

REPUBLIQUE DU BENIN

FRATERNITE-JUSTICE-TAVAIL

Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des Politiques Publiques et  
de la Coordination de l'Action Gouvernementale

**OBSERVATOIRE DU CHANGEMENT SOCIAL**



c d c d c d

**Impacts de l'introduction de la Taxe  
de Développement Local (TDL) dans le  
dispositif fiscal des communes sur la  
Pauvreté et le Social**

**VOLUME I :**

**TOME 2 : RAPPORT DE SYNTHÈSE**

*Septembre 2009*

## Sommaire

SOMMAIRE .....	ii
LISTE DES GRAPHIQUES .....	iv
LISTE DES TABLEAUX.....	v
SIGLES & ABREVIATIONS .....	vii
PREFACE.....	viii
RESUME EXECUTIF .....	xi
INTRODUCTION .....	xiv
I- VUE D'ENSEMBLE SUR LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE NATIONALE.....	xvi
1.1. Situation économique.....	xvi
1.2. Situation sur la pauvreté.....	xx
II- DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL.....	xxv
2.1. Décentralisation .....	xxv
2.2. Nécessité d'un autofinancement accru des communes.....	xxxii
III- TDL ET PRELEVEMENTS DE FAIT .....	xxxiv
3.1. Rappel sur la Taxe de Développement Local.....	xxxiv
3.2. Connaissance des taxes et impôts et difficultés d'application .....	54
IV- IMPLICATIONS DE L'INTRODUCTION DE LA TDL SUR LE CADRE MACROECONOMIQUE ET LA PAUVRETE.....	67
4.1. Analyse des conséquences de l'introduction de la TDL sur les ressources des communes et sur la pression fiscale.....	67
4.2. Implications de l'introduction de la TDL sur le cadre macroéconomique et le social.....	72
V- QUELLES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA TDL ? .....	86
5.1. Actions à mettre en œuvre.....	86
5.2. Mesures d'accompagnement.....	87
CONCLUSION .....	88

BIBLIOGRAPHIE .....	89
ANNEXES : .....	92
ANNEXE 1 : Glossaire de quelques termes fiscaux .....	93
ANNEXE 2 : TERMES DE REFERENCE .....	95
Table des matières.....	100

## **LISTE DES GRAPHIQUES**

Graphique 1: Evolution du taux de croissance du Bénin de 2001 à 2008 .....	xvi
Graphique 2: Evolution de l'indicateur de convergence de l'UEMOA .....	xix
Graphique 3: Evolution de l'indice de pauvreté .....	xxii
Graphique 4: Evolution de l'indice de pauvreté suivant le milieu de résidence.....	xxiii
Graphique 5: Importance des recettes fiscales dans les recettes de fonctionnement.....	xxxiii
Graphique 6: Répartition des revenus sur une tonne de noix de cajou vendue.....	xl

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1: Contribution des secteurs à la croissance économique de 2004 à 2008 .....	xvii
Tableau 2 : Tableau des valeurs ajoutées .....	xvii
Tableau 3: Evolution des recettes des communes (F CFA) .....	xxix
Tableau 4: Evolution des dépenses des communes (F CFA) .....	xxx
Tableau 5: Evolution de la capacité de financement des communes (F CFA) .....	xxxii
Tableau 6: Répartition des communes selon le taux d'exécution de leur PDC .....	xxxii
Tableau 7 : Contribution des prélèvements aux recettes de fonctionnement .....	xxxii
Tableau 8: Exploitation des substances de carrière : acteurs et prélèvements .....	xli
Tableau 9 : Etat des lieux des prélèvements de fait assis sur les ressources imposables à la TDL .....	xliii
Tableau 10: Champ d'application comparé des prélèvements directs locaux (matière imposable : ressources) de la TDL et des prélèvements de fait .....	xliv
Tableau 11: Champ d'application comparé des prélèvements indirects locaux (matière imposable : ressources), de la TDL et des prélèvements de fait .....	xliv
Tableau 12 : Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les ressources agricoles autres que produits vivriers .....	46
Tableau 13: Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les produits vivriers .....	49
Tableau 14: Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les ressources halieutiques .....	50
Tableau 15: Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les ressources forestières .....	51
Tableau 16 : Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les ressources animales .....	52
Tableau 17: Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les substances de carrière .....	53
Tableau 18 : Répartition des ménages enquêtés en fonction de la zone de résidence .....	54
Tableau 19 : Répartition des chefs de ménages en fonction du statut matrimonial .....	54
Tableau 20 : Répartition des chefs de ménages en fonction de leur niveau de scolarisation .....	55
Tableau 21 : Répartition des chefs de ménage par tranche de revenus mensuels .....	55
Tableau 22 : Evolution depuis 2008 du revenu mensuel des ménages enquêtés .....	56
Tableau 23 : Dépenses hebdomadaires des ménages enquêtés .....	56
Tableau 24 : Dépenses hebdomadaires des ménages en fonction du milieu de résidence .....	57
Tableau 25: Récapitulatif des terminologies endogènes des impôts et taxes .....	57
Tableau 26: Récapitulatif des typologies des taxes identifiées .....	58
Tableau 27: Récapitulatif des typologies des taxes payées à la commune .....	59
Tableau 28: Récapitulatif des différentes taxes payées habituellement .....	60
Tableau 29: Propositions des opérateurs économiques pour doter les communes de moyens (%) .....	61
Tableau 30: Impressions des opérateurs économiques .....	61
Tableau 31: Récapitulatif des obstacles à la mise en œuvre de la TDL .....	65
Tableau 32: Récapitulatif des causes explicatives des problèmes .....	66
Tableau 33: Récapitulatif des causes explicatives des obstacles à la mise en œuvre de la TDL .....	66
Tableau 34: Importance des prélèvements de fait dans les recettes totales des communes .....	69
Tableau 35: Importance des recettes fiscales dans les recettes de fonctionnement .....	70
Tableau 36: Contribution de la fiscalité locale à la pression fiscale .....	71
Tableau 37: Dépenses des consommateurs en impôts et taxes .....	74
Tableau 38 : Impacts sur le prix des produits selon l'avis des opérateurs économiques .....	74
Tableau 39: Récapitulatif des revenus les plus affectés par la TDL .....	76
Tableau 40: Anticipations des opérateurs économiques en cas d'instauration de la TDL (%) .....	76

Tableau 41: Impact de la TDL sur l'accès aux besoins vitaux (%) .....	77
Tableau 42: Résultats des simulations pour le scenario 1 (en milliards FCFA sauf indication contraire).....	79
Tableau 43: Résultats des simulations pour le scenario 2 (en milliards FCFA sauf indication contraire).....	79
Tableau 44: Résultats des simulations pour le scenario 3 (en milliards FCFA sauf indication contraire).....	80
Tableau 45 : Impact de la TDL sur la pauvreté au Bénin.....	83
Tableau 46: Résultats de l'estimation pour le scenario1 .....	84
Tableau 47: Résultats des simulations pour le scenario 3.....	85

