des procédures de mise à jour régulière des bases de données et de la cartographie. Cela signifie que **les bases de données actuellement disponibles ne sont pas complètement fiables**. Nous n'en voulons pour preuve que les descentes régulières sur le terrain des agents chargés de la mise à jour des fichiers d'identification de parcelles aux fins de corriger les incohérences relevées fréquemment dans la base informatisée.

Le suivi des travaux d'assiette nécessite la collecte d'informations auprès de l'Institut géographique national et du Service des Affaires domaniales de la Mairie.

Des enquêtes sont organisées au début de chaque année en collaboration avec les services des Impôts. Le Service de la Fiscalité participe à la formation des agents enquêteurs (permanents et occasionnels) et aux travaux d'enquêtes tant au bureau que sur le terrain.

A la faveur de notre stage, nous avons pu participer à ces enquêtes et avons remarqué entre autres, que la plupart des contribuables sont réticents à fournir les informations qui leur sont demandées. Souvent, les propriétaires de maison, les chefs d'entreprises, les gérants de sociétés et autres responsables capables de donner lesdites informations disparaissent à l'annonce de la descente d'agents enquêteurs dans leurs quartiers et îlots. Quand ils sont présents, les renseignements fournis sont faux : minoration de montants de loyers, déclarations partielles d'activités, fausses adresses et faux numéros de téléphone et autres. Certains vont jusqu'à intimider les agents recenseurs ou chercher à les corrompre. Tout ceci nous permet d'affirmer sans risque de nous tromper, que malgré les efforts que déploient les services de la Mairie et les services des Impôts **les matières imposables ne sont que partiellement identifiées**.

Des barèmes préétablis par l'administration fiscale, les données recueillies grâce à l'inventaire foncier permettent de procéder à des corrections et à des ajustements sur les informations obtenues au cours des enquêtes. Cependant, l'ensemble des anomalies ne peut être corrigé et **les bases imposables demeurent en conséquence sous évaluées et sous estimées** entraînant d'autres difficultés à l'étape du recouvrement.

## ***2- La division du recouvrement***

Elle a en charge toutes les questions et tâches liées au recouvrement des impôts locaux, notamment les opérations de distribution des avis d'imposition, les opérations de patente foraine, le suivi des actions en recouvrement.

Dans ce cadre, une seconde grande opération est organisée vers la fin du troisième trimestre en collaboration avec les services des impôts du Littoral avec pour objectif la distribution du maximum d'avis d'imposition. A cette étape apparaissent les insuffisances des opérations d'enquêtes à travers des rebuts d'avis d'imposition pour contribuables non retrouvés ou inconnus aux adresses indiquées.

Les opérations de patente foraine sont elles aussi des occasions d'assister à des scènes de disparition de commerçants de leurs établissements dans le but de se soustraire au paiement des impôts mis à leur charge.

Des difficultés sont observées dans la mise en œuvre des actions en recouvrement contre les contribuables indéclicats qui déclarent souvent ne pas comprendre comment et pourquoi des impôts et taxes sont mis à leur charge posant ainsi le problème de **l'insuffisance de communication entre la Mairie de Cotonou et ses administrés.**

Des informations que nous avons pu noter à l'examen des bordereaux de développement des recettes, il ressort que sur une prévision de 9 238 286 000 prévus au titre de l'année 2005 seulement 6 500 615 216 ont été recouverts soit un taux de recouvrement de 70,36% pour les impôts locaux de la Ville. En 2006, le total des réalisations a atteint 7 657 150 511 sur une prévision annuelle de 9 495 500 000 avec un taux de recouvrement de 80,64%. Même si l'on note une nette amélioration en 2006 par rapport à 2005, il n'en demeure pas moins que le **taux de recouvrement est toujours faible par rapport à ceux observés au niveau des impôts et taxes d'Etat** qui dépassent régulièrement les 100%.

Si la division du recouvrement rencontre tant de problèmes, il existe fort heureusement une division des analyses et de la stratégie qui œuvre à l'amélioration de la situation.

### ***3- La division des analyses et de la stratégie***

D'après le Manuel de procédures de la Direction des Services économiques et financiers, cette division est chargée de toutes les questions et tâches liées à l'amélioration des résultats fiscaux et à la gestion urbaine dans le cadre du RFU. En tant que cheville ouvrière du maître d'ouvrage en matière fiscale, elle définit les grands objectifs de l'assiette et du recouvrement de l'impôt pour l'année. Elle suggère au Maire des mesures à prendre en vue de l'amélioration de l'assiette de l'impôt ainsi que de son recouvrement. Trois agents animent cette division. A notre avis, ce personnel n'est pas suffisant en raison de l'importance de la mission à accomplir.

A la présentation du service, nous avons dit que le Service de la Fiscalité a pour mission d'appuyer les services des impôts mais aussi de gérer les données foncières de la Ville de

Cotonou. Mais, s'il est vrai que le volet fiscal du RFU est très avancé, il ne constitue cependant pas la seule attribution du service.

Les bases de données qu'il constitue sont utiles également au service de la Régie principale de recettes.

### **B- Service de la Régie principale de recettes**

Ce service du Département des Services financiers a été créé par arrêté n° 017/MCOT/SG/DSEF/DSF du Maire de Cotonou portant institution d'une Régie principale de recettes et de Régies auxiliaires de recettes en date du 9 juin 2004. En effet, la création de ce service constitue une réforme du Service des recettes propres. Précisons que le Service des recettes propres avait lui-même succédé à la Division des Services marchands de l'ex Circonscription urbaine de Cotonou. Parmi les recettes propres de la Ville de Cotonou, on distingue :

- ▶ le produit de certains impôts indirects (ceux de l'article 10 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin) et de la taxe sur les armes à feu ;
- ▶ les recettes provenant des prestations et services de la commune telles que prévues à l'article 11 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- ▶ les recettes en matière de produits du patrimoine et des activités de la commune (article 12 de la loi portant régime financier des communes) ;
- ▶ les recettes en matière d'hygiène, de salubrité publique et de services funéraires (article 13 de la même loi).

La Régie principale de recettes comprend quatre divisions. Il s'agit de :

- ▶ la division du domaine public ;
- ▶ la division des marchés secondaires ;
- ▶ la division des panneaux publicitaires ;
- ▶ la division analyses, statistiques et stratégies.

#### ***1- La division du domaine public***

Elle est chargée du recouvrement de toutes les redevances et taxes liées aux diverses formes d'occupation du domaine public (cérémonies et manifestations bruyantes, stationnement sur les gares routières et parkings, activités privées lucratives).

L'occupation du domaine local de Cotonou est subordonnée à l'autorisation préalable du Maire de la ville contre paiement d'un droit d'autorisation de dix (10) mille francs. Le montant des taxes et redevances d'occupation elles mêmes varie en fonction de la nature de l'occupation :

- ▶ manifestations bruyantes : 5000F, 10000F, 15000F, 25000F ;
- ▶ stationnement sur les gares routières : 75F, 100F, 150F, 300F ;
- ▶ stationnement et parking : 100F à 200F par heure de stationnement pour les véhicules légers suivant les zones, 1000F à 2000F par jour de stationnement pour les poids lourds selon la longueur des châssis, 50F par heure pour les engins à deux roues. Les redevances à payer par les usagers sont fixées dans un contrat sur une base tarifaire variant entre 200F et 500F par place de stationnement par jour selon les zones de la ville,
- ▶ activités privées lucratives : zone enclavée ou reculée (500F/m<sup>2</sup>/mois), centre ville (5000 ou 10000/m<sup>2</sup>/mois).

La collecte de ces droits, taxes et redevances se fait par des agents de recouvrement (ou les membres de syndicats de conducteurs sur les gares) dont le travail est supervisé par des contrôleurs, au moyen de valeurs inactives ou de factures émises par le Service des gares et parkings du Département des Services économiques. Ces sommes sont payées aux guichets des régisseurs de recettes de la même façon que les taxes et redevances provenant des marchés secondaires.

## ***2- La division des marchés secondaires***

Les agents de cette division sillonnent les vingt-six (26) marchés secondaires de la Ville et perçoivent deux types de taxes : des taxes journalières auprès des vendeurs ambulants et ceux disposant d'étalages, des taxes mensuelles auprès des occupants de boutiques et hangars. Les produits des taxes sont reversées périodiquement aux régisseurs de recettes.

## ***3- La division des panneaux publicitaires***

Les recettes, ici, sont recouvrées par deux moyens. Des factures annuelles d'imposition à la taxe sur la publicité sont émises suite à des recensements par le Département des Services économiques pour les contribuables dont le montant de la taxe est supérieur à cent (100) mille francs . Ces factures sont ensuite transmises au Service de la Régie principale de recettes. Les agents chefs de secteurs d'arrondissement en supervisent la distribution. Les

usagers sont alors priés de se présenter pour le règlement dans un délai d'un mois sous peine de pénalités de 100%. Le tarif de la taxe d'affichage est fixé comme suit :

- 500F par m<sup>2</sup> d'affiche sur papier ordinaire ;
- 7200F par m<sup>2</sup> d'affiche peinte et par an pour la publicité des boissons alcoolisées et tabacs ;
- 3600F par m<sup>2</sup> d'affiche peinte et par an pour les autres produits de consommation ;
- 45000F par panneau réclame et par mois ;
- 7500F par appareil sonore et par jour.

La coordination du travail de l'ensemble de ces trois divisions est assurée par la division analyses, statistiques et stratégies.

#### ***4- La division analyses, statistiques et stratégies***

Au niveau de cette division, est procédée à la centralisation des statistiques de recouvrement. Un point hebdomadaire est fait chaque mardi lors d'une réunion à laquelle prennent part tous les agents du service. Au cours de cette réunion, sont commentées et analysées les performances réalisées au niveau de chaque arrondissement par rapport aux objectifs de recouvrement fixés, et, sont arrêtés les moyens stratégiques à mettre œuvre pour combler les écarts et éventuellement dépasser les prévisions. **Cette division est donc une cheville ouvrière du dispositif de recouvrement mis en place par la Régie principale de recettes propres.**

A ces divisions s'ajoutent l'ensemble des régies auxiliaires de recettes, au nombre de dix-huit, installées dans les arrondissements et les Services pourvoyeurs de recettes (Service des Affaires domaniales, Direction des Services techniques, Direction des services à la population). Elles encaissent exclusivement par voie de placement de valeurs inactives alors que la Régie principale encaisse également au vu de titres rendus exécutoires par le Maire de la Ville, des contrats et décisions de justice.

Les recouvrements effectués au niveau de ladite Régie sont de deux ordres. Il s'agit des :

- recouvrements directs dits de droits constatés ;
- recouvrements sur émissions d'avis ou de factures.

Les recouvrements directs

Ceux-ci sont effectués par le placement de tickets (valeurs inactives) à l'occasion du passage quotidien ou mensuel d'agents de recouvrement en tenue uniforme kaki dans les secteurs d'activités commerciales. Les agents de recouvrement sont répartis par groupes dans les treize (13) arrondissements de la Ville et sont périodiquement mutés pour éviter la familiarité avec les usagers, ce qui pourrait être compromettant pour de bonnes réalisations.

Les activités donnant lieu au recouvrement direct sont :

celles observées dans les marchés secondaires de la Ville ;

celles relevant de l'exploitation du domaine public aux fins de boutiques, baraques, kiosques, cabines téléphoniques, débits de boissons, cabarets, bars, buvettes et autres aux abords des rues et artères – l'exploitation du domaine public fait l'objet dans ce cas de placement de tickets domaine public ;

les manifestations bruyantes ;

celles d'exploitation des gares routières par les syndicats de conducteurs de taxis à deux, trois et quatre roues (tickets taxis motos, taxis villes, tickets de stationnement et de chargement sur les gares routières).

La prestations de services administratifs (actes d'état civil, légalisations par exemple) donnent aussi lieu au placement de valeurs inactives.

Le Régisseur principal de recettes est placé sous l'autorité du Receveur percepteur de Cotonou au plan fonctionnel et celle administrative du Maire conformément aux dispositions de l'article 11 de l'arrêté portant institution d'une Régie principale de recettes et de Régies auxiliaires. Les valeurs sont donc mises à sa disposition par celui-ci sur la base de bons. La mise à disposition de valeurs inactives donne lieu à l'établissement d'une fiche de prise en charge dûment signée par le Régisseur principal et le Receveur percepteur.

Les informations portées sur cette fiche de prise en charge sont ensuite introduites dans la base informatisée de gestion des valeurs inactives pour suivi. Le Régisseur principal de recettes met à son tour à la disposition des régisseurs auxiliaires les valeurs inactives sur la base de bons. Chaque régisseur auxiliaire dispose d'un cahier où sont retracées les opérations de prise en charge de valeurs inactives et de reversement de fonds tenu au niveau de la division analyses, statistiques et stratégies. Le Régisseur principal de recettes

tient en outre des registres de suivi des valeurs. La contexture de ces registres est la suivante :

Dates	Prise en charge			Versement				Solde	
	Qté	Montant		N° quittance	Qté	Montant		Qté	Montant

La bonne tenue de ces registres lui permet de disposer à chaque instant du solde à reverser par nature de valeur et facilite les contrôles. La liste complète des valeurs inactives gérées par la Régie principale de recettes qui recouvre également, rappelons-le, au vu de titres exécutoires que sont les avis, figure en annexe du présent document.

#### Les recouvrements sur émission d'avis

Donnent lieu au recouvrement sur avis, les activités relatives à/au:

- l'exploitation des grands domaines publics affectés aux usages à but lucratif donnant lieu au paiement de redevances ;
- l'exploitation du domaine public aux fins de parkings par les établissements, entreprises et sociétés de droit privé ;
- l'exploitation de panneaux et autres supports publicitaires par des régies concessionnaires des espaces publicitaires de la Ville ;
- la location de biens et immeubles de la Mairie de Cotonou ;
- l'exploitation des latrines dans les marchés secondaires ;
- pacage ;
- l'entreposage de matériaux de construction sur le domaine public.

#### *L'émission des avis*

Avant l'émission des avis et factures, des agents du Département des Services économiques (Service des gares et parkings, Service des marchés) procèdent au recensement de toutes les activités relevant des domaines mentionnés précédemment ainsi qu'à la prise de mesures. Ces données leur permettent ensuite d'établir les bases et d'évaluer les montants des redevances qui sont portés sur les avis ou les factures aux noms des personnes concernées.

Dans certains cas néanmoins les avis ou factures sont établis sur la base de clauses contenues dans des contrats (régies publicitaires concessionnaires de l'espace publicitaire de la Ville).

L'ensemble des avis et factures est déposé au Service de la Régie principale de recettes qui procède à leur distribution ouvrant ainsi la phase de recouvrement.

#### *L'organisation du recouvrement*

Sur les avis, il est précisé aux contribuables le lieu où ils doivent se rendre pour le paiement de même que le délai dont ils disposent pour s'acquitter de leurs dettes. En fait, les arrêtés municipaux n°022, 023, 024, 025, 026 et 027/MCOT/SG/DSEF/DSF/RP de l'année 2004 portant fixation, réglementation et modalités de paiement des taxes, droits et redevances prévoient généralement des échéances de paiement spontané (avant le 1<sup>er</sup> avril pour les taxes, droits et redevances à paiement annuel ; avant le 10 de chaque mois pour ceux à paiement mensuel) ainsi que des sanctions pour retard ou défaut de paiement (100% de majoration et amendes). **Mais ces échéances ne sont pratiquement pas connues et donc pas respectées.** Par contre, lesdits textes ne prévoient cependant pas un délai d'exigibilité pour les avis ou factures. La sanction de retard de paiement (100% de majoration) est plutôt appliquée lorsque les avis ne sont pas réglés dans les délais impartis. Le Régisseur principal de recettes encaisse le montant de la redevance ou de la taxe sur présentation de l'avis ou de la facture et délivre quittance après reversement à la recette perception.

Périodiquement, le point des recouvrements sur avis est fait aux services concernés du Département des Services économiques. La division analyses, statistiques et stratégies estime qu'environ **50% seulement des recettes propres sont recouvrés sans qu'il ne soit nécessaire d'adresser des convocations aux contribuables** : dans la plupart des cas, la Régie principale de recettes a recours à la convocation des contribuables débiteurs. Les points faits aux services du Département des Services économiques (DSE) permettent à ceux-ci d'envoyer des lettres d'avertissement aux contribuables récalcitrants qui ne se sont pas exécutés malgré les convocations, les sommant de s'exécuter dans un délai de cinq (05) jours. Généralement ces lettres d'avertissement sont multipliées. Le Service de la Régie principale de recettes a, dans les cas extrêmes, recours à la saisie pour contraindre les débiteurs à s'exécuter ; mais il faut noter que le **recouvrement forcé est relativement peu mis en œuvre.** Lorsqu'il est mis en œuvre, les biens saisis séjournent longtemps dans les magasins de la Municipalité sans que les débiteurs saisis réagissent et que la Mairie elle

même ne procède à leur vente. Dans quelques cas, les propriétaires des biens finissent par venir les chercher à la suite de transactions aboutissant au paiement d'une partie des sommes dues.

Pour améliorer ses recouvrements le service de la Régie principale a mis en place une brigade de recouvrement et de contrôle du placement des valeurs inactives placée sous l'autorité directe du chef de service. Cette brigade effectue des descentes inopinées sur le terrain pour contrôler le travail des agents de recouvrement. Il s'agit là d'un **bon moyen pour éviter les fraudes et malversations** qui ne sont pas rares dans les structures où sont maniés des deniers publics.

S'agissant des moyens, nous avons pu nous rendre compte qu'avec une mission aussi importante pour la Ville de Cotonou, le Service de la Régie principale de recettes ne dispose en tout et pour tout que de deux micro-ordinateurs. Les bons, états de versement sont parfois établis à la main. Pour ses photocopies le service ne dispose même pas d'un appareil photocopieur : les agents sont obligés de les faire à l'extérieur du service.

Par ailleurs, même s'il est vrai que c'est un travail de terrain qui se fait, il n'en est pas moins vrai que le service doit disposer des locaux suffisants pour un meilleur rendement. Les cent soixante huit (168) agents du service partagent cinq bureaux empruntés au bloc administratif du 13<sup>ème</sup> arrondissement. Les agents qui sillonnent la Ville le font avec leurs propres engins même s'ils reçoivent des dotations de carburant. Le parc automobile du service est réduit à un pick-up.

En conclusion, **les moyens de travail en tout genre font cruellement défaut** dans ce service de recouvrement des recettes propres dont les performances sur la période 2003-2006 sont retracées dans les tableaux ci-après par service ou direction pourvoyeur(se) de recettes :

**Tableau n° 1: Point d'exécution des recettes des services marchands sur la période 2003-2006 (en millions de francs CFA)**

Années Nature de recettes	2003		2004		2005		2006	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Amendes de simple police	54,2375	13,689	15	10,575	27	7,349	10	11,298
Droit de place sur les marchés	90,510	56,950	60	69,5458	75	65,542	90	82,260
Excédent des produits sur charges gares					200	28,77	150	36,34255
Taxe de stationnement gares routières						0,398	40	0
Excédent des produits sur charges des marchés					40	0	15	0
Droit de stationnement	4,482	0,550	3,5	2,4755	50,06	4,2751	50,060	0,990
Droit de parking					169,838	108,605	160	127,2164
Location des biens immeubles	51,975	2,01	100	86,72875	7,6877	13,24724	8,087764	3,77309
Taxe d'occupation du domaine public	204,610	109,111	110	19,2348	200	184,7855	200	174,154
Produit d'exploitation des latrines	4,075	2,132			1,620	1,11	1,620	1,08
Taxe de pacage	0,815		0,9		1	0	1	0
Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements	5,379	1	10	4,260	7	6,220	7	5,155
Taxe sur la publicité	74,564	29,118	50	138,0738	150	152,350	300	209,128
Taxe sur les taxis à deux, trois et quatre roues	133,171	41,343	60	37,969	50	33,682	55	3,314
Taxe sur les véhicules de transport des substances de carrière	47,2375		47,2375	0,0792	50	0	0	0
Revenu de la vente des biens saisis	10		5		2	0	2	16,820
Total	681,0565	255,90365	461,6375	542, 05536	1031,206	606,335294	1089,76776	671,812732

**Source :** Bordereaux de développement des recettes de la Recette perception de Cotonou

**Tableau n° 2: Point d'exécution des recettes de la Direction des Services techniques sur la période 2003-2006 (en millions de francs CFA)**

Années Nature de recettes	2003		2004		2005		2006	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Redevance d'installation d'apatams	16,5	0	6	2,6375	6	0,06	6	0
Autres prestations de services	5,009	2,8525	2	6,1225	4,5	7,9445	4,5	6,627
Location des véhicules de la Mairie	14,820	5	10	10,66	15	6,675	3	4,47775
Produit de la vente de dossiers d'appel d'offres	10	2,86808	50	53,150	30	16,950	30	23,8
Total	46,329	10,720580	68	72,570	55,5	31,6295	43,5	34,90475

**Source** : Bordereaux de développement des recettes de la Recette perception de Cotonou

**Tableau n° 3 : Point d'exécution des recettes de la Direction des services à la population sur la période 2003-2006 (en millions de francs CFA)**

Années Nature de recettes	2003		2004		2005		2006	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Inhumations et concessions	106,05	40,895	50	57,547	60	42,3765	60	26,234
Expéditions des actes administratifs	288,820	176,2818	270	197,129	200	206,375	20	8,7265
Expéditions des conventions					40	0	40	62,608
Légalisations de signatures					107,150	0	100	171,474
Certification foncière					10	0	10	0
Taxe d'enlèvement des ordures	33	7,615	12	5	11	6,135	142,280	62,42
Taxe sur les armes à feu	1,34475	0,2898	1,488	0,2576	0,5	0,184	0,5	57,5
Total	429,21475	225,0816	333,488	259,93365	248,65	255,0707	372,780	96,07

**Source** : Bordereaux de développement des recettes de la Recette perception de Cotonou

**Tableau n° 4 : Point d'exécution des recettes du Service des Affaires domaniales sur la période 2003-2006 (en millions de francs CFA)**

Années Nature de recettes	2003		2004		2005		2006	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Droits de mutation					10	0	10	0
Délivrance de permis d'habiter					30	22,143	30	48,180
Permis de voirie et de construction	5,5	6,860312	34	24,980160	35	25,657	40	17,284404
Autres produits					16,5	6,780199	16,5	79,727
Total	5,5	6,860312	34	24,980160	91,5	54,580	96,5	145,192

**Source :** Bordereaux de développement des recettes de la Recette perception de Cotonou

Afin d'analyser efficacement les données des tableaux précédents nous avons calculé les taux de recouvrement par nature de recettes. Les résultats des calculs sont présentés dans les tableaux suivants :

**Tableau n°5 : Evolution des taux de recouvrement (en %) par nature de recette au niveau des services marchands entre 2003 et 2006**

Années Natures de recettes	2003	2004	2005	2006
Amendes de simple police	25,24	70,5	27,22	112,98
Droit de place sur les marchés	62,92	115,91	87,39	91,40
Excédent des produits sur charges gares			14,39	24,23
Taxe de stationnement gares routières				0
Excédent des produits sur charges des marchés			0	0
Droit de stationnement	12,27	70,73	8,54	1,98
Droit de parking			63,95	79,51
Location des biens immeubles	3,87	86,73	172,32	46,65
Taxe d'occupation du domaine public	53,33	174,86	92,39	87,08
Produit d'exploitation des latrines	53,32		68,52	66,67
Taxe de pacage	0	0	0	0
Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements	18,59	42,6	88,86	73,64
Taxe sur la publicité	39,05	276,15	101,57	69,71
Taxe sur les taxis à deux, trois et quatre roues	31,05	63,28	67,36	36,61
Taxe sur les véhicules de transport des substances de carrière	0	0,17	0	
Revenu de la vente des biens saisis	0	0	0	14,01
Total	37,57	117,42	58,80	61,65

**Source :** calculs réalisés à partir des statistiques du bordereau de développement

Il ressort de l'analyse de ce tableau qu'avant la réforme ayant abouti à la création de la Régie le taux de recouvrement était très faible (37,57%). En 2004, année de création de la Régie, le taux de recouvrement des recettes des services marchands a connu une amélioration spectaculaire franchissant la barre des 100% de réalisation (117,42%), avec une nette amélioration au niveau de la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, de la taxe sur la publicité, de la taxe d'occupation du domaine public. Mais après 2004, le taux de recouvrement a chuté à 58,8% puis a connu une légère amélioration en 2006 (61,65%). Les taux de recouvrement les plus faibles (en dehors de ceux qui sont absolument nuls) sont observés au niveau des rubriques ci-après :

## 1. Avant la réforme de 2004

- location des biens immeubles (3,87%) ;
- droits de stationnement (12,27%) ;
- taxe sur les spectacles, jeux et divertissements (18,59%) ;
- amendes de simple police (25,24%).

## 2. Après la réforme de 2004

- taxe sur les véhicules de transport de substances de carrière (0,17% en 2004 et rien sur les deux années suivantes) ;
- droits de stationnement (8,54% en 2005 et 1,98% en 2006).

Les taux de recouvrement nuls son observés au niveau de :

- excédent de produits sur charges des marchés ;
- taxe de pacage.

Les taux de recouvrement des rubriques ci-après sont également faibles vu que sur toute la période, ils n'ont jamais atteint 75% . Il s'agit de/du :

- le produit d'exploitation des latrines ;
- la taxe sur les taxis à deux, trois et quatre roues ;
- le revenu de la vente des biens saisis.

Ainsi donc, certaines rubriques contribuent particulièrement à la faiblesse des taux de recouvrement au niveau des services marchands. Le taux nul observé en matière de taxe sur les véhicules de transport de substances de carrière s'explique par la quasi inexistence de carrière dans la Ville de Cotonou. Quant à la taxe de pacage, le taux nul en la matière s'explique par le fait que Cotonou n'est pas une Municipalité où l'élevage est développé. L'excédent nul de produits sur charges des marchés lui se justifie par son non reversement par la Société de Gestion des marchés autonomes (SOGEMA).