## SIGLES & ABBREVIATIONS

AISLF	:	Association internationale des Sociologues de Langues Françaises
BM		Banque Mondiale
CFPB		Contribution Foncière des Propriétés Bâties
CFPNB	:	Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties
CGI	:	Code Général des Impôts
CIPE	:	Centre des Impôts des Petites Entreprises
CONAFIL	:	Commission Nationale de Finances Locales
DDI	:	Direction Départementale des Impôts
DDCT		Direction du Développement et de la Coopération Technique
DGAE	:	Direction Générale des Affaires Economiques
DGAT		Direction Générale de l'Administration Territoriale
DGID	:	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FGT	:	<b>Indice Foster, Greer et Thorbecke</b>
FNDPT	:	Fonds National de Développement et de Promotion Touristique
GTZ	:	Coopération Technique Allemande
INSAE	:	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
ITS	:	Ingénieur des Travaux Statistiques
LF	:	Loi de Finances
MD	:	Mission de Décentralisation
OCS	:	Observatoire du Changement Social
OMD		Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	:	Organisations Non Gouvernementales
OSD	:	Orientations Stratégiques de Développement
PDM	:	Programme de Développement Municipal
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PTF	:	Partenaires Techniques et Financiers
RFC	:	Régime Financier des Communes
RFU	:	Registre Foncier Urbain
RI	:	Recette des Impôts
SIF	:	Système d'Information Foncière
SCRP	:	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
TDL	:	Taxe de Développement Local
TDRL	:	Taxe de Développement Régional et Local
TFU	:	Taxe Foncière Unique
TUTR		Taxe Unique sur les Transports Routiers
TVA	:	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## **PREFACE**

*L'élaboration et l'adoption au Bénin des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP 2003-2005 et SCRIP 2007-2009) en relation avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) a débouché sur le besoin d'analyses systématiques des répercussions sociales et économiques des réformes sur les conditions de vie et la pauvreté.*

*L'Analyse des Impacts sur la Pauvreté et le Social (AIPS) fait partie des réponses que la Banque Mondiale a entreprises d'apporter à ces préoccupations. L'AIPS est une approche analytique systématique qui implique l'analyse de l'impact distributionnel des réformes politiques sur le niveau de vie des différentes parties prenantes (différents groupes de personnes concernées par les réformes), tout en accordant une attention particulière aux pauvres et aux vulnérables.*

*L'expérience de l'Observatoire du Changement Social (OCS) dans la réalisation des études de type AIPS a débuté en décembre 2006 avec l'étude d'impacts des réformes foncières sur la pauvreté et le social, un projet PNUD/Banque Mondiale financé par la Coopération Belge.*

*Dès lors, l'OCS a élaboré un programme de renforcement de capacités en AIPS dans lequel il a prévu de réaliser une série d'études au nombre desquelles figure celle relative aux « Impacts de l'introduction de la Taxe de Développement Local dans le dispositif fiscal des communes sur la Pauvreté et le Social ».*

*En consacrant la deuxième étude AIPS au domaine de la décentralisation et plus spécifiquement à la fiscalité locale, l'OCS ne sacrifie pas à un mode. Bien au contraire, il tire expérience de plus de cinq années de publications et désire proposer des mesures de politiques socio-économiques conséquentes pour une mise en œuvre efficace et efficiente de ce volet de la décentralisation en se basant sur la démarche AIPS.*

*En effet, depuis 2002, le Bénin est rentré dans la phase active de la mise en œuvre de la décentralisation avec la tenue des premières élections communales et municipales qui ont abouti à la désignation par les populations à la base des élus locaux qui ont désigné à leur tour les premiers maires. Pour permettre à cette décentralisation de devenir un véritable instrument de développement et de lutte contre la pauvreté, il est nécessaire de doter la commune de moyens financiers, matériels et humains nécessaire à ses actions de développement à la base.*

*C'est pourquoi, la Taxe de Développement Local a été instituée par le législateur en 1999 pour permettre aux communes de mobiliser davantage de ressources afin d'assurer leur autonomie et de faire face aux tâches de développement qui leur incombent.*



*L'objectif général de l'étude est d'appréhender **ex-ante** l'impact de l'introduction de cette taxe dans le dispositif fiscal des communes sur les conditions de vie des ménages et de faire des recommandations de mesures conséquentes à prendre en compte afin que son application effective n'ait pas des conséquences dommageables sur les conditions déjà précaires des populations à la base.*

*Ce travail est le fruit de la collaboration et de la contribution de quatre consultants nationaux Madame **Solange GBAGUIDI**, fiscaliste, et Messieurs **Koladé OKOUDJOU**, Statisticien-Economiste, **Ousmane KORA**, Spécialiste en développement local et **Parfait Isidore DOSSOU-YOVO**, Sociologue-Anthropologue et des cadres de l'OCS. Il a été réalisé sous la supervision de Mme **Justine Adékounlé ODJOUBE**, Coordonnatrice de l'Observatoire du Changement Social.*

*L'étude complète comporte six documents répartis en deux volumes :*

**Volume 1 :**

- **TOME 1 : CADRE METHODOLOGIQUE**
- **TOME 2 : RAPPORT DE SYNTHESE**
- **TOME 3 : ASPECTS FISCAUX**

**VOLUME 2**

- **TOME 1 : ASPECTS DE DEVELOPPEMENT LOCAL**
- **TOME 2 : ASPECTS MACRO ECONOMIQUES – ANALYSE DE LA PAUVRETE**
- **TOME 3 : ASPECTS SOCIOLOGIQUES**

*Ce travail n'aurait pas vu le jour sans le soutien inconditionnel dont l'OCS a été l'objet de la part du bureau de la GTZ au Bénin à qui il manifeste sa vive gratitude. Il saisit cette opportunité qui lui est offerte pour décerner une mention spéciale à **Mesdames Silke WOLTERMANN** et **Helen HAILE**, qui l'ont soutenu de bout en bout dans cette aventure.*

*L'apport précieux des agents enquêteurs contrôleurs et superviseurs qui n'ont ménagé aucun effort pour collecter des données fiables auprès des populations ne doit nullement être occulté. Qu'ils en soient vivement remerciés.*

*Les remerciements de l'OCS vont également à toutes les populations et aux personnels des mairies échantillon qui se sont prêtés volontiers aux divers questionnaires et sans lesquels aucune information ne saurait être disponible.*

*L'OCS ne saurait faire phi des précieuses contributions de tous les cadres de ce pays lors des nombreuses validations auxquelles ils ont pris une part active. Il leur en est à jamais reconnaissant.*

*Les cadres de l'OCS quant à eux, n'ont trouvé un repos bien mérité que lorsque la dernière touche a été donnée à ces documents. Qu'ils en soient tous félicités (agents permanents et contractuels de l'Etat, stagiaires, experts).et découvrent chaque jour un peu plus que le succès est au bout de l'effort.*

*Enfin, l'OCS reste ouvert à toute suggestion lui permettant d'améliorer ses futures prestations.*

Justine A. ODJOUBE



Coordonnatrice de l'OCS

## **RESUME EXECUTIF**

La problématique du développement local est au cœur de toutes les stratégies de réduction de la pauvreté. C'est pourquoi, les pouvoirs publics tendent à doter les communes des instruments qui pourraient leur permettre de mobiliser les ressources locales nécessaires à leur développement. Le législateur a ainsi institué la Taxe de Développement Local (TDL) comme ressource capitale devant alimenter le budget des communes.