La situation au niveau de la régie de la DST est la suivante :

**Tableau n°6 : Evolution des taux de recouvrement (en %) par nature de recette au niveau de la Direction des services techniques entre 2003 et 2006**

Années Natures de recettes	2003	2004	2005	2006
Redevances d'installation d'apatams	0	43,96	1	0
Autres prestations de services	56,95	306,13	176,54	45,70
Location des véhicules de la Mairie	33,74	106,6	44,5	149,26
Produits de la vente des dossiers d'appel d'offres	28,68	106,3	56,5	79,33
Total	23,14	106,72	60	80,24

**Source** : calculs réalisés à partir des statistiques du bordereau de développement

Ici aussi l'évolution des taux n'est pas constante. On remarque que les résultats sont nettement meilleurs après la réforme de 2004 notamment grâce à la location des véhicules de la Mairie et aux autres prestations et services. Les rubriques à faibles rendements sont :

- ▶ Redevance d'installation d'apartements (43,96% en 2004, 1% en 2005 et 0% en 2006)
- ▶ Produits des ventes de dossiers d'appels d'offres.

La régie de la DSAP a réalisé les performances suivantes:

**Tableau n°7 : Evolution des taux de recouvrement (en %) par nature de recette au niveau de la Direction des services à la population entre 2003 et 2006**

Années Natures de recettes	2003	2004	2005	2006
Inhumations et concessions	38,56	115,09	70,63	43,72
Expéditions des actes administratifs	9,04	73,01	103,19	43,63
Expéditions des conventions			0	156,52
Légalisations de signature			0	171,47
Certification foncière			0	0
Taxe d'enlèvement des ordures	23,08	41,67	55,77	62,42
Taxe sur les armes à feu	21,55	17,31	36,8	57,5
Total	52,44	77,94	102,58	96,07

**Source** : calculs réalisés à partir des statistiques du bordereau de développement des recettes

On pourrait dire ici que les taux de recouvrement sont presque excellents globalement. Mais en observant de plus près les chiffres on se rend compte qu'en 2004 et 2005 les taux de recouvrement de la taxe sur les armes à feu sont nettement inférieurs à 50% (respectivement 17,31% et 36,8%). En ce qui concerne les inhumations et concessions les taux de recouvrement sont en baisse constante depuis 2004 (115,09% en 2004, 70,63% en 2005 et 43,72% en 2006). Au niveau de la régie du SAD, il en va autrement.

**Tableau n° 8 : Evolution des taux de recouvrement (en %) par nature de recette au niveau du Service des Affaires domaniales entre 2003 et 2006**

Années Natures de recettes	2003	2004	2005	2006
Droits de mutation			0	0
Délivrance de permis d'habiter			73,81	160,6
Permis de voirie et de construire	124,73	73,47	73,31	43,21
Autres produits			41,09	483,19
Total	124,73	73,47	59,65	150,46

**Source** : calculs réalisés à partir des statistiques du bordereau de développement des recettes

Au niveau de ce dernier service, le taux de recouvrement global a connu une très nette amélioration en 2006 montant jusqu'à 150,46%. Par contre rien n'a été recouvré au niveau des droits de mutation en 2005 et 2006.

**NB :** Les cases vides correspondent aux années où il n'y a pas eu soit de prévisions, soit ni prévisions ni réalisations.

Une synthèse de l'analyse des statistiques au niveau de ces quatre structures (régies) permet de remarquer que **les taux de recouvrement les moins bons sont enregistrés au niveau des services marchands**, notamment après 2004 comme l'indique le graphique 1 en annexe. Les recouvrements des produits et taxes concernés sont directement gérés par la Régie principale de recettes. Les rubriques des services marchands sont également les plus nombreuses.

Les produits des recettes recouvrées par le Service de la Régie principale de recettes servent en même temps que d'autres produits à couvrir les charges inscrites au budget de la Municipalité.

### **C- Service du Budget et de la Comptabilité**

Pour accomplir les missions évoquées précédemment à son sujet, le service est organisé en un secrétariat, une division de la préparation du budget et de la solde, une division de l'exécution du budget, une division de la gestion du matériel et de la comptabilité matière et enfin une division du contrôle.

#### ***1- La division de la préparation du budget et de la solde***

Cette division comme on peut le constater assure deux missions. En fait, le manuel de procédures de la DSEF (avril 2004) a prévu une division de la préparation du budget et une division de l'exécution du budget. Mais pour des raisons d'insuffisance de locaux, ici également, les agents du service, chargés de la solde partagent le seul bureau de la préparation.

Pour le travail de préparation du budget primitif, il est fait recours aux budgets antérieurs et aux comptes administratifs y relatifs. Compte tenu des éléments de conjoncture et des prévisions de recettes obtenues auprès des Services des Impôts, du Service de la Régie principale de recettes et autres administrations financières, des ajustements et arbitrages sont effectués. Dans la préparation du budget, **l'informatisation se révèle être un grand**

**avantage** en ce sens qu'elle facilite le travail des agents : la contexture du budget existe en machine et il suffit d'introduire au fur et à mesure les montants. Néanmoins le parc informatique de cette division est réduit à deux micro-ordinateurs. Aux périodes de pointe, les agents se rabattent sur les équipements d'autres divisions retardant ainsi l'évolution des tâches à ces niveaux.

### ***2- La division de l'exécution du budget***

C'est la division qui emploie le plus grand effectif du service. Ses agents sont en contact permanent avec les divers fournisseurs et prestataires de services de la Municipalité.

Les procédures d'exécution semblent être maîtrisées au vu des nombres de rejets. Pendant notre séjour au niveau de cette division nous nous sommes rendu compte que les arriérés de paiement se sont accumulés pour diverses raisons (dont les tensions sur la trésorerie et les ardoises laissées par la défunte Circonscription urbaine de Cotonou). **Les moyens dont dispose le service pour accomplir ses missions ne sont pas suffisants.**

Un seul ordinateur est affecté à la production de tous les mandats de paiement et bordereaux d'émission appuyant les pièces de dépenses. Il va sans dire que cette situation n'est pas de nature à raccourcir les délais. Toutes les sections de cette division sont abritées dans deux bureaux. Les agents de la section comptabilité travaillent au milieu de piles de dossiers et de pièces justificatives. Ils ne disposent pas d'armoires où ranger les documents et dossiers à préparer pour le contrôle.

### ***3- La division du contrôle***

Cette division qui n'est pas prévue dans le manuel de procédures a été créée pour contribuer à la réduction du nombre de rejets de mandats de paiement par la Recette perception.

En effet, elle est chargée des contrôles de forme et de fond des dossiers montés par la division de l'exécution. Dans la pratique, tous les dossiers de mandatement sont transmis à la division du contrôle avant leur signature par l'ordonnateur ou l'ordonnateur délégué. Les agents les contrôlent, les annotent et font leurs observations avant de les renvoyer à la division de l'exécution. En cas d'anomalies, d'erreurs ou de fautes, celles-ci sont corrigées et les dossiers renvoyés aux contrôleurs qui s'assurent que leurs observations ont été prises en compte. Si de nouvelles insuffisances ne sont pas relevées les dossiers sont renvoyés à la division de l'exécution du budget pour être transmis aux autorités signataires (ordonnateur ou ordonnateur délégué) après les paraphes successives du chef division

exécution du budget, du chef service budget et comptabilité et du DSEF. Dans le cas contraire, les mouvements se poursuivent entre les deux divisions jusqu'à apurement.

L'existence même de cette division constitue un élément positif en ce sens qu'elle permet de corriger une grande partie des erreurs et anomalies motifs de rejet des mandats de paiement. La baisse constante du nombre de rejets (189 rejets au 30 juin 2005, 134 au 30 juin 2006 et 122 au 30 juin 2007) n'est pas sans rapport avec son existence.

#### ***4- La division comptabilité des patrimoines, stocks et valeurs inactives***

Elle gère sous l'autorité du chef service budget et comptabilité le patrimoine mobilier et immobilier de la Mairie de Cotonou, de même que les stocks de fournitures et valeurs inactives notamment les bons d'essence.

Dans ce cadre, elle procède ou est représentée dans les commissions qui réceptionnent les travaux de la Ville. Elle assiste de plein droit aux cérémonies de livraison de fournitures. Elle est également chargée de l'entretien et du suivi de tous les éléments composant le parc automobile, du matériel informatique. Après les réceptions, c'est elle qui procède à la répartition des biens acquis **mais ne dispose pas de magasin à proprement parler pour stocker les biens**. En fait c'est un bureau de la Mairie qui fait usage de magasin. Mais heureusement, peut-être, les services bénéficiaires des biens, matériels et fournitures sont presque toujours en situation de pénurie de sorte qu'à l'approvisionnement il n'y a généralement nul besoin de stocker.

Le service des Affaires domaniales constitue le dernier service du département.

#### **D- Service des Affaires domaniales**

Il est actuellement structuré en trois divisions à savoir :

- la division contrôle de légalité et gestion du patrimoine immobilier ;
- la division lotissement, permis de construire et contentieux ;
- la division des actes domaniaux et de l'immobilier.

##### ***1- La division contrôle de légalité et gestion du patrimoine immobilier***

Elle procède à la vérification de la présence de toutes les pièces constitutives des dossiers de demande d'actes domaniaux ainsi qu'au contrôle de leur authenticité et conformité. Les dossiers de demande d'actes préalablement traités par la division des actes lui sont transmis à cet effet.

Ladite division a été récemment créée pour contribuer à la réduction du nombre de contentieux liés au foncier dans la Ville de Cotonou. A l'issue du contrôle, les dossiers en règle sont envoyés au secrétariat du service, appuyés d'un procès verbal. Ceux comportant des anomalies sont rejetés mais peuvent faire l'objet de régularisation. La plupart des rejets ont pour motifs :

- incohérence au niveau des pièces fournies notamment les conventions de vente et les arrêtés préfectoraux ;
- la non-conformité au répertoire.

Sur 106 demandes d'actes introduites en mars 2007 par exemple, la division a enregistré 41 rejets soit 36,68% de rejets.

En ce qui concerne le volet gestion du patrimoine immobilier, sa mise en œuvre a timidement démarré avec les opérations d'identification et de recensement des domaines privé et public de la Municipalité. L'objectif est de réaliser l'état des lieux des espaces public et privé de la Ville pour aboutir à la création d'une base de données dans les mois à venir. Pour l'heure, on estime qu'il existe 57000 à 60000 parcelles à Cotonou et qu'à peine 20% des bâtis ont toutes leurs pièces à jour.

## ***2-La division des actes domaniaux et de l'immobilier***

La division des actes domaniaux et de l'immobilier délivre plusieurs types d'acte. Par l'affirmation de la convention de vente, l'administration municipale constate la cession d'une parcelle d'un présumé propriétaire à un acquéreur et confirme l'exactitude des signatures des mis en cause. Cette formalité est matérialisée par le remplissage d'un imprimé en cinq exemplaires par les deux parties accompagnées de leurs témoins, et l'apposition d'un timbre de dix (10) mille francs CFA sur chacun des exemplaires. Trois copies sont remises au requérant et les deux autres sont conservées par l'administration. La cession d'un domaine comportant changement de propriétaire, le cédant est tenu de procéder à la mutation de nom. Cette mutation de nom est enregistrée au niveau de l'administration municipale par la délivrance d'un certificat de mutation. Les droits de mutation (imprimé à remplir lors de la formalité) s'élèvent à cinq cents (500) francs CFA. Lors de la formalité de mutation, il est généralement recommandé aux usagers d'introduire dans le même temps des demandes d'attestation de recasement et de certificat d'appartenance dans la mesure où la délivrance de ces trois actes est subordonnée à la présentation des mêmes pièces. De plus, attestation de recasement et certificat d'appartenance sont requis pour la délivrance du permis d'habiter. Les frais d'attestation

de recasement et de certificat d'appartenance s'élèvent à vingt cinq (25) mille francs payés sur ordre de recettes aux guichets de la Recette perception de Cotonou.

Le permis d'habiter est quant à lui un acte qui autorise le présumé propriétaire à occuper les lieux. La liste des pièces à fournir pour cette formalité comporte entre autres pièces, la quittance de paiement de la taxe topographique (pour les parcelles situées dans la zone service topographique, zone anciennement lotie) ou le reçu des frais de lotissement (pour les parcelles situées dans les zones récemment loties ou en cours de lotissement). Normalement toutes ces formalités sont préalables à l'occupation d'un espace, mais au Bénin, elles se font généralement après plusieurs années de vie sur le domaine et peu de présumés propriétaires détiennent ces actes, **vivant dans une insécurité foncière complète.**

L'établissement du certificat administratif relève également des domaines de compétences de la division. Il s'agit d'un acte intermédiaire entre le permis d'habiter et le titre foncier, d'un certificat de constatation de droits administratif. Il est parfois exigé par les banques dans la constitution de garanties de prêts. Les droits de délivrance de cet acte s'élèvent à cinquante (50) mille.

### ***3- La division lotissement, permis de construire et contentieux***

Le lotissement est une opération d'urbanisme consistant à découper un domaine en lots ou parcelles destinés à des constructions à usages d'habitation, commercial ou industriel. Il commence par les travaux d'état des lieux au cours desquels sont recensés tous les ouvrages à caractères public et privé réalisés sur le domaine. Après des enquêtes de commodo et incommodo et adoption du plan de voirie et d'équipements socio-communautaires, il est procédé à la délimitation de la parcelle de chaque propriétaire en tenant compte des coefficients de réduction retenus. Au cours de ce processus aboutissant au recasement, les opérations ne sont pas toujours conduites et exécutées dans la plus stricte orthodoxie ce qui est généralement source de contentieux. Il faut signaler que l'absence de texte encadrant les opérations et la mise en place de comités de recasement fantaisistes sont de nature à favoriser cet état de chose. C'est, selon les dires de quelques spécialistes, l'anarchie dans le domaine. Des efforts sont cependant en train d'être faits pour mettre de l'ordre.

Le permis de construire est un acte obligatoire et préalable à toute édification de bâtiment, en principe. Il est délivré sur des parcelles dotées de permis d'habiter ou de titre foncier. Pour l'obtenir le requérant doit introduire une demande précisant le type et les

caractéristiques de la construction à réaliser et portant un timbre fiscal de 350FCFA. Lorsque la superficie de la parcelle dépasse 150m<sup>2</sup> le dossier (qui comporte des pièces écrites et des pièces graphiques) est introduit par un architecte. Ensuite, l'administration se porte sur le terrain pour une enquête de commodo et incommodo à l'issue de laquelle tout le dossier est transmis à la Direction départementale de l'Habitat et de l'Urbanisme, à la Compagnie nationale des Sapeurs Pompiers, à la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de base, à la Direction des Services techniques de la Mairie de Cotonou pour étude et avis. A la suite des travaux de la commission installée à cet effet, l'autorisation de construire est donnée ou non au requérant sur la base notamment des indications retenues dans le plan d'urbanisme. **La procédure dure en moyenne entre 3mois et un (01) an. Il faut bien reconnaître qu'elle est longue** pour celui qui a réuni les ressources nécessaires et n'attend que cette autorisation pour exécuter son projet de construction. La Mairie de Cotonou délivre en moyenne une dizaine de permis de construire chaque année sur une centaine de demandes introduites. Le permis de construire coûte 100FCFA par m<sup>2</sup> pour les habitations et 150FCFA pour les bâtiments à usages commercial et industriel.

Cet exercice de réalisation de l'état des lieux que nous venons de faire doit nous permettre d'identifier notre problématique.

## **Section deuxième: Ciblage de la problématique et vision globale de résolution**

Cette section comprend deux paragraphes : l'inventaire des éléments de l'état des lieux, le choix, la spécification et la vision globale de résolution de la problématique retenue.

### **Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux de base**

Au niveau de l'état des lieux nous avons fait certains constats et observations relatifs au fonctionnement des services du DSF. Ces constats seront regroupés par nature en atouts et faiblesses.

#### **A- Inventaire des forces et atouts**

Nous retenons de l'exposé ci-dessus les forces et atouts suivants :

1. existence d'un manuel de procédures de la Direction des Services économiques et financiers ;

2. existence d'une division des analyses et de la stratégie au niveau du Service de la Fiscalité ;
3. création d'une Régie principale de recettes et de Régies auxiliaires de recettes chargées sous l'autorité du Receveur percepteur du recouvrement des recettes propres de la Ville;
4. informatisation des opérations de préparation du budget ;
5. existence d'une division contrôle au sein du Service Budget et Comptabilité ;
6. la mise en place d'une brigade de recouvrement et de contrôle de placement des valeurs inactives au niveau de la Régie principale de recettes pour prévenir les malversations ;
7. taux de rejets des mandats de paiement en baisse .

Ces atouts sont balancés par des faiblesses et menaces.

### **B- Inventaire des faiblesses et menaces**

Les faiblesses et menaces consignées dans cette partie du travail sont également celles relevées au moment de l'état des lieux. Elles ont pour nom :

1. identification partielle des matières imposables ;
2. sous évaluation des bases imposables ;
3. insuffisance communicationnelle entre la Mairie et ses administrés ;
4. faiblesse des taux de recouvrement d'impôts locaux ;
5. faiblesse du taux de recouvrement spontané en matière de recettes propres ;
6. recouvrement forcé peu opérationnel en matière de recettes propres;
7. mauvaises conditions générales de travail ;
8. insuffisance de moyens de tout genre ;
9. inexistence d'une comptabilité analytique ;
10. défaut de magasin de stockage des fournitures et matériels de la Municipalité ;
11. inexistence d'une base de données relatives aux patrimoines public et privé ;
12. non maîtrise de l'espace ;
13. rejet fréquent des demandes de documents fonciers ;
14. accumulation des arriérés de paiement ;
15. longs délais de délivrance de permis de construire ;
16. litiges domaniaux ;
17. faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands.

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

**C- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt****Tableau n° 9 : Identification des problématiques possibles**

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
1	Le recouvrement des recettes propres	-Faiblesse du taux de recouvrement spontané -Recouvrement forcé peu opérationnel -Mauvaises conditions générales de travail -Faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands -Insuffisance de moyens de tout genre -Effectif insuffisant	Recouvrement non optimal des recettes propres	<b>Problématique du recouvrement optimal des recettes propres</b>
2	Les impôts locaux	-Identification partielle des matières imposables -Sous évaluation des bases imposables -Base de données incomplète -Faiblesse du taux de recouvrement des impôts locaux	Rendement non optimal des impôts locaux	<b>Problématique du rendement optimal des impôts locaux</b>
3	La gestion comptable et financière	-Inexistence d'une comptabilité analytique -Accumulation des arriérés de paiement -Défaut de magasin de stockage digne du nom	Gestion comptable et financière non performante	<b>Problématique de la gestion comptable et financière performante</b>
4	La gestion du domaine	-Litiges domaniaux -Longueur des délais de délivrance de permis de construire -Rejet fréquent des demandes de documents fonciers -Non maîtrise de l'espace -Inexistence d'une base de données relatives aux patrimoines public et privé	Gestion non efficace des affaires domaniales	<b>Problématique de la gestion efficace des affaires domaniales</b>

**Source** : état des lieux

Il s'agit maintenant de choisir une problématique parmi celles que nous venons d'identifier.

## **Paragraphe 2 : Choix, spécification et vision globale de résolution**

Ce paragraphe comporte trois sous paragraphes.

### **A- Choix de la problématique du recouvrement optimal des recettes propres**

A l'occasion du regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt, nous avons identifié quatre problématiques possibles à savoir :

1. la problématique du rendement optimal des impôts locaux ;
2. la problématique de la gestion efficace des affaires domaniales ;
3. la problématique de la gestion comptable et financière performante ;
4. la problématique du recouvrement optimal des recettes propres.

La première problématique nécessite pour sa résolution des connaissances approfondies en matière de fiscalité locale. Nous estimons que les nôtres ne sont pas suffisantes pour traiter efficacement cette problématique. Il s'agit également d'une problématique qui a été déjà largement prise en compte par des études antérieures.

Pour la deuxième problématique nous sommes confrontée à la même difficulté à la différence qu'ici, nous sommes encore moins outillée. Nos connaissances en matière de gestion des affaires domaniales se limitent à celles que nous avons acquises pendant notre bref passage au Service des Affaires domaniales et celles de culture générale ; rien de suffisamment consistant donc pour traiter une problématique aussi importante pour la Municipalité de Cotonou.

Les deux problématiques alors susceptibles de retenir notre attention sont celles liées à la gestion financière et comptable performante et au recouvrement optimal des recettes propres. En ce qui concerne la première (problématique de la gestion comptable et financière performante), sa résolution n'apporterait pas grand chose de fondamentalement utile à la Mairie de Cotonou. En effet, les problèmes spécifiques qui la composent :

- ▶ inexistence d'une comptabilité analytique ;
- ▶ accumulation des arriérés de paiement ;
- ▶ défaut de magasin de stockage digne de ce nom,

---

appellent justement pour leur résolution, la mise en place davantage de moyens de divers ordres : financier, matériel, humain et organisationnel. Par contre, la seconde problématique, nous paraît plus pertinente dans la mesure où les fruits issus de sa résolution soulageraient, dans un premier temps, la Ville de Cotonou de ses difficultés financières et de trésorerie, et, contribueraient dans un second temps, à la résolution de l'autre problématique. D'un autre côté, de nombreuses charges ont été transférées à la Municipalité sans accompagnement des ressources nécessaires. La Ville de Cotonou se doit donc de renforcer ses capacités propres, surtout lorsqu'on sait qu'elle a été deux fois sur quatre en deçà des taux prévisionnels de recouvrement de recettes propres au cours de la période 2003-2006 comme en témoigne le tableau n°10 suivant et le graphique 2 en annexe.

**Tableau n°10 : Evolution des recettes propres par rapport au budget total sur la période 2003-2006**

	2003		2004		2005		2006	
	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations	Prévisions	Réalisations
Recettes propres (RP)	1 305 676 156	559 315 993	1 009 400 845	930 874 049	1 436 611 010	1 044 504 475	1 533 498 764	1 163 567 254
Total budget (TB)	9 200 703 208	7 872 278 709	9 811 962 210	8 134 962 040	10 416 397 010	7 335 159 095	10 807 778 764	8 674 512 269
RP/TB (%)	<b>14,19</b>	<b>7,10</b>	<b>10,29</b>	<b>11,44</b>	<b>13,79</b>	<b>14,24</b>	<b>14,19</b>	<b>13,41</b>

**Source** : Service du budget et de la comptabilité

Il est vrai qu'au niveau du Service de la Régie principale de recettes il existe une division analyses, statistiques et stratégies. Mais cette division, dans l'exécution de ses tâches quotidiennes ne peut pas toujours faire un travail approfondi ; l'avis d'un observateur extérieur peut, dans ce cas se révéler utile. En conséquence, **nous retenons la problématique du recouvrement optimal des recettes propres**. Mais avant de la traiter, il convient de la spécifier.

### **B- Spécification de la problématique**

Une problématique est un ensemble de problèmes en résolution. La problématique du recouvrement optimal des recettes propres est donc un ensemble de problèmes constituant un frein au recouvrement optimal des recettes propres, c'est-à-dire, un ensemble de freins à la réalisation de meilleurs taux de recouvrement de recettes propres.

Les problèmes spécifiques composant le problème général du recouvrement non optimal des recettes propres de la Municipalité de Cotonou sont, rappelons-le :

- ▶ la faiblesse du taux de recouvrement spontané ;
- ▶ le recouvrement forcé peu opérationnel ;
- ▶ les mauvaises conditions de travail ;
- ▶ l'insuffisance de moyens de tout genre ;
- ▶ la faiblesse relative des taux de recouvrement de recettes des services marchands ;
- ▶ l'insuffisance d'effectif.

Ils ne peuvent tous être examinés dans le cadre d'un mémoire. C'est pourquoi, nous en retiendrons trois qui nous paraissent les plus pertinents pour la résolution du problème général.

Les mauvaises conditions de travail, l'insuffisance de moyens de tout genre et l'insuffisance d'effectif ne paraissent pas être des problèmes bien difficiles à résoudre. Il suffit que les autorités prennent davantage conscience de l'importance de cette mission et consentent les efforts nécessaires. D'ailleurs, un complément d'effectif a été sollicité et le nombre de personnes demandé par le régisseur principal sera bientôt affecté dans ce service. Restent alors les trois problèmes spécifiques ci-après :

- ▶ la faiblesse du taux de recouvrement spontané ;
- ▶ le recouvrement forcé peu opérationnel ;
- ▶ la faiblesse relative des taux de recouvrement de recettes des services marchands

dont la vision de résolution sera clarifiée.

### **C- Vision globale de résolution de la problématique**

La faiblesse du taux de recouvrement spontané se manifeste par la méconnaissance des échéances de paiement spontané et leur non application. Par ailleurs, et au surplus, nous avons signalé à l'état des lieux qu'environ 50% des recettes sont recouvrés suite à l'émission d'avertissements et de convocations. La fixation d'échéances de paiement spontané a pour but d'amener les usagers à se porter de leur propre chef aux guichets du Régisseur principal de recettes ou des Régisseurs auxiliaires sans attendre les avis ou factures. Mais pour cela, il aurait fallu que l'utilisateur soit suffisamment informé de ses devoirs envers sa communauté et qu'il y adhère ; tel n'est souvent pas le cas. La résolution de ce problème spécifique passera donc par l'identification de mesures incitatives au paiement spontané des droits, taxes et redevances.

Quant au recouvrement forcé peu opérationnel, il se manifeste par la mise en oeuvre peu fréquente de l'action en recouvrement, notamment celle des dispositions du manuel de procédures de la DSEF dans ce domaine (il est prévu une procédure par laquelle est délivré au régisseur un titre exécutoire en vertu duquel est mise en oeuvre l'action en recouvrement), la multiplication des lettres de rappel et la non efficacité des opérations de saisie initiées. Nous tenterons de réfléchir aux conditions de sa mise en oeuvre effective.

Les services marchands avons-nous remarqué sont ceux qui réalisent les moins bons taux de recouvrement. Ces services relèvent essentiellement du domaine public, des panneaux publicitaires et des marchés secondaires. Le recouvrement de ces recettes appelle la mise en oeuvre d'un grand nombre d'actions telles que le recensement des activités, la distribution des avis, le passage journalier ou mensuel des agents de recouvrement. La réflexion ici sera axée sur les conditions d'amélioration du recouvrement au niveau de ces services.