Cependant, la pratique des prélèvements de taxes ou d'impôts est bien antérieure à la promulgation des lois sur la décentralisation au Bénin visant la mobilisation de Ressources Locales Propres (RLP) aux communes, le but de cette mobilisation étant d'améliorer la capacité financière locale d'auto développement. La loi sur la décentralisation des communes au Bénin instituée par le législateur en 1999 (l'article 10 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant Régime Financier des Communes) s'inscrit donc dans cette logique et prévoit, à cet effet, la Taxe de Développement local dénommée la TDL. Cette taxe est donc créée pour élargir l'espace budgétaire des communes à faible potentiel de recettes au titre des impôts locaux.

Malheureusement, et en l'absence de textes d'application, cette taxe demeure en attente d'application. Cependant, en l'absence d'une situation clarifiée et pressées par le besoin de ressources, de nombreuses communes ont mis en place des taxes qui avaient été prévues dans le projet de texte de Loi initial mais aussi des taxes non prévues. Ainsi, par exemple, sont appliquées des ristournes sur le coton, des taxes sur les produits vivriers commercialisés sur les territoires communaux, des taxes sur les noix d'anacarde. D'autres taxes, dont certaines sont la contrepartie de prestations effectives de la part des communes, frappent également les activités d'élevage (pacage, transit, abattage, abreuvoir, zone de commercialisation). En outre, les activités forestières, l'extraction de produits de carrière et le transit de voitures ont aussi été relevés comme des activités supportant des taxes.

Tout ce dispositif de taxation crée un flou autour de la connaissance même de cette loi. La TDL apparaît dès lors sous une forme concurrentielle aux autres taxes déjà existantes quand bien même son champ et son objet d'application ne sont pas entièrement cernés. C'est ce qui sous tend cette tendance collective à vouloir assimiler la TDL aux multiples taxes et impôts en vigueur et à voir à travers celle-ci "une taxe de plus" ou encore "un non dit" d'un retour à une nouvelle forme plus contraignante que celles en vigueur ou déjà connues.

C'est dans l'essai de la résorption progressive de ces pesanteurs que l'étude dont le thème est « IMPACTS DE L'INTRODUCTION DE LA TAXE DE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LE DISPOSITIF FISCAL DES COMMUNES SUR LA PAUVRETE ET LE SOCIAL AU BENIN » a été initiée.

La méthodologie implémentée dans la réalisation de cette étude est inspirée de la méthodologie AIPS (Analyse d'Impact sur la Pauvreté et le Social) ou PSIA (Poverty and Social Analysis Impact) en anglais, mise au point par la Banque Mondiale.

Au terme, de cette étude, il ressort que les ménages, les opérateurs économiques et les services communaux n'ont pas une bonne connaissance de la TDL. Toutefois, ils ont instauré des prélèvements de fait qui pourraient être un frein à l'application de la TDL.

Les simulations faites en considérant la TDL comme un instrument de politique, présentent des recettes estimées pour la TDL sous une hypothèse moyenne à 12,2 milliards FCFA. Par contre, si un renforcement des capacités des acteurs de la fiscalité locale est mis en œuvre, il est possible avec une hypothèse volontariste d'atteindre un niveau de 19 milliards FCFA. Par suite, la TDL concourt à l'amélioration de la production de toutes les branches de l'économie béninoise, à l'amélioration du revenu nominal des ménages, laquelle amélioration est érodée par l'inflation surtout des produits alimentaires subissant le plus le poids de la TDL, entraînant ainsi une aggravation de la pauvreté.

Par contre, les ressources communales vont connaître des améliorations. Mais pour que la TDL soit un outil de développement, il sera nécessaire que l'Etat central, les PTF, les ONG et les Collectivités locales, adhèrent à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi évaluation d'un plan d'actions appuyé de mesures d'accompagnement. De manière pratique, il s'agira de :

### ***1. Améliorer la réforme sur la TDL***

A cet effet, il s'avère indispensable de procéder à :

- la révision de la législation relative à la TDL, contenue dans le RFC et dans la LF 2008, de manière à faire de la TDL un impôt indirect ;
- la consécration et l'amélioration des prélèvements spontanément opérés par les communes sur certaines de leurs ressources ;
- l'adoption du vocable TDL pour désigner tous les prélèvements spontanés opérés par les communes en spécifiant chaque fois le produit concerné, exemple: TDL sur le coton ou TDL sur l'anacarde;
- la suppression à terme de l'utilisation, en matière d'assiette, de méthodes d'évaluation telles que le sac, le panier, le contenu d'un véhicule, etc. ;
- la tarification par branche d'activité avec une attention particulière aux branches tourisme, artisanat, élevage, compte tenu de leur importance ;
- l'unification des faits générateurs lorsqu'ils sont multiples ;
- la mise en place d'un mode de recouvrement spécifique aux communes et aux activités ;
- la diminution du nombre des impôts et taxes au niveau local ;
- la définition d'un cadre juridique d'application de la réforme fiscale ;
- la mise en place d'un plan de vulgarisation et de dissémination des résultats des investigations à l'endroit de toutes les parties prenantes de la TDL

### ***2. Envisager des mécanismes de compensation***

Les mécanismes de compensation devraient être mis en place au niveau :

- **des communes** : l'Etat devrait procéder aux transferts de crédits prévus par la loi, au bénéfice des communes et faciliter le bon fonctionnement de la CONAFIL ;
- **de l'administration fiscale** : il importe que les moyens nécessaires soient mis à la disposition de l'administration fiscale pour faire face aux nouvelles contraintes à savoir la création de centres des impôts dans toutes les communes à moyen et long termes, l'encadrement à court terme des régies de recettes dans les communes, pour la mise en œuvre des différents prélèvements (taxes et redevances), les besoins en personnel et en matériel...etc. ;
- **des consommateurs** : l'Etat devrait juguler l'inflation ou la contenir dans des proportions raisonnables ;
- **des producteurs** : l'Etat devrait appuyer les communes dans la restructuration des filières de production.

### ***3. Renforcer la capacité de gestion et de planification des communes pour une meilleure orientation de leurs dépenses***

A ce propos, il s'agira de :

- amener tous les acteurs locaux à l'idée de comprendre que le développement local doit être basé sur les valeurs endogènes ;
- mettre à la disposition des communes les capacités techniques de planification des investissements ;
- aligner les priorités locales sur les priorités nationales dans le but de réaliser les OMD à l'horizon 2015 ;
- renforcer l'adhésion des parties prenantes par des actions de sensibilisation et d'information ;
- amener les communes à mettre en place un mécanisme sûr de collecte des taxes et impôts ;
- mettre en place et suivre des mesures d'accompagnement et de renforcement des activités économiques.

## **INTRODUCTION**

Avec la mise en place effective des conseils communaux et municipaux suivie de l'élection des Maires pour la première mandature, la décentralisation est devenue une réalité au Bénin. En faisant l'option de la décentralisation, le pays attend deux valeurs essentielles : la démocratie à la base et le développement local. Tout échec au niveau de la deuxième valeur, peut hypothéquer la première et vice versa. Pour ne pas tomber dans cette impasse, l'Etat central s'est engagé à libérer à tous les niveaux, les initiatives et les énergies en vue de promouvoir le développement local. En cela, les départements techniques devront se recomposer afin de permettre aux élus locaux d'avoir en face des interlocuteurs étatiques valables, dotés des prérogatives, des compétences et des moyens conséquents en vertu du principe de subsidiarité ou de proximité selon lequel « les décisions doivent être prises au niveau le plus proche des citoyens (la commune) et, ne doit être confiée au niveau supérieur, que ce que le niveau local ne peut efficacement faire seul.