Les problèmes spécifiques et les approches théoriques correspondantes sont résumées dans le tableau suivant :

**Tableau n° 11 : Synthèse des approches théoriques**

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Caractéristiques des approches théoriques retenues
1	Faiblesse du taux de recouvrement spontané	Approche théorique basée les mesures d'incitation des usagers au paiement spontané.
2	Recouvrement forcé peu opérationnel	Approche théorique définissant les conditions de mise en œuvre effective du recouvrement forcé.
3	Faiblesse relative des taux de recouvrement de recettes propres des services marchands.	Approche théorique basée sur les conditions d'amélioration du recouvrement des services marchands.

La résolution de notre problématique du recouvrement optimal des recettes propres suivra les étapes successives ci-après :

- définition des objectifs (général et spécifiques) ;
- identification des causes supposées à la base des problèmes spécifiques ;
- formulation des hypothèses ;
- construction du tableau de bord ;
- revue de littérature ;
- présentation de la méthode de travail ;
- analyse des données (vérification des hypothèses) ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solution et conditions de mise en œuvre.

Ainsi donc, nous passerons par le cadre théorique et méthodologique de l'étude pour aboutir à l'analyse des données collectées.

## **CHAPITRE PREMIER : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Ce chapitre comporte également deux sections. La première est consacrée au cadre théorique et la seconde au cadre méthodologique de l'étude

### **Section première : Cadre théorique de l'étude**

A travers cette section, nous aborderons successivement les objectifs et hypothèses de l'étude (paragraphe1) et la revue de littérature (paragraphe2).

#### **Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude**

Après avoir fixé les objectifs, nous formulerons les hypothèses.

##### **A- Objectifs de l'étude**

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

##### ***1- Objectif général***

L'objectif général de notre étude est de suggérer les conditions d'éradication des obstacles au recouvrement optimal des recettes propres de la Ville de Cotonou.

##### ***2- Objectifs spécifiques***

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

- proposer des mesures incitatives pour le paiement spontané des droits, taxes et redevances constitutifs de recettes propres pour la Municipalité de Cotonou ;
- indiquer les conditions de mise en œuvre effective du recouvrement forcé ;
- suggérer les conditions susceptibles de favoriser l'amélioration des taux de recouvrement au niveau des services marchands.

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

##### **B- Formulation des hypothèses**

Il s'agit ici d'identifier dans un premier temps les causes pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques, puis, dans un second temps d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause la plus plausible.

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

Après analyse et enquête auprès de quelques agents du Service de la Régie principale de recettes, il ressort que la faiblesse du taux de recouvrement spontané est due :

- à l'incivisme des populations ;
- à l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané de ces droits et taxes ;
- au poids des nombreuses charges engendrées par l'exercice d'activités qui ne sont pas pour la plupart florissantes.

De notre point de vue, l'incivisme ne peut pas justifier complètement le manque de volonté et d'enthousiasme dont font montre les populations de Cotonou en ce qui concerne les recettes propres dans la mesure où l'incivisme est aussi décrié en matière fiscale. Cette cause ne saurait constituer une explication satisfaisante de notre problème spécifique.

Quant au poids des nombreuses charges, nous estimons que tout est question d'organisation et que, en s'engageant dans une activité, les promoteurs doivent être en mesure d'évaluer, de prévoir tout ce qu'ils auront à supporter comme charges. Il est donc toujours possible de les prendre en compte si on les prévoit. Le problème se situerait plutôt au niveau de l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané des redevances, taxes et droits qui leur sont réclamés. Le manque de compréhension et d'adhésion ne sont pas aussi de nature à stimuler le paiement spontané. Par suite, nous formulons l'hypothèse suivante : **la faiblesse du taux de recouvrement spontané s'explique par l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané.** (Hypothèse n°1)

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

Le problème spécifique du recouvrement forcé peu opérationnel peut s'expliquer par :

- l'insuffisance de l'effectif des agents assermentés ;
- la faiblesse des montants à recouvrer ;
- l'inefficacité de l'action en recouvrement.

Toutes ces causes nous paraissent valables. Cependant, la dernière nous paraît la plus pertinente de toutes dans la mesure où, la tendance au niveau de la régie de recettes est au développement d'autres moyens telle que la convocation pour obtenir des usagers qu'ils paient leurs dettes vis à vis de la Municipalité. L'hypothèse peut alors être formulée de la manière suivante : **l'inefficacité des actions en recouvrement explique le recouvrement forcé peu opérationnel.** (Hypothèse n°2)

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

Les raisons qui peuvent expliquer la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands sont multiples. Il s'agit :

- de l'effectif insuffisant des agents ;
- de l'insuffisance de motivation et de responsabilisation des agents ;
- du manque de professionnalisme ;
- du défaut de formation préalable des agents de recouvrement ;
- du mode de recouvrement direct utilisé pour la plupart des droits et taxes.

De toutes, les trois dernières nous paraissent les plus sérieuses. Le manque de professionnalisme et le défaut de formation préalable des agents de recouvrement sont liés. Ainsi, il nous reste les deux causes ci-après :

- le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme ;
- le mode de recouvrement direct utilisé pour la plupart des droits et taxes.

Malgré le mode de recouvrement direct, les résultats obtenus en ce qui concerne les services marchands pourraient être meilleurs si les agents chargés du recouvrement étaient mieux formés. C'est pourquoi nous retenons que **le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme sont à la base de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands. (Hypothèse n°3)**

### **4- Causes et hypothèse liées au problème général**

Etant donné que les problèmes spécifiques constituent des manifestations du problème général et que les causes respectives de chacun de ces problèmes spécifiques ne peuvent être agrégées pour en dégager une cause générale, nous ne pouvons formuler une hypothèse générale.

Nous récapitulons les résultats du travail effectué jusque là dans un tableau de bord.

**Tableau n° 12 : Tableau de bord de l'étude sur « Contribution au recouvrement optimal des recettes propres de la Ville de Cotonou »**

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		<b>Problème général :</b> recouvrement non optimal des recettes propres	<b>Objectif général :</b> suggérer les conditions d'éradication des obstacles au recouvrement optimal des recettes propres	<b>Cause générale :</b> -	<b>Hypothèse générale</b> -
Niveaux spécifiques	1	<b>Problème spécifique n°1 :</b> faiblesse du taux de recouvrement spontané	<b>Objectif spécifique n°1 :</b> proposer des mesures incitatives pour le paiement spontané des droits, taxes et redevances constitutifs de recettes propres	<b>Cause spécifique n°1 :</b> l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané	<b>Hypothèse spécifique n°1 :</b> la faiblesse du taux de recouvrement spontané s'explique par l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané
	2	<b>Problème spécifique n°2 :</b> recouvrement forcé peu opérationnel	<b>Objectif spécifique n°2 :</b> indiquer les conditions de mise en œuvre effective du recouvrement forcé	<b>Cause spécifique n°2 :</b> l'inefficacité des actions en recouvrement	<b>Hypothèse spécifique n°2 :</b> l'inefficacité des actions en recouvrement explique le recouvrement forcé peu opérationnel
	3	<b>Problème spécifique n°3 :</b> faiblesse relative des taux de recouvrement de recettes propres des services marchands	<b>Objectif spécifique n°3 :</b> suggérer les conditions susceptibles de favoriser l'amélioration des taux de recouvrement au niveau des services marchand	<b>Cause spécifique n°3 :</b> le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme	<b>Hypothèse spécifique n°3 :</b> le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme sont à la base de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands

**Source :** résultats de nos investigations

Avant de poursuivre notre étude, il nous a paru indispensable de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution à travers la revue de littérature.

## **Paragraphe 2 : Revue de littérature**

Elle a été réalisée à partir des thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution. Les thématiques sont, rappelons-le :

- l'approche théorique basée sur les mesures d'incitation des usagers au paiement spontané ;
- l'approche théorique définissant les conditions de la mise en œuvre effective du recouvrement forcé ;
- l'approche théorique basée sur les conditions d'amélioration du recouvrement des services marchands.

### **A- Contributions antérieures sur le problème de la faiblesse du taux de recouvrement spontané**

En matière de paiement spontané, les textes portant institution des taxes et droits ont prévu les échéances de leur paiement, mais celles-ci ne sont pas respectées.

Selon l'analyse de EL HADJ TIDJANI Traoré Adamou (2002, p.41) il se trouve que « Beaucoup méconnaissent les dispositions des lois de finances et autres textes relatifs aux taxes auxquelles ils sont assujettis ». Il faut remarquer qu'il fait une confusion dans l'utilisation des termes : il a traité en réalité des recettes propres, mais toutes les recettes propres ne sont pas des recettes non fiscales. Pour cette raison, il énonce que : « En principe, les dispositions législatives ou réglementaires relatives aux contributions fiscales et taxes doivent être portées aussi à la connaissance du public par les masses média » (EL HADJ TIDJANI, 2002, p.41). Le même auteur, par ailleurs, se rend compte que : « En général, il se pose un problème d'information au niveau de bon nombre de citoyens. Ce qui crée un défaut de communication entre les agents en charge de la collecte et ceux là. Ainsi, ils se refusent consciemment ou inconsciemment au paiement spontané de leurs taxes. » Le problème va parfois au-delà de la méconnaissance des textes en ce que « tout laisse envisager que le citoyen béninois et surtout cotonnois n'est pas informé du bien fondé ou ne perçoit pas l'utilité de sa contribution à l'effort national voire local de la couverture des dépenses publiques » A cet effet, « il faudra régulièrement procéder à une mise à

disposition du public des réalisations en terme de services offerts à la population » EL HADJ TIDJANI, 2002, p.45).

Au sujet du deuxième problème spécifique, le même auteur et un autre, OHONYI Edouard, ont fait quelques propositions.

### **B- Contributions antérieures relatives au problème du recouvrement forcé peu opérationnel**

En 2002, page 42, EL HADJ TIDJANI Traoré Adamou, a recensé parmi les difficultés pour la collecte des ressources non fiscales, la paralysie des services en charge de la collecte. Selon lui, « l'action en recouvrement des impôts et taxes, au Bénin et principalement dans la Ville de Cotonou souffre d'une certaine inertie. De tout temps, le recouvrement n'a jamais pu être poursuivi jusqu'à épuisement de la procédure. En clair, les deux derniers degrés de poursuite (la saisie et la vente) n'ont jamais été exploitées. Ceci rend l'action en recouvrement inopérante. » Pour OHONYI Edouard (2002, p.74), « Cette mesure n'a jamais été mise en œuvre avec grand succès au regard du contexte sociopolitique et économique dans lequel se trouve aujourd'hui le Bénin ». Face à cet état de chose, il estime (p.76) que la Circonscription urbaine de Cotonou doit prendre progressivement les dispositions nécessaires pour parvenir à la relance et aux poursuites systématiques de la quasi-totalité des redevables défaillants après chaque échéance. » Il faut cependant, par rapport à toutes ces observations, signaler que la situation s'est quelque peu améliorée depuis lors. En essayant de les identifier, EL HADJ TIDJANI, affirme que plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer le blocage du processus de collecte, parmi lesquelles l'environnement social ou sociologique hostile aux actes de poursuite, les pressions exercées par voie hiérarchique, l'insuffisance de moyens matériels et humains. Mais, quels sont les moyens juridiques que donnent les textes au régisseur pour le recouvrement des recettes propres ? A cette interrogation, CHABI Taïbath (2003, p.24) rappelle les dispositions relatives à l'occupation du domaine public de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n°5 du 27 janvier 1969 qui édicte que « ...Tout occupant n'ayant pas réglé le montant dû avant la date limite indiquée, encourt une amende égale à une fois le montant. Le cas échéant, il est procédé à son déguerpissement par un huissier sur demande de l'administration locale », c'est sans compter avec le coût de la procédure et la lenteur administrative. Cet arrêté a été remplacé par l'arrêté année 2004/n°026MCOT/SG/DSEF/DSF/RP du 31 mars 2004. Dans la même étude, Mme CHABI Taïbath (2003, p.36) remarque que : « L'administration locale à travers la légèreté

de ses sanctions, ne réprime presque pas. En effet, en cas de non paiement d'une dette fiscale, l'usager reçoit un avertissement dont la durée est de trois (03) mois. Celui-ci est ensuite suivi de trois rappels à l'ordre si paiement n'a pas été effectué avant que n'intervienne la saisie proprement dite ». Aujourd'hui, la pratique consiste à adresser la lettre d'avertissement au moins une fois avec un délai d'un mois. C'est dire qu'au lieu d'enclencher automatiquement la procédure de recouvrement forcé à la suite de l'avertissement non respecté, l'administration municipale envoie encore d'autres lettres de rappel.

### **C- Contributions antérieures relatives au problème de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands**

L'étude réalisée en 2003 par CHABI Taïbath a pris en compte les réalisations du Service marchand de la Ville de Cotonou sur la période 1998-2002. Les résultats de ses investigations se présentent comme suit :

ANNEES	REALISATIONS/TOTAL DU BUDGET (%)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes propres du SM	2,93	2,57	3,95	4,13	4,28

**Source** : « La gestion des ressources des services marchands des communes : cas de la Ville de Cotonou », mémoire cycle I, ENAM, 2003

De son point de vue, « ces taux de réalisation sont insuffisants et même s'ils présentent une évolution, ils ne contribuent pas à 5% du budget de la Ville » (p.30). Bien que cette analyse soit proche de la nôtre, elle n'est cependant pas la même dans la mesure où ce sont les montants des prévisions par nature de recette qui ont été pris en compte dans la présente étude. Elle s'est également rendue compte que l'administration locale emploie pour la gestion des services marchands un personnel « souvent peu qualifié et de surcroît ne bénéficiant d'aucun encadrement ». A cet effet, « Dans le souci d'assurer un bon encadrement du personnel et un traitement efficace des dossiers, il serait bon de doter la Division des Services marchands des agents des catégories A et B.»

Pour améliorer les recettes, il a été entre autres préconisé par OHONYI Edouard (2002), la facilitation de l'application des règles relatives aux poursuites, le renforcement de l'effectif du personnel et la dotation de la division en matériels.

Quant à nous, avant d'en arriver aux propositions pour une amélioration du taux de recouvrement des recettes propres, nous exposerons la méthodologie adoptée pour réaliser l'étude.

## **Section 2 : Méthodologie de l'étude**

Notre méthodologie comporte deux volets : le premier est empirique, le second théorique.

### **Paragraphe 1 : Approche empirique**

Elle nous permet de préciser la méthode de mobilisation des données utilisée. L'approche empirique a consisté en :

- la définition de l'objectif de l'enquête ;
- l'identification de la population mère ;
- l'identification de la nature de l'enquête ;
- l'échantillonnage ;
- la spécification des données à recueillir ;
- la conception des questions de l'enquête ;
- l'identification des techniques de dépouillement et outil de présentation des données.

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

Notre enquête a pour objectif de recueillir les données nécessaires à la vérification des hypothèses que nous avons construites. Elle permettra précisément, grâce à deux questionnaires, de savoir :

- si la faiblesse du taux de recouvrement spontané s'explique par l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané ;
- si l'inefficacité des actions en recouvrement explique le recouvrement forcé peu opérationnel ;
- si le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme sont à la base de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands.

Notre enquête est orientée vers deux cibles qui sont les agents chargés du recouvrement (agents du Service de la Régie principale de recettes) et les usagers sujets des paiements.

## **B- Nature de l'enquête, échantillonnage et spécification des données à recueillir**

Pour atteindre nos objectifs, la méthode d'enquête par sondage a consisté à choisir l'un ou les deux types de populations en fonction de l'hypothèse à tester.

La vérification de l'hypothèse n°1 relative à la cause explicative de la faiblesse du taux de recouvrement spontané nécessite que soient interrogés les usagers eux mêmes, ceux qui ont beaucoup de mal à payer leurs dettes vis à vis de la Municipalité, et à bonne date. Les données à recueillir concernent la détention ou non de l'information relative aux échéances de paiement spontané, les raisons profondes de leur retard ou défaut de paiement.

Pour comprendre pourquoi le recouvrement forcé est peu opérationnel, nous interrogerons les agents de recouvrement. Il s'agira pour nous de savoir :

- à quelle fréquence sont pratiquées les saisies;
- les raisons pour lesquelles ils recourent peu souvent au recouvrement forcé.

L'hypothèse n° 3 est relative à la justification de la faiblesse des taux de recouvrement des services marchands par rapport aux taux enregistrés au niveau des autres services. L'enquête de vérification de cette hypothèse est orientée vers les agents de recouvrement chargés de la collecte des recettes et quelques usagers. Il s'agira pour nous d'obtenir des informations relatives aux qualifications requises pour être agent de recouvrement, aux critères d'affectation dans ce service et à l'appréciation que portent les usagers sur le comportement des agents sur le terrain et d'autres informations générales sur les causes de ce faible taux relatif.

Pour notre enquête par sondage auprès des agents de recouvrement, nous avons pris un échantillon de dix (10) agents choisis au hasard, sur le total de cent soixante huit (168) qui composent actuellement le service.

Pour la seconde enquête, elle a concerné vingt (20) usagers choisis également au hasard parmi ceux qui se sont présentés durant notre stage dans le service. L'effectif total des contribuables n'est pas maîtrisé.

## **C- Conception des questions, technique de dépouillement et outil de présentation**

Les deux questionnaires se trouvent en annexe. Le dépouillement des résultats se fera manuellement en raison de la petite taille des échantillons et de la simplicité de notre étude.

Quant aux analyses, elles seront faites par la méthode des tris à plat dans la mesure où toutes les questions sont fermées ou à choix multiples.

L'approche empirique a été complétée par celle théorique.

## **Paragraphe 2 : Approche théorique**

Les théories sont choisies par rapport à chaque problème spécifique.

### **A- Choix théorique lié au problème de la faiblesse du taux de recouvrement spontané**

La théorie retenue pour la résolution de ce problème spécifique est celle de EL HADJ TIDJANI Traoré Adamou qui suggère que l'utilisateur ait plus facilement accès à la réglementation et soit informé sur la finalité des taxes qu'il paie et des modifications des textes. A cet effet, il propose pour sa résolution :

- l'organisation d'émissions radiophoniques ;
- la tenue d'assemblées générales ;
- la mise à contribution des crieurs publics.

Sera considérée comme réelle la cause identifiée par la majorité des personnes enquêtées c'est à dire celle qui aura réuni la fréquence relative la plus élevée.

### **B- Choix théorique lié au problème de recouvrement forcé peu opérationnel**

Pour la résolution de ce deuxième problème spécifique, nous retenons la théorie de Taïbath CHABI qui suggère la réforme des sanctions à travers la mise en place d'un système de poursuites des contribuables défaillants ressemblant à celui mis en œuvre en matière d'impôts d'Etat.

La cause qu'aura retenue la majorité des personnes interrogées sera considérée comme réelle.

### **C- Choix théorique lié au problème de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands**

Comme théorie, nous avons ici retenu celle de Taïbath CHABI qui a souhaité que ce service puisse disposer d'une équipe performante. Pour y arriver, elle a proposé :

- la prime à la compétence dans le recrutement ;
- la formation permanente ;
- la prise en compte de l'expérience du terrain.

La cause ayant retenu l'assentiment de la majorité des enquêtés sera considérée comme la cause réelle.

Les causes réelles définitives seront identifiées grâce à la mobilisation des données.

## **CHAPITRE DEUXIEME : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions**

Dans un premier temps, nous abordons la collecte et la présentation des données. Puis dans un second, nous analysons les résultats de nos investigations.

### **Section première : De la mobilisation des données à l'établissement du diagnostic**

La collecte a été réalisée au moyen de nos deux questionnaires ; l'un adressé aux usagers et l'autre aux agents de la Régie principale de recettes.

Le questionnaire adressé aux usagers a permis de savoir si oui ou non ils sont informés des échéances de paiement spontané et de recueillir leurs impressions sur le comportement général et professionnel des agents de recouvrement. Le second questionnaire adressé aux agents de recouvrement a permis d'identifier la raison principale justifiant le recouvrement forcé peu opérationnel, de recueillir des précisions quant aux qualifications requises et critères d'affectation dans le service. Il faut cependant faire observer que tout ceci n'a pas été fait dans des conditions optimales.

### **Paragraphe 1 : Collecte et présentation des données**

Après avoir décrit les opérations de collecte des données, nous présenterons et analyserons les résultats.

#### **A- Collecte des données**

Elle a été réalisée au moyen de deux questionnaires, l'un adressé aux usagers et l'autre aux agents de recouvrement.

##### ***1- Difficultés rencontrées***

Les difficultés significatives ont été rencontrées lors de la collecte des données auprès des usagers. En effet, ils étaient pour la plupart réticents à répondre à nos questions. De plus, il a parfois fallu les expliciter pour être sûre qu'elles ont été bien comprises.

##### ***2- Limite des données***

A part que nos échantillons sont de petites tailles, ce qui poserait quelques problèmes pour la généralisation, la limite concerne la sincérité des réponses recueillies auprès des agents

de recouvrement. Nous craignons quelques économies de vérité par rapport à certaines questions qui peuvent avoir paru personnelles.

## **B- Présentation des données et analyse des résultats d'enquête**

La présentation et l'analyse des données ont été faites par problème spécifique.

### ***1- Présentation et analyse des résultats relatifs au problème d'insuffisance d'information sur les échéances de paiement spontané***

Nous avons présenté les résultats à l'aide de tableaux.

**Tableau n° 13: Répartition des 20 usagers selon le critère de connaissance des échéances de paiement spontané**

<b>Modalités</b>	<b>Fréquences absolues</b>	<b>Fréquences relatives (%)</b>
Oui	0	0
Non	20	100
Total	20	100

**Source** : résultats de nos enquêtes

Il ressort de nos enquêtes que, sur les vingt (20) personnes interrogées, aucune n'était informée de l'existence d'échéance de paiement spontané.

Par suite, il ne leur a plus été possible de nous donner les raisons pour lesquelles elles ne les respectaient pas. Mais, selon les agents de la Régie principale, elles ont pour noms manque de volonté et faiblesse du niveau des ressources.

### ***2- Présentation et analyse des résultats relatifs au problème du recouvrement forcé peu opérationnel***

Les données relatives à ce problème ont été obtenues grâce aux questions de la partie B/ de notre questionnaire adressé aux agents de recouvrement.

**Tableau n° 14 :** Répartition des réponses des 10 agents de recouvrement à la question relative à la fréquence des saisies

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Très fréquentes	1	10
Assez fréquentes	3	30
Peu fréquentes	6	60
Total	10	100

**Source :** Résultats de nos enquêtes

Ces résultats indiquent que 30% des personnes interrogées reconnaissent que les saisies sont assez fréquentes actuellement contre 60% qui estiment qu'elles sont peu fréquentes.

**Tableau n° 15 :** Répartition des réponses des agents à la question relative aux raisons du recouvrement forcé peu opérationnel

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Insuffisance de l'effectif des agents assermentés	3	30
Faiblesse des montants à recouvrer	2	20
Inefficacité des actions en recouvrement	5	50
Total	10	100

**Source :** résultats de nos enquêtes

Il apparaît que 50% des personnes interrogées estiment que le recouvrement forcé est peu opérationnel parce qu'il n'est pas efficace pendant que 30% d'entre elles pensent que le recouvrement forcé est peu opérationnel parce que l'effectif des agents habilités à le mettre en œuvre est insuffisant. Les 20% restants imputent cette situation à la faiblesse des montants des sommes recouvrées.

### 3- *Présentation et analyse des résultats relatifs au problème de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands*

Les données relatives à ce problème spécifique ont été collectées au moyen des questions de la partie A/ du questionnaire adressé aux agents de recouvrement et celles de la partie B/ du questionnaire adressé aux usagers.

**Tableau n° 16:** Répartition des réponses des agents à la question relative aux critères d'affectation au Service de la Régie principale

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Aucun	2	20
Relations	8	80
Total	10	100

**Source :** résultats de nos enquêtes

La plupart des agents interrogés soit 80% estiment que ce sont les relations au niveau du Service des ressources humaines qui permettent d'être affectées dans ce service. Il s'agit là donc d'affectations arbitraires et peu raisonnées.

**Tableau n° 17:** Répartition des réponses des agents de recouvrement à la question relative aux qualifications des agents

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Aucune qualification particulière	1	10
Avoir au moins le CEP	9	90
Total	10	100

**Source :** résultats de nos enquêtes

L'écrasante majorité des agents interrogés soit 90% affirme qu'il suffit d'avoir le CEP pour être agent de recouvrement. Ce qui revient à dire que pour être agent de recouvrement il n'y a pas un profil particulier.

**Tableau n° 18 : Répartition des réponses à la question relative à la formation à l'affectation**

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Oui	5	50
Non	5	50
Total	10	100

**Source** : résultats de nos enquêtes

On observe ici une équitable répartition entre les deux modalités. En fait, d'habitude une formation d'environ quatre semaines est organisée à l'affectation de chaque promotion. Après quoi, les agents sont confiés pendant quelques mois à un aîné avec qui les nouveaux arrivants apprennent le métier sur le terrain. Mais depuis quelques temps, cette bonne pratique est en train d'être abandonnée, et on observe que des promotions sont directement envoyées sur le terrain seules et parfois même sans la moindre formation.

**Tableau n° 19 : Répartition des réponses des agents à la question relative à la facilité d'obtenir le paiement des usagers**

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Oui	7	70
Non	3	30
Total	10	100

**Source** : résultats de nos enquêtes

Sur les dix personnes enquêtées sept affirment obtenir facilement le paiement des usagers et contribuables pendant que trois (03) avouent leurs difficultés. Un élément qui ne transparaît pas ici est que tout dépend également des zones de la Ville. Dans les zones commerciales de Tokpa et Ganhi par exemple, le recouvrement est plus aisé ; les agents n'ont pas à déployer des trésors de persuasion et de patience.

**Tableau n° 20 :** Répartition des réponses des 10 agents à la question relative aux causes de la faiblesse relative du taux de recouvrement des services marchands

Modalités	Fréquences	Fréquences relatives (%)
Insuffisance d'effectif	7	70
Mode de recouvrement direct	1	10
Défaut de formation préalable et manque de professionnalisme	5	50
Insuffisance de motivation et de responsabilisation	1	10
Autres (insuffisance de moyens)	4	40

**Source :** résultats de nos enquêtes

Ce tableau nous renseigne que l'insuffisance d'effectif (70%), le défaut de formation préalable (50%) et l'insuffisance de moyens (40%) sont les principales causes de la faiblesse relative du taux de recouvrement au niveau des services marchands.