La décentralisation s'étend également à la fiscalité. On entend par décentralisation fiscale, la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Ce concept recouvre la définition d'un champ de ressources propres pour les collectivités locales, l'identification d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales, et les transferts des ressources du budget de l'Etat à celui des collectivités locales. La définition d'un champ fiscal propre aux collectivités locales se retrouve dans la plupart des lois de décentralisation.

Dans les pays francophones d'Afrique, dont le Bénin, cette fiscalité propre s'appuie sur les quatre (04) impôts locaux de base : le foncier bâti, le foncier non bâti, la contribution des licences et la patente (les 4 vieilles). A ces impôts locaux peuvent s'ajouter des taxes spécifiques liées au contexte du développement des différentes localités. C'est pourquoi la Loi N°98 – 007 du 15 Janvier 1999 portant Régime Financier des Communes (RFC) en République du Bénin a initié la Taxe de Développement Local pour soutenir l'effort de développement à la base et permettre aux collectivités locales décentralisées de disposer de ressources financières suffisantes pour entreprendre des actions de développement que l'Etat central, jusque là principal financier pourvoyeur, n'est plus à même de continuer.

Le recouvrement des impôts et taxes propres aux collectivités locales a jusqu'ici eu un rendement médiocre. Ceci s'explique par la complexité dans la définition de l'assiette et des modes d'évaluation des impôts, la difficulté de la mise en place au niveau local d'une instrumentation adaptée pour connaître le potentiel fiscal et assurer l'émission des rôles et le recouvrement. Tous ces éléments ont rendu difficile la mise en application de la TDL.

Les différents séminaires, ateliers et études réalisés sur la TDL par les pouvoirs publics ont fait des propositions qui ont permis au Législateur de définir dans la loi de finances gestion

2008 le champ d'application, l'assiette, la liquidation, le contrôle, le recouvrement et le contentieux de l'impôt.

Aux termes de l'article 962-2 du Code Général des Impôts (CGI), « constituent des ressources imposables :

- le produit des activités agricoles, de l'élevage et de la pêche ;
- le produit de l'exploitation des ressources touristiques ;
- les recettes de prestations de services. »

Cependant, les différentes études sur la mise en œuvre de la TDL ont souligné l'importance de la réalisation des conditions favorables à sa mise en œuvre par la création de la richesse, l'investissement dans les secteurs productifs tels que l'agriculture et l'industrie et l'organisation des forces productives locales.

En l'absence de ces mesures d'accompagnement, l'introduction de la TDL n'est-elle pas un nouveau facteur de risque pour la pauvreté ?

Autrement dit, quel impact peut-on attendre de l'introduction de la Taxe de Développement Local sur la pauvreté au Bénin? Telle est la problématique dont l'analyse constitue l'objet de la présente mission de consultation.

L'étude est articulée autour de cinq (05) chapitres. Le premier chapitre retrace l'environnement socio économique au Bénin au cours des deux (02) dernières années. Il présente les performances économiques et l'évolution des indicateurs de la pauvreté.

Le deuxième chapitre porte sur l'analyse de la décentralisation et du développement local à travers deux (02) éléments essentiels : le rôle de la décentralisation dans la lutte contre la pauvreté, et la nécessité pour les collectivités locales d'une prise en charge dans un objectif d'autofinancement du développement.

Le troisième chapitre fait un rappel de ce qu'est la TDL au Bénin et dans le monde avant de présenter le niveau de connaissance des différents impôts et taxes supportés par les populations.

Quant au quatrième chapitre, il part des impacts de l'introduction de la TDL sur la pression fiscale pour présenter les implications de la TDL sur le social.

Enfin, le dernier chapitre du document, dresse une conclusion de l'étude et présente, les principales mesures d'accompagnement en vue d'une application efficace de la TDL.

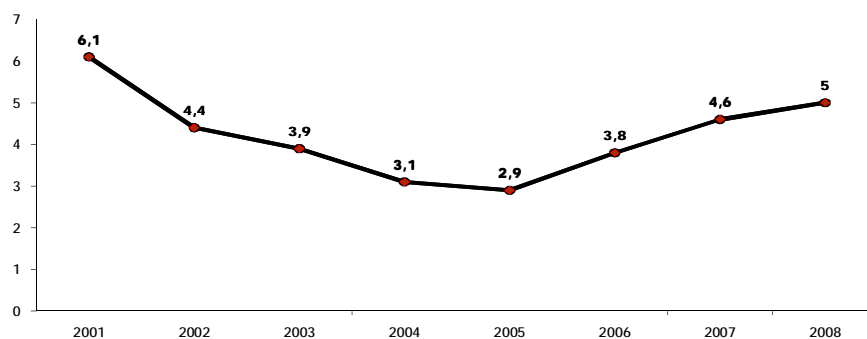
## I- VUE D'ENSEMBLE SUR LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE NATIONALE

Ce premier chapitre du document retrace l'évolution des principaux indicateurs socio économiques du Bénin au cours des deux dernières années. Cette analyse porte sur la production, l'inflation, les finances publiques, le niveau de la dette et les indices de pauvreté.

### 1.1. Situation économique

La situation économique du Bénin est marquée depuis 2006 par une reprise après des années de contre performance. Cette reprise économique est tirée par l'assainissement des finances publiques, l'apurement de la dette de l'Etat vis-à-vis du secteur privé et la promotion du secteur privé à travers les grands travaux et la dynamisation des relations économiques avec les pays frontaliers.

**Graphique 1: Evolution du taux de croissance du Bénin de 2001 à 2008**



Sour

ce : DPC/DGAE/MEF, mai 2009

#### 1.1.1. Production

L'estimation du taux de croissance pour 2008 prévoit un accroissement de 0,4 points par rapport à 2007 ; cet accroissement situerait donc le taux de croissance à 5,0% en 2008 contre 4,6% en 2007. Cette amélioration serait liée aux progrès de la production agricole, la poursuite de la politique des grands travaux et la dynamisation de l'activité portuaire. En effet, le secteur primaire a connu en 2008 une augmentation de 3,8% de sa valeur ajoutée, tirée essentiellement par la production vivrière, en particulier le maïs (+11%) et le riz (+36%).



**Tableau 1 : Contribution des secteurs à la croissance économique de 2004 à 2008**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Secteur primaire</b>	2,4	-0,3	2,1	1,6	1,4
<b>Secteur secondaire</b>	-0,1	0,8	-0,1	0,5	0,6
<b>Secteur tertiaire</b>	-0,1	1,8	1,1	1,8	2,2
<b>Service non marchands</b>	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
<b>PISB</b>	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

Source : INSAE, mars 2009

La contribution du secteur primaire à cette croissance de la production a été de 1,4% contre 1,6% en 2007. Cette évolution du secteur primaire est tirée par la production agricole hors coton et est en liaison avec une amélioration de la pluviométrie par rapport à 2007 et la mise en œuvre du Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA), en réponse à la persistance de la crise alimentaire.