**Tableau n° 21 :** Répartition des réponses des 20 usagers à la question relative à leur appréciation du comportement général et professionnel des agents de recouvrement

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Très bon	0	0
Bon	4	20
Acceptable	10	50
Mauvais	6	30
Total	20	100

**Source :** résultats de nos enquêtes

Des réponses à cette question, il ressort que :

- 10 personnes sur 20 jugent acceptable le comportement général et professionnel des agents de recouvrement ;
- 4 personnes sur 20 le jugent bon ;
- 6 personnes estiment que leur comportement général et professionnel est mauvais ;
- aucune personne parmi celles interrogées ne le trouve très bon.

Au total donc, leur comportement général et professionnel est perfectible.

**Tableau n° 22 :** Répartition des réponses des 20 usagers à la question relative au caractère incitatif au paiement du comportement des agents

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Oui	10	50
Non	10	50
Total	20	100

**Source :** résultats de nos enquêtes

Ainsi, à la question de savoir si le comportement des agents de recouvrement est de nature à les inciter au paiement, les points de vue sont partagés. La moitié des personnes interrogées affirme que non pendant que l'autre moitié affirme le contraire.

De l'ensemble des réponses obtenues et ainsi présentées nous dégagerons les grandes tendances afin de vérifier nos hypothèses.

## **Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

Nous apprécierons les degrés de validité des hypothèses puis établirons le diagnostic.

### **A- Degré de validation des hypothèses**

La validation se fera par hypothèse spécifique.

#### ***1- Degré de validation de l'hypothèse n°1***

Les résultats concernant l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement donnent 100% de réponses négatives. Ce qui signifie que les usagers, en général, ne savent pas qu'il existe des échéances auxquelles ils doivent spontanément se présenter aux guichets des régisseurs de recettes pour s'acquitter de leurs taxes, redevances et droits. Conformément donc au seuil de décision que nous avons retenu, notre hypothèse n°1

selon laquelle l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané serait à l'origine de la faiblesse du taux de recouvrement spontané est donc complètement validée.

### ***2- Degré de validation de l'hypothèse n°2***

Les résultats issus de l'analyse des données collectées par rapport au problème spécifique n°2 montrent que la majorité soit 60% des personnes interrogées reconnaissent que les opérations de saisie sont peu courantes. De plus, 50% de ces mêmes personnes interrogées affirment que l'inefficacité de l'action en recouvrement explique qu'elle n'est pas souvent mise en œuvre. Compte tenu du seuil de décision retenu par rapport à ce problème spécifique, nous pouvons valider cette hypothèse.

### ***3- Degré de validation de l'hypothèse n°3***

Des résultats décrits plus haut nous dégageons les grandes tendances suivantes :

L'insuffisance d'effectif (70%), le défaut de formation préalable (50%) et l'insuffisance de moyens (40%) sont les principales causes de la faiblesse relative des taux de recouvrement au niveau des services marchands.

Les affectations n'obéissent à aucun critère spécifique si ce n'est qu'elles sont effectuées en tenant compte des relations au niveau du Service des ressources humaines ;

pour être agent de recouvrement au SRPR, il suffit d'avoir au moins le CEP c'est-à-dire savoir lire et écrire – il n'existe donc pas un profil particulier à avoir ;

les agents affectés dans ce service étaient systématiquement formés pendant quelques semaines et encadrés par des aînés avant leur déploiement sur le terrain, ce qui n'est plus toujours le cas actuellement ;

malgré tout, ces agents n'ont pas pour autant du mal à faire leur travail ;

le comportement général et professionnel des agents est plus ou moins acceptable selon les usagers ;

leur comportement général et professionnel n'est pas, dans l'absolu, de nature à inciter au paiement.

En tenant compte de tous ces éléments et du seuil de décision retenu par rapport à cette hypothèse, nous pouvons affirmer qu'elle n'est que partiellement vérifiée. Par ailleurs, la principale cause identifiée étant l'insuffisance d'effectif, elle est retenue comme la cause réelle principale.

Les différentes causes réelles identifiées nous permettent d'établir le diagnostic.

## **B- Synthèse du diagnostic**

Le diagnostic fait a pour base la confirmation des hypothèses validées et l'établissement de relation entre la cause réelle identifiée et le problème spécifique correspondant.

### ***1- Elément de diagnostic n°1***

L'insuffisance d'information sur les échéances de paiement spontané est à l'origine de la faiblesse du taux de recouvrement spontané.

### ***2- Elément de diagnostic n°2***

L'inefficacité des actions en recouvrement explique le recouvrement forcé peu opérationnel.

### ***2- Elément de diagnostic n°3***

L'insuffisance d'effectif, le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme des agents de recouvrement sont à l'origine de la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands.

Par rapport à ce diagnostic, le but ultime de l'étude est de proposer des solutions aux problèmes de même que les conditions de leur mise en œuvre.

## **Section 2 : Approches de solutions pour un recouvrement optimal des recettes propres et conditions de mise en œuvre**

Dans cette section, il s'agira de présenter les solutions susceptibles de contribuer à l'éradication des différents problèmes en résolution (paragraphe 1) et les conditions qui doivent être réunies pour leur efficacité (paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Approches de solutions**

Les approches de solutions sont faites par problèmes spécifiques.

#### **A- Approches de solutions relatives au problème de la faiblesse du taux de recouvrement spontané**

Le diagnostic a révélé que le taux de recouvrement spontané est faible parce que les usagers ne sont pas informés des échéances de paiement spontané prévues par les arrêtés municipaux. C'est la raison pour laquelle ils attendent que les avis leur parviennent. De

plus, à la réception des avis un petit nombre d'usagers s'exécute dans les délais. C'est pourquoi, nous proposons :

- qu'il soit rendu public, par affichages dans tous les services de la Mairie de Cotonou, notamment dans toutes les régies de recettes, par communiqués radio toutes les échéances de paiement des taxes, redevances et droits constitutifs de recettes propres ;
- qu'il soit pris une note de service pour rappeler aux agents du Service de la Régie principale de recettes eux-mêmes, ces échéances ;
- l'application d'une majoration de 5% des droits dus toutes les fois qu'il y aurait retard de paiement : les montants des factures porteraient alors le total des droits simples augmenté de celui de la majoration.

### **B- Approches de solutions au problème du recouvrement forcé peu opérationnel**

L'étude réalisée a montré que les agents de la Régie principale de recettes ont peu souvent recours à la procédure de recouvrement forcé parce qu'elle n'est pas efficace. En effet, lorsqu'elle est mise en œuvre, cette procédure touche en général, la couche de la population qu'on peut considérer comme démunie et analphabète. C'est pourquoi, dans un premier temps, avant toute proposition de réforme de la procédure, nous suggérons que des campagnes de sensibilisation soient organisées à l'endroit des populations afin de leur montrer la nécessité de leur contribution au développement de leur Ville.

Le second lot d'usagers, c'est-à-dire ceux qu'on peut considérer comme lettrés règlent généralement leurs factures et avis avec du retard. L'administration municipale pourra donc essayer d'étendre les poursuites à ceux-ci afin de les amener à se discipliner.

Dans un second temps, des réformes tendant à rendre efficace la procédure peuvent être entreprises. Elles auraient pour objet de calquer la procédure de recouvrement des recettes propres sur celle de recouvrement des autres impôts et taxes recouvrés par la Direction générale des Impôts et des Domaines. Ainsi, à l'expiration du délai de règlement de la facture ou avis, la lettre de rappel ou sommation pourra intervenir dans les quinze jours environ. Le recouvrement forcé consistera pour l'administration municipale à :

- notifier à l'utilisateur un commandement, étant donné qu'à cette étape de la procédure l'utilisateur aura supporté une surtaxe de 105% nous proposons que le coût du commandement soit éventuellement inférieur aux 5% pratiqués en matière fiscale ;

- procéder à la saisie de ses biens meubles corporels ou à l'émission d'un avis à tiers détenteur (ATD) dans un délai de trois (03) jours ;
- procéder à la vente de ces biens aux fins de se désintéresser dans un délai de huit (08) jours.

La vente effective des biens permettrait dans le même temps d'améliorer le taux de recouvrement de la rubrique « revenus de la vente des biens saisis ».

### **C- Approches de solutions au problème de la faiblesse relative du taux de recouvrement des services marchands**

Le diagnostic a établi deux causes essentielles de ce problème spécifique à savoir l'insuffisance de l'effectif des agents et, leur défaut de formation préalable et manque de professionnalisme.

S'agissant de la première cause, elle pourra être résorbée par le renforcement des capacités du service. En effet, le service a sollicité récemment un renforcement de son effectif d'environ vingt personnes. Nous estimons que ce complément d'effectif devrait lui être accordé et si possible augmenté, afin que la Ville puisse être mieux quadrillée et le suivi des contribuables optimal.

Quant au défaut de formation préalable et au manque de professionnalisme, nous proposons :

- que soit affectés ou recrutés comme agents percepteurs des personnes ayant au moins le BEPC et de bonne moralité;
- qu'il soit organisé après le recrutement une formation d'environ trois mois au moins, axée sur les techniques de communication et de relations publiques ;
- que, après la formation, les nouveaux agents soient placés dans une position de stagiaires auprès des aînés pendant une période de six mois ;
- que l'administration municipale veille à la formation continue de ces agents en prévoyant chaque année au moins une semaine de recyclage ;
- la création d'un corps d'agents percepteurs municipaux.

Nous proposons pour l'accroissement du taux global de recouvrement des services marchands, que des efforts soient faits pour améliorer le taux de recouvrement en ce qui concerne les droits de stationnement à travers une réglementation de l'installation des garde vélos dans la Ville.

En ce qui concerne les rubriques telles que produits d'exploitation des latrines, excédent des produits sur charges gares routières, taxe sur les taxis de ville de deux à quatre roues, le renforcement en effectif de qualité permettrait d'accentuer les contrôles. L'affectation d'agents municipaux dans les gares et les lieux d'exploitation des latrines aux côtés des actuels gestionnaires serait également de nature à obtenir un meilleur suivi et de meilleurs résultats.

La mise en œuvre efficace de ces solutions appelle la réunion de certaines conditions.

## **Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions**

En retenant les problèmes spécifiques à traiter, nous avons écarté un certain nombre de problèmes identifiés. A ce moment, nous avons estimé que ceux que nous avons retenus sont les plus complexes. Mais, l'amélioration des taux de recouvrement des recettes propres ne peut se faire sans la prise en compte de ces « petits problèmes ». C'est la raison pour laquelle nous considérons que leur résolution est de nature à constituer les toutes premières conditions de mise en œuvre des propositions faites. Elles feront l'objet, avec d'autres préoccupations, des recommandations à l'endroit des autorités municipales (A) et à l'endroit des populations et des autorités centrales (B).

### **A- Recommandations à l'endroit des autorités municipales**

Pour les autorités de la Ville de Cotonou, il s'agira :

- d'offrir de meilleures conditions de travail aux agents de ce service stratégique en commençant par le doter d'un bâtiment susceptible d'abriter les quatre divisions qui le composent ;
- de doter les agents de recouvrement en matériels roulants à deux roues et le service de matériels à quatre roues ;
- de doter le service en matériels et fournitures de bureau de tout genre (appareils photocopieurs, micro-ordinateurs, détecteurs de faux billets et autres);
- de poursuivre l'informatisation et la mise en réseau de tous les services acteurs du recouvrement des recettes propres de façon à faciliter le travail des agents qui est encore essentiellement manuel ;
- de veiller à la formation des agents aux règles, principes et procédures de recouvrement afin d'éviter d'inutiles procès ;

- de veiller à la prestation effective de serment des régisseurs auxiliaires de recettes telle que le prévoit l'arrêté d'institution des régies de recettes en son article 21 ;
- d'étendre le pouvoir d'agir en recouvrement aux régisseurs auxiliaires ;
- de poursuivre la réforme du SRPR en l'étendant au rapprochement des services du DSE chargés d'établir les factures et avis et de celui de la régie de recettes, ce qui raccourcirait les délais d'émission de factures, de leur mise en recouvrement et rendrait plus efficace le recensement des activités.

Certaines solutions ne peuvent être mises en oeuvre grâce à la volonté et aux efforts des autorités municipales elles seules. Celles-là feront l'objet de recommandations à l'endroit des populations de Cotonou et des autorités centrales.

### **B- Recommandations à l'endroit des populations et des autorités centrales**

De la part des populations, il est nécessaire de parvenir à une prise de conscience de ce que le processus de décentralisation ne peut porter ses fruits sans leur participation ; et que, pour aboutir au développement de sa localité chaque citoyen doit être disposé à consentir des efforts en l'occurrence financiers. Celles qui prétextent des cas de détournement et de mauvaises gestions doivent savoir qu'ils disposent de moyens légaux de contrôle qu'ils doivent d'ailleurs commencer par mettre en oeuvre ; et d'un pouvoir de sanctions à travers leurs suffrages qu'elles peuvent refuser d'accorder à un candidat ou à un autre.

Par rapport aux autorités centrales, il serait bien qu'elles fassent preuve davantage de volonté politique en donnant un coup de pouce à la Décentralisation qu'elles ont elles mêmes initiée à travers le transfert effectif des compétences prévues par les textes de la Décentralisation. Transfert de compétences qui doit bien entendu être accompagné de transfert de ressources.

Enfin, une solution définitive devrait être trouvée en ce qui concerne les marchés autonomes gérés par la SOGEMA afin que les excédents de produits sur charges des marchés prévus chaque année au budget de la Municipalité de Cotonou puissent être effectivement reversés.

## CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette étude, nous pouvons affirmer qu'une multitude de problèmes minent le recouvrement optimal des recettes propres de la Ville de Cotonou parmi lesquels, principalement:

- la faiblesse du taux de recouvrement spontané ;
- le recouvrement forcé peu opérationnel ;
- la faiblesse relative des taux de recouvrement au niveau des services marchands.

Une analyse de ces problèmes a permis d'en identifier les causes et de formuler les hypothèses suivantes :

- la faiblesse du taux de recouvrement est due à l'insuffisance d'informations sur les échéances de paiement spontané ;
- l'inefficacité des actions en recouvrement explique le recouvrement forcé peu opérationnel ;
- le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme des agents expliquent la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands ;

à partir desquelles nous avons fait nos enquêtes. Ainsi, nous avons abouti aux éléments de diagnostic ci-après :

- la faiblesse du taux de recouvrement spontané est due à l'insuffisance d'information sur les échéances de paiement spontané ;
- le recouvrement forcé peu opérationnel s'explique par son inefficacité ;
- la faiblesse relative des taux de recouvrement des services marchands s'explique par l'insuffisance de l'effectif, le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme des agents.

Sur ce fait, nous avons formulé des propositions qui sont en rapport avec l'information et la sensibilisation des usagers, la réforme de la procédure de recouvrement forcé, la formation des agents de recouvrement et le renforcement des contrôles notamment dans les cas de cogestion. Aussi estimons-nous, du moins nous l'espérons, que la prise en compte de ces propositions mises en œuvre dans les conditions décrites, contribuera à la réalisation de meilleurs taux de recouvrement des recettes propres de la Municipalité de Cotonou.

**BIBLIOGRAPHIE**

- ❖ ALI I. E. A. (1998) : « **Analyse du recouvrement des impôts à paiement spontané dans le système fiscal béninois** », AI, cycle I, ENA.
- ❖ BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C. et LASSALE J.-P. (1998) : « *Finances publiques* », L.G.D.J., 4<sup>ème</sup> édition.
- ❖ CHABI T. B. (2003) : « **La gestion des ressources des services marchands des communes : cas de la Ville de Cotonou** », AFT, cycle I, ENAM.
- ❖ DJANKAKI C. C. F. (2002) : « *Le Bénin décentralisé* », Edition corrigée, Tome 2.
- ❖ EL HADJ TIDJANI T. A. (2002) : « **La contribution des ressources non fiscales au budget des collectivités locales : cas de la Circonscription urbaine de Cotonou** », AGT, cycle II, ENAM.
- ❖ GUERRIER P. (1972) : « *Economie financière des collectivités locales* », Paris.
- ❖ LABIE F. (1995) « *Finances locales* », Dalloz, Paris.
- ❖ MAIRIE DE COTONOU (2004) : « **Arrêté année 2004/n°022/MCOT/SG/DSEF/DSF/RP du 31 mars 2004 portant réglementation de la taxe de pacage – la taxe sur les pirogues motorisées et barques motorisées – la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements – la taxe sur la vente des boissons fermentées de préparation artisanale – la taxe sur la consommation d’électricité et d’eau et la taxe sur les taxis de ville de deux à quatre roues** », Département du Littoral, République du Bénin.
- ❖ MAIRIE DE COTONOU (2004) : « **Arrêté année 2004/n°023/MCOT/SG/DSEF/DSF/RP du 31 mars 2004 portant fixation de la taxe d’occupation du domaine public à des fins de stationnement et de parking sur toute l’étendue du territoire de Cotonou** », Département du Littoral, République du Bénin.
- ❖ MAIRIE DE COTONOU (2004) : « **Arrêté année 2004/n°024/MCOT/SG/DSEF/DSF/RP du 31 mars 2004 portant modalités d’occupation du domaine public à l’occasion des cérémonies et manifestations bruyantes** », Département du Littoral, République du Bénin
- ❖ MAIRIE DE COTONOU (2004) : « **Arrêté année 2004/n°025/MCOT/SG/DSEF/DSF/RP du 31 mars 2004 portant modalités d’utilisation de la publicité et de paiement de la taxe sur les affiches publiques** », Département du Littoral, République du Bénin

- 
- ❖ MAIRIE DE COTONOU (2004) : « **Arrêté année 2004/n°026/MCOT/SG/DSEF/DSF/RP du 31 mars 2004 portant réglementation de l'utilisation temporaire du domaine public local aux fins d'activités privées lucratives** », Département du Littoral, République du Bénin
  - ❖ MAIRIE DE COTONOU (2007) : « **Arrêté année 2007/029/MCOT/SG/SP portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Cotonou** », Département du Littoral, République du Bénin
  - ❖ MAIRIE DE COTONOU (2004) : « **Manuel de procédures de la Direction des Services économiques et financiers** », Département du Littoral, République du Bénin
  - ❖ MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE (2003) : « *Code général des Impôts* » République du Bénin
  - ❖ MAIRIE DE COTONOU (2004) : « **Arrêté n°017/MCOT/SG/DSEF/DSF portant institution d'une Régie principale de recettes et de Régies auxiliaires de recettes** », Département du Littoral, République du Bénin
  - ❖ OHONYI E. K. (2002) : « **Impact des services marchands sur les ressources financières : cas de Cotonou** », AGT, cycle II, ENAM
  - ❖ REPUBLIQUE DE FRANCE (2006) : « *Code général des collectivités territoriales* » 9<sup>ème</sup> édition.

**Annexe n°1 : Liste des marchés secondaires de la Ville de Cotonou**

<b>N°</b>	<b>NOM DU MARCHÉ</b>
1	Saint Michel
2	Aïdjèdo
3	Gbèdjromédé
4	Gbégamey
5	Wologuèdè
6	Fifadji
7	Zogbo
8	Sainte Rita
9	Mènontin
10	Kindonou
11	Kouhounou
12	Midombo
13	Vèdoko
14	Dandji
15	Tokplégbé
16	Parc triangulaire
17	Gbogbanou
18	Adjaha
19	Saint Louis
20	Agla
21	Haie vive
22	Cadjèhoun
23	Fifatin
24	Dantokpa carniveau
25	John Holt
26	Neg

**Annexe 2 : Valeurs inactives gérées par le Service de la Régie principale de recettes**

N°	DESIGNATION	VALEUR FACIALE (EN FCFA)
1	Légalisation de signature	250
2	Dépôt de signature	200
3	Valeur patronale	1.000- 5.000
4	Marché	50- 1.000- 1.500- 3.000- 5.000
5	Domaine public	1.000- 3.000- 5.000- 10.000
6	Panneau publicitaire	100- 500- 1.000- 3.600- 5.000- 7.200- 10.000
7	Taxi moto	400
8	Recensement taxi moto	300
9	Taxi ville	2.000
10	Recensement taxi ville	500
11	Taxe de stationnement	50
12	Taxe d'enlèvement des ordures	
13	Manifestations bruyantes	5.000- 10.000
14	Hébergement	25.000
15	Mutation	500
16	Recasement	
17	Attestation provisoire de carte d'identité	
18	Livret de famille	1.000
19	Ticket d'appoint	500- 1.000- 5.000- 10.000- 25.000- 50.000- 1.0000
20	Estrade 8 panneaux	30.000
21	Estrade 16 panneaux	60.000
22	Tombe ordinaire adulte	50.000
23	Tombe ordinaire enfant	40.000
24	Tombe commune adulte	10.000
25	Tombe commune enfant	40.000
26	Cercueil en zinc	70.000
27	Elevation sépulture	7.000
28	Ticket chargement gares routières	100- 150- 200- 300- 500
29	Ticket stationnement gares routières	100
30	Taxe de stationnement	500
31	Certification foncière	10.000
32	Demande de mariage	25.000
33	Permis d'habiter	500
34	Convention de vente	200
35	Certificat d'appartenance	500
36	Autorisation parentale	500
37	Attestation de non litige	500

Annexe 3

**QUESTIONNAIRE**

(adressé aux agents de recouvrement)

Bonjour monsieur, madame.

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Administration de Finances et Trésor sur le recouvrement des recettes propres de la Ville de Cotonou, vous voudrez bien nous aider en répondant aux questions suivantes :

A/

1. Quels sont les critères d'affectation à la Régie principale de recettes

-----  
-----

2. Quelles sont les qualifications requises pour être agent de recouvrement à la Mairie ?

-----  
-----

3. Avez-vous suivi une formation particulière à votre affectation dans ce service ?

Oui

Non

4. En général, arrivez-vous facilement à obtenir des usagers qu'ils paient leurs taxes ?

Oui

Non

5. Quelles sont selon vous les raisons de la faiblesse relative du taux de recouvrement forcé ?

l'effectif insuffisant

le mode direct de recouvrement

le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme

l'insuffisance de motivation et de responsabilisation des agents

autres-----  
-----

B/

6. Les saisies sont elles actuellement fréquentes ?

Très fréquentes

Assez fréquentes

Peu fréquentes

7. Quelles sont d'après vous les causes du recouvrement forcé peu opérationnel ?

la faiblesse des montants à recouvrer

l'inefficacité des actions en recouvrement

l'effectif insuffisant des agents assermentés

**Merci de faire preuve de sincérité.**

Annexe 4

**QUESTIONNAIRE**

(adressé aux usagers)

Bonjour monsieur, madame.

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Administration de Finances et Trésor sur le recouvrement des recettes propres de la Ville de Cotonou, vous voudrez bien nous aider en répondant aux questions suivantes :

A/

1. Savez-vous qu'il existe des échéances de paiement spontané ?

Oui

Non

2. Si oui pour quelles raisons ne les respectez-vous pas ?

-----  
-----

B/

3. Que pensez vous du comportement général et professionnel des agents de recouvrement ?

Très bon

Bon

Acceptable

Mauvais

4. Leur comportement est il de nature à vous inciter à payer vos taxes ?

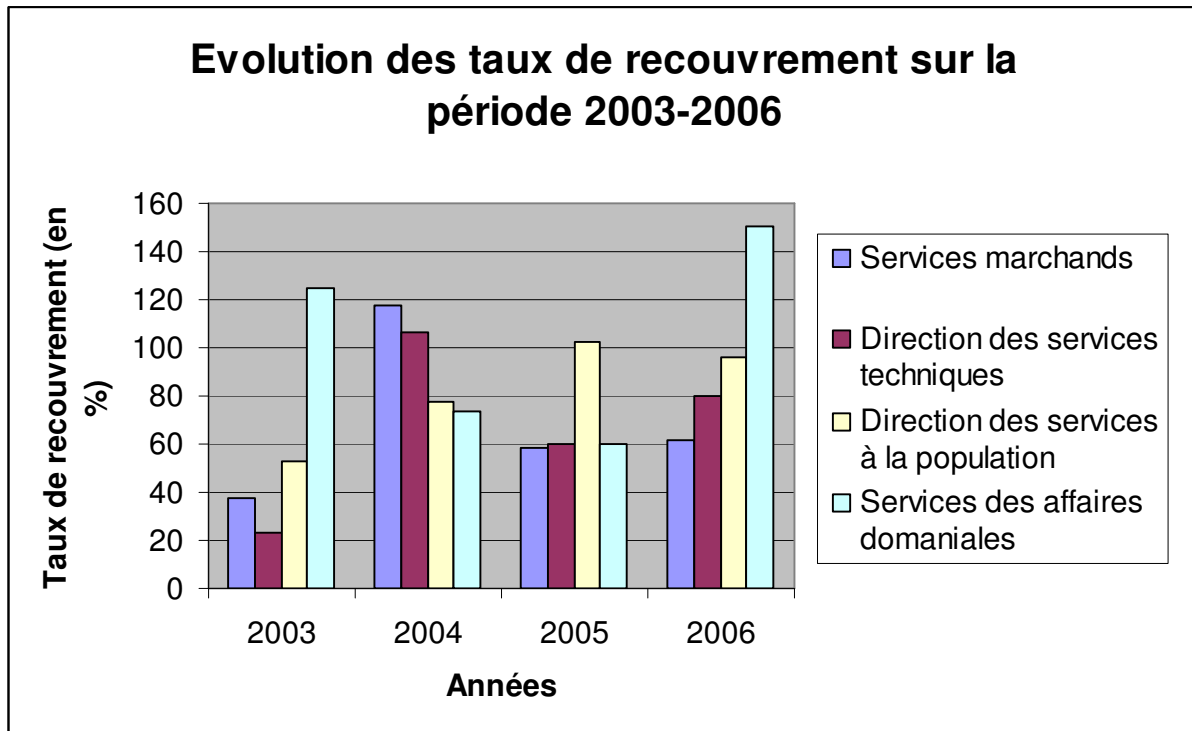
Oui

Non

**Merci.**

Annexe 5

Graphique 1 : Evolution des taux de recouvrement par régie de recettes sur la période 2003-2006



Annexe 6

Graphique 2 : Evolution des recettes propres par rapport au budget sur la période 2003-2006