En effet, la production cotonnière en 2008 a été de 220 000 contre 268 627 tonnes pour la campagne précédente, soit une baisse de 18,1%. Cette baisse de la production cotonnière est imputable entre autres à la non maîtrise de l'eau, au non respect des itinéraires techniques et à la désaffectation des producteurs par rapport à la culture du coton du fait de la mauvaise gestion de la caution solidaire et de la promotion de la production vivrière en réponse à la crise alimentaire.

L'élevage a été marqué par une valeur ajoutée restée presque stable avec une légère baisse de 0,1%.

La valeur ajoutée de la pêche quant à elle a enregistré en 2008, une hausse de 3,0% par rapport à l'année précédente, hausse imputable à la pêche industrielle et à la pêche maritime et artisanale qui ont enregistré une amélioration de leur production respectivement de 13,4% et 18,3%.

**Tableau 2 : Tableau des valeurs ajoutées**

<b>Année</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Secteur Primaire</b>	<b>350,7</b>	<b>372,8</b>	<b>369,7</b>	<b>390,2</b>	<b>406,5</b>	<b>422,2</b>
Agriculture	254,6	273,4	265,2	284,2	296,3	308,3
Elevage	53,9	55,7	57,6	59,6	61,7	63,5
Pêche	42,2	43,7	46,9	46,4	48,5	50,6

Source : INSAE, mars 2009

L'activité économique du secteur secondaire est toujours dominée par les usines d'égrenage de coton, les huileries, les industries extractives et les BTP. Ce secteur a enregistré une hausse de 4,4% de sa valeur ajoutée avec une contribution à la croissance de 0,6%. En effet, le secteur des BTP a bénéficié de la politique des grands travaux engendrant une hausse de la valeur ajoutée du secteur des BTP de 8,2% et une contribution de 0,3% à la croissance.

Quant à la valeur ajoutée des industries manufacturières, elle connaît une hausse de 3,3% avec l'amélioration de l'activité dans le secteur de la transformation artisanale des produits vivriers, le décorticage du riz et la hausse de la production dans les industries modernes.

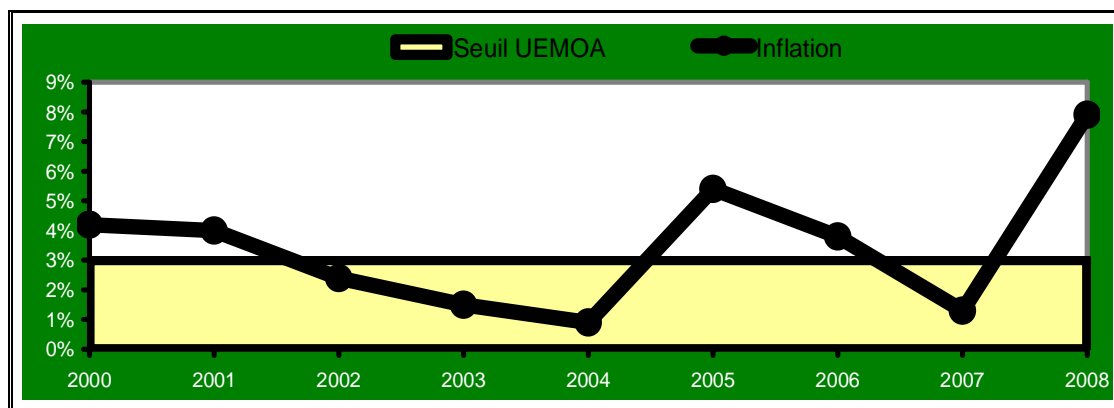
Le secteur tertiaire enregistrerait en 2008 une croissance de 6,9% contre 5,7% en 2007, en liaison avec l'amélioration de la compétitivité du Port de Cotonou. Ainsi, grâce aux différentes réformes qui y sont engagées, le trafic des marchandises en 2008 a connu une hausse de 10,6% par rapport à 2007. La hausse enregistrée dans ce secteur est également imputable, entre autres, aux effets induits de l'amélioration de l'activité dans les secteurs primaire et secondaire sur les secteurs de services et au maintien des relations de coopération avec le Nigeria. La contribution à la croissance de ce secteur est ressortie à 2,2%.

S'agissant des services non marchands (prestations de l'administration publique), ils auraient progressé de 5% avec une contribution à la croissance de 0,5% en 2008.

### *1.1.2. Inflation*

Le taux d'inflation s'est affiché à 9,9% en glissement annuel au mois de décembre 2008 contre 8,0% au mois de novembre à cause de la poursuite des tensions sur les denrées alimentaires. La hausse du niveau général des prix à la consommation est imputable à l'augmentation des fonctions « produits alimentaires et boissons non alcoolisés » (+20,2%), « Transports » (+ 7,9%) et « Boissons alcoolisées, Tabac et stupéfiants » (+10,4%).

**Graphique 2: Evolution de l'indicateur de convergence de l'UEMOA**



Source :

INSAE, mars 2009

L'indicateur de convergence de l'UEMOA s'est établi à 7,9% au mois de décembre 2008 poursuivant ainsi la hausse engagée depuis janvier 2008 et demeure largement au-dessus du seuil de 3% prévu par le pacte de convergence de l'UEMOA.

### *1.1.3. Finances publiques*

Les opérations financières de l'Etat ont été caractérisées en 2008 par une hausse des recettes et des dépenses de l'Etat. Les recettes totales se sont établies à 581,2 milliards FCFA contre 547,9 milliards FCFA en 2007, soit une hausse de 6,0% contre une hausse de 31,3% en 2007. Le ralentissement dans la mobilisation des recettes est surtout dû aux différentes mesures prises par le Gouvernement pour faire face à la hausse des prix des produits de première nécessité. Ces différentes mesures n'ont toutefois pas permis de maintenir l'inflation sous le seuil de convergence de l'UEMOA.

Les recettes des impôts sont passées de 196,6 milliards FCFA en 2007 à 233,3 milliards FCFA en 2008, soit une hausse de 18,7%. Cette progression des recettes des Impôts est liée aux résultats très satisfaisants de plusieurs taxes sur biens et services (TVA).

Les recettes douanières ont connu une hausse de 11,5%, passant de 250,1 milliards FCFA en 2007 à 278,9 milliards FCFA en 2008 dans un contexte économique particulièrement difficile caractérisé notamment par la crise alimentaire qui a induit la mise en œuvre de mesures d'allègements fiscaux de la part du Gouvernement.

Les recettes non fiscales pour leur part ont connu une baisse de 31,7% en passant de 101,3 milliards F CFA en 2007 à 69,08 milliards FCFA en 2008.

Les dépenses et prêts nets sont ressortis à 682,3 milliards FCFA contre 585,6 milliards FCFA en 2007, soit une hausse de 16,5 %. Cette hausse des dépenses résulte du relèvement des dépenses de personnel qui sont passées de 143,1 milliards FCFA en 2007 à 182,4 milliards FCFA en 2008, soit une hausse de 27,5%. Les dépenses en capital quant à elles, ont

connu une baisse de 9% en passant de 206,9 milliards FCFA en 2007 à 188,1 milliards FCFA en 2008.

En somme, l'évolution des dépenses, a provoqué une aggravation du déficit global base ordonnancement qui est ressorti à 101,06 milliards FCFA contre 37,7 milliards FCFA en 2007.

Une analyse du déficit tendanciel des finances publiques montre qu'il tourne en moyenne à 5% du PIB sur la période 2007-2009. Malheureusement compte tenu de la pression des investissements nécessaires à la réalisation des OMD, ce déficit devrait augmenter de 2 points<sup>1</sup>.

Dans le cadre de l'opérationnalisation de l'initiative des OMD, il convient d'analyser les principales contraintes à la mise en œuvre des investissements nécessaires aux OMD. Parmi ces contraintes figure en bonne place la mobilisation des ressources intérieures et extérieures. Dans le contexte national, il apparaît qu'il existe peu d'espace budgétaire lié aux ressources fiscales de l'Etat central. En effet, le niveau actuel de la pression fiscale et l'avènement prochain de la mise en œuvre des APE contraignent les acteurs des finances publiques à la réalisation d'une transition fiscale. Cette transition fiscale passe nécessairement par une meilleure captation des impôts locaux. C'est pourquoi, la réforme de la fiscalité locale et l'amélioration de l'administration des impôts locaux devraient permettre aux collectivités locales d'accroître leurs ressources fiscales. La réallocation d'une partie des recettes de l'Etat vers les collectivités locales à travers les transferts pourrait renforcer cette augmentation des ressources des collectivités locales.

#### *1.1.4 Dette publique*

A fin décembre 2008, la dette publique s'affichait à 415,1 milliards FCFA contre 299,7 milliards FCFA en 2007, soit une hausse de 38,5%. Cette hausse de l'encours de la dette provient de la hausse du stock des dettes bilatérale et multilatérale. Le ratio de l'encours de la dette sur PIB, qui constitue l'indicateur de convergence communautaire, ressort à 14% en 2008 contre 11,3% en 2007 restant largement en deçà de la norme communautaire de 70%, ce qui confère au Bénin une capacité d'endettement pour financer les projets de développement.

#### *1.2 Situation sur la pauvreté*

La pauvreté est un concept dont l'aspect multidimensionnel n'est souvent pas pris en compte dans les analyses et dans l'appréhension du phénomène au Bénin. Nonobstant le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques et les progrès au plan social, le phénomène de la pauvreté monétaire persiste aussi bien en milieu rural qu'urbain.

---

<sup>1</sup> Analyse de l'espace budgétaire béninois (Etienne de SOUZA, Avril 2008)

### *1.2.1. Au niveau national*

A ce jour, trois (03) enquêtes auprès des ménages ont permis d'estimer les indicateurs de la pauvreté au Bénin. La quatrième qu'est l'Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des Ménages au Bénin (EMICoV) réalisée en 2006/2007 est en cours de traitement. Les trois (03) déjà exploitées concernent l'enquête légère auprès des ménages (ELAM) dans les milieux urbains, les enquêtes sur les conditions de vie en milieu rural (ECVR) et l'enquête QUIBB (Questionnaire des Indicateurs de Base du Bien-être) qui à la différence des deux (02) premières, est une enquête nationale. Il convient de noter que pour les enquêtes ELAM<sup>2</sup> et ECVR, deux éditions orientées sur l'analyse de la pauvreté ont été réalisées.

Suivant les différents seuils de pauvreté<sup>3</sup> établis respectivement à 42 075 F CFA et 51 413 FCFA par an par tête en 1994-1995 et en 1999-2000 pour le milieu rural, et à 48 629 FCFA, 91 705 FCFA par an par tête en 1994-1995 et 1999-2000 pour le milieu urbain, les analyses faites à partir des indicateurs FGT de Foster, Greer et Thorbecke (1984), ont permis de tirer les conclusions ci-après :

- Depuis 1995, l'incidence de la pauvreté est statistiquement restée stable au Bénin. Sur la période 1999-2000, 29,6 % de la population ont été dénombrés comme pauvres contre 28,9 % en 1995. Malgré cette stabilité de la proportion des pauvres, la sévérité du phénomène s'est accrue signe d'une inégalité plus grandissante entre les pauvres et les moins pauvres. Ce qui signifie que, la proportion de ménages pauvres n'a pas sensiblement varié, mais que les ménages pauvres en 1999 sont frappés plus intensément qu'ils ne l'étaient en 1995.
- La pauvreté au Bénin est davantage un phénomène rural qu'un phénomène urbain. En effet, en milieu rural, l'incidence de la pauvreté était de 31,2 % en 1999. La profondeur et la sévérité étaient respectivement de 8,5 % et 3,4 % en 1999-2000. Quant au milieu urbain, la proportion de pauvres était de 24,6 % en 1999 et la profondeur et la sévérité étaient respectivement de 9,5 % et 5,4 %. Aussi, existe-t-il une corrélation positive entre le degré d'urbanisation des villes et les indices de pauvreté.
- Si la profondeur et la sévérité de la pauvreté rurale n'ont pas connu de variations significatives sur la période, elles ont toutefois connu une hausse significative au seuil de 5 % en milieu urbain. L'accroissement de ces indicateurs en milieu urbain entre les deux périodes traduit une paupérisation plus accentuée des ménages urbains par rapport à la période de référence (à proportion de pauvres inchangée).

---

<sup>2</sup> De façon conceptuelle, les enquêtes ELAM en dehors de l'analyse de pauvreté sont orientées sur des études conjoncturelles.

<sup>3</sup> La mesure de la pauvreté monétaire a été réalisée à partir d'un indicateur de niveau de vie qui est la dépense globale du ménage par tête incluant la valorisation de l'autoconsommation. Le seuil de pauvreté global se décompose en seuils de pauvreté alimentaire (SPA) et non alimentaire (SPNA). Le seuil de pauvreté alimentaire est calculé à partir de la valorisation d'un panier de biens. En l'absence des normes non objectives pour permettre de déterminer un panier de biens ou services non-alimentaires considérés comme essentiels et le montant minimal qu'un individu doit considérer pour satisfaire lesdits besoins, le seuil de pauvreté non alimentaire se déduit par différence entre le seuil de pauvreté global et le seuil de pauvreté alimentaire. Le seuil de pauvreté global est déterminé par le rapport SPA sur la part des dépenses alimentaires dans la dépense totale des ménages se situant en dessous de la médiane des dépenses totales.

L'inégalité dans la distribution des revenus des ménages urbains apparaît donc plus forte en 2000 qu'elle ne l'était 5 ans auparavant.

En 2003, sur la base des seuils de pauvreté<sup>4</sup> calculés à partir des données recueillies par l'enquête QUIBB (74 886 F.CFA par tête par an en 2002), il apparaît que 28,5% de la population peuvent être considérés comme étant pauvres. Elle confirme aussi la ruralité de la pauvreté au Bénin. En effet, environ  $\frac{3}{4}$  des pauvres du Bénin vivent en milieu rural (SCRP, 2007-2009).

En 2007, la proportion de la population pauvre est estimée à 33,3% contre 37,2% en 2006, ce qui signifie qu'environ une personne sur trois vit en dessous du minimum vital. En milieu rural, 36% de la population rurale sont pauvres en 2007 contre environ 39% en 2006 tandis qu'en milieu urbain les proportions enregistrées sont moindres (28,3% en 2007 contre environ 34,8% en 2006).

D'un point de vue non monétaire, les analyses ont révélé que près de deux (02) béninois sur cinq (05) sont pauvres (39,6%).

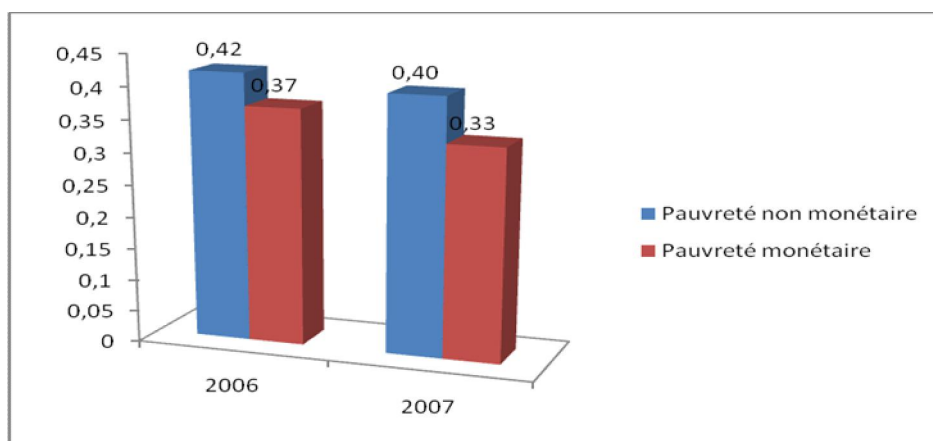
Ces résultats dénotent une tendance de régression par rapport à 2006. En effet, la pauvreté monétaire a connu une baisse d'environ 4,2 points contre 2,4 points pour la pauvreté non monétaire.

Au delà des aspects monétaires de la pauvreté, il est important de voir l'évolution de la pauvreté non monétaire traduite par la pauvreté d'existence à travers un indice composite de niveau de vie. Cette pauvreté non monétaire contrairement à la pauvreté monétaire a connu un recul de 2 points entre 2002 et 2006. En effet, en 2002, sur la base des données du RGPH3, elle touchait près de 43% de la population.

### **Graphique 3: Evolution de l'indice de pauvreté**

---

<sup>4</sup> Deux seuils de pauvreté ont été estimés respectivement au 1/3 et 2/3 de l'indicateur de bien-être (dépenses totales des ménages par équivalent-adulte). Le premier permet de déterminer les pauvres extrêmes alors que le second permet la définition des ménages pauvres.

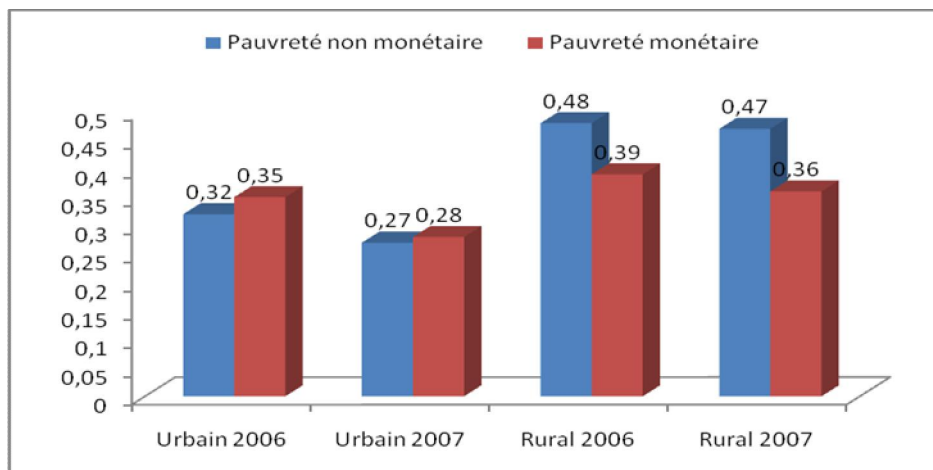


Source : Résultats d'EMICoV, INSAE, mars 2009

### 1.2.2. Suivant le milieu de résidence

L'analyse suivant les milieux de résidence des différentes formes de pauvreté révèle que la pauvreté est un phénomène qui sévit plus en milieu rural quelque soit la forme de pauvreté considérée. Plus de 36 % des personnes vivant en milieu rural sont pauvres contre 28 % en milieu urbain. Sous l'angle non monétaire, la pauvreté touche près de 47% du monde rural et environ 27 % en milieu urbain. Comparée à 2006, la tendance est globalement baissière.

**Graphique 4: Evolution de l'indice de pauvreté suivant le milieu de résidence**



Source : Résultats d'EMICoV, INSAE, mars 2009

### 1.2.3. Au niveau départemental

L'analyse par département permet de noter que le département le moins pauvre sous l'angle monétaire est l'Ouémé (25%). Les départements de l'Alibori et du Borgou sont les deux départements les plus pauvres du Bénin avec des incidences respectives estimées à 43% et 39%. Par rapport à la pauvreté non monétaire, l'Atacora présente le niveau le plus élevé (65%). Le département le moins touché est le Littoral avec un taux de 17%.

#### *1.2.4. Au Niveau Communal*

L'analyse par commune révèle que 40% des communes présente une incidence de pauvreté inférieure à la moyenne nationale (33,2%). Cette pauvreté est accentuée dans les communes de So-ava, Gogounou, N'Dali et Banikoara où plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

Par contre, les quatre (04) communes les moins pauvres sont respectivement Lokossa, Porto-Novo, Adjarra et Cibly avec une incidence comprise entre 19 et 21%. Seul Porto-Novo y figure comme commune à statut particulier. Les autres communes à statut particulier Parakou et Cotonou affichent des incidences respectives de 22,1%, 26,2%.



## **II- DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

Le présent chapitre se veut un rappel du cadre général de la décentralisation au Bénin. Il présente l'analyse des finances locales et conclut sur la nécessité pour les communes d'améliorer leur capacité d'autofinancement dans une perspective de développement local.

### ***2.1. Décentralisation***

#### ***2.1.1. Cadre général***

Conformément aux Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et à la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP), le développement territorial du Bénin est fondé sur :

- 1) l'implication de l'ensemble du territoire et de son potentiel de développement à la base,
- 2) une bonne gouvernance territoriale s'appuyant sur une administration moderne et efficace,
- 3) l'accès des populations aux services de base et la diminution du niveau de pauvreté en lien avec les OMD. Cette vision implique la mise en place d'une gouvernance territoriale efficiente, basée sur une coordination des politiques de décentralisation, de déconcentration et d'aménagement du territoire. Aussi, l'importance de la décentralisation en tant que facteur de consolidation de la démocratie et de promotion du développement local est-elle bien perçue par les différents acteurs. C'est pourquoi plusieurs textes qui régissent le financement du développement local ont été pris en République du Bénin. Ces textes consacrent notamment :

- l'autonomie de gestion des Collectivités Territoriales ;
- l'institution d'un régime financier propre aux Collectivités Territoriales ;
- la mise en place et le fonctionnement effectif d'organes de contrôles (*a priori* et *a posteriori*) ;
- le transfert des compétences et des ressources par :
  - o la mise en place et l'existence effective d'organes délibérants pour les orientations de politiques, la détermination des priorités et la prise de décision en matière de développement local ;
  - o l'institution de taxes rurales, communales, forestières et de développement local.

Toutefois, l'application des trois (03) principes de bonne gouvernance des ressources publiques que sont les principes de ressources (économie, efficience, efficacité, rapidité de décision et d'action), d'organisation et d'éthique connaît des limites qui sont entre autres :

- une faible allocation de ressources aux communes. Cette situation résulte :
  - o des difficultés de recouvrement des taxes locales,

- des retards et des lourdeurs dans le transfert des ressources par le niveau central vers les collectivités décentralisées.
- une étroitesse de l'assiette fiscale au niveau des collectivités décentralisées ;
- une méconnaissance des textes et des faiblesses dans la gestion transparente des ressources.

L'étude d'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la TDL a fait ressortir dans son diagnostic les constats majeurs suivants :

- une indigence budgétaire durable qui est celle de toutes les Communes du Bénin ;
- une répartition inéquitable du revenu national entre le pouvoir central et les collectivités locales ainsi que les dotations de fonctionnement peu conséquentes de l'Etat aux Communes ;
- une capacité de financement des dépenses quasi nulle ;
- une absence des Communes sur le marché financier régional ;
- un fonctionnement parallèle de la microfinance et du système financier de la commune.

### *2.1.2. Décentralisation fiscale*

#### *2.1.2.1. Expériences de décentralisations fiscales*

A l'instar du Bénin dans l'application de la décentralisation fiscale plusieurs constats sont faits au niveau local dans les pays Africains.

En effet, le niveau général des ressources des Administrations locales est faible et il existe de grandes disparités au niveau de la mobilisation des recettes entre les communautés locales.

Par ailleurs, la base des recettes des Administrations locales est très étroite. Dans beaucoup de cas, tel que le Rwanda par exemple, les recettes sont recouvrées essentiellement à partir de taux fixes ou redevances forfaitaires imposées sur des petites activités. Par conséquent, les recettes sont statiques, n'évoluant pas en fonction du niveau d'activités des contribuables. De plus, les grandes activités économiques établies dans la juridiction locale ne sont pas souvent soumises à l'imposition locale et, par conséquent, elles ne contribuent pas directement aux flux financiers locaux.

En outre, les investissements que les communautés locales inscrivent dans leurs budgets de développement sont généralement d'ordre social et comprennent des éléments tels que les achats de véhicule, la construction ou la rénovation des bureaux, des écoles, des centres de santé, des marchés, etc. Sans sous-estimer l'importance de ces investissements sociaux, force est de constater que les budgets de développement des Communautés locales ne sont pas souvent élaborés sur la base des stratégies locales de développement économique qui soutiendraient la création de l'emploi dans le secteur privé et l'élargissement de l'assiette de l'impôt au niveau local.

D'autres handicaps tels que les systèmes de gestion financière au niveau local ne remplissent pas encore les normes internationales et demeurent inadéquats vis à vis des

responsabilités accrues qui accompagnent la décentralisation. De même, les systèmes de contrôle (audit interne et externe) sont encore très faibles.

D'une manière générale, on notera que :

- l'accès du public à l'information en tant qu'outil de contrôle est encore faible ;
- le manque de coordination effective entre les Ministères sectoriels et les Administrations locales limite l'efficacité des services rendus aux populations ;
- les Communes n'ayant pas encore atteint l'autonomie financière ont tendance à accroître leur niveau d'endettement pour des besoins de fonctionnement ;
- les ressources du gouvernement central affectées en appui aux entités décentralisées n'atteignent pas les structures proches des populations ;
- les capacités des ressources humaines à tous les niveaux sont faibles ;
- les ressources destinées au développement local n'arrivent pas à être entièrement absorbées ;
- Le manque de clarté dans la politique de la décentralisation fiscale de la part du gouvernement<sup>5</sup>.

### *2.1.2.2. Cadre législatif et réglementaire*

Les Collectivités Locales (CL) bénéficient de trois (03) catégories de ressources : leurs ressources propres (recettes fiscales et non fiscales), les transferts de l'État central et les dons et prêts des PTF. Parmi les recettes fiscales, on peut distinguer la fiscalité locale et la fiscalité partagée. La fiscalité locale est propre aux CL ; elle est assise, liquidée et collectée par les services des impôts, mais elle est ensuite reversée dans les Recettes Perception et directement créditée sur le compte des CL. Les collectivités locales disposent également de recettes non fiscales, perçues en vendant des ressources tirées de leur patrimoine (appelées recettes du domaine, telles que la vente du bois d'une forêt communale) ou des services produits grâce à leur patrimoine (appelées recettes d'exploitation ou redevances pour services rendus, telles que les droits de marché ou les redevances d'utilisation des gares routières).

#### **Ø Financement du développement local par le Budget communal**

La Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant RFC en République du Bénin

- Article 2 : « Pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre ».
- Article 4: « le budget de la commune est divisé en deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement tant en recettes qu'en dépenses ».

---

<sup>5</sup> Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone, Par Dr. Sylvain H. Boko, Professeur Agrégé des Sciences économiques, Wake Forest University, Winston-Salem, NC, USA.; session II du Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone, Avril 2008.

- Article 9: 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, de salubrité et de services funéraires assurés par la commune ;
  - L'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent ;
  - Les recettes diverses.
  
- Article 15: les recettes de la section d'investissement comprennent :
  - Les produits des emprunts et avances ;
  - Les produits des subventions ou dotations d'investissement et d'équipements alloués par l'Etat ;
  - Les fonds de concours accordés par toute personne physique ou morale ;
  - Les dons et legs.

**Ø Composantes des dépenses et recettes des communes**

Les dépenses de fonctionnement des communes sont composées :

- des frais de personnel ;
- des frais pour fournitures et matériels ; et
- d'autres dépenses de fonctionnement.

Ces charges de fonctionnement sont couvertes par les recettes fiscales, les recettes non fiscales, les subventions ou transferts reçus de l'État central et la Taxe de voirie.

Les dépenses d'investissement des communes prennent en compte :

- les dépenses d'acquisition de mobiliers et d'immobiliers ;
- les travaux d'aménagement des espaces verts ;
- les travaux de construction ou de réhabilitation des bâtiments et,
- les autres dépenses.

Ces types de dépenses sont couverts par les ressources issues de la coopération, des fonds propres et des versements à la section d'investissement.

### 2.1.2.3. Analyse dynamique des composantes des recettes et des dépenses des communes

Sur la période 2003-2007, les recettes fiscales ont représenté en moyenne 52% des ressources de fonctionnement des communes. Elles se sont accrues de 94,74% passant de 7,6 milliards F CFA en 2003 à 14,8 milliards F CFA en 2007, témoignant ainsi l'effort considérable consenti dans la mobilisation des ressources notamment fiscales. La taxe de voirie pour sa part, est en forte baisse (plus de 84%), passant de 31% des ressources de fonctionnement en 2003 à 3% en 2007 (la Loi de finance 2009 l'a d'ailleurs supprimée).

Quant aux subventions de l'État central aux communes en 2007, elles sont environ quatre (04) fois supérieures à celles de 2003. Bien qu'elles prennent une part de plus en plus importante dans le budget de fonctionnement des communes, elles n'ont représenté en moyenne que 10% des ressources de fonctionnement.

**Tableau 3** : Evolution des recettes des communes (F CFA)

Années	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Recettes totales</b>	<b>18 829 291 551</b>	<b>23 824 345 582</b>	<b>19 637 131 675</b>	<b>22 803 453 474</b>	<b>25 860 587 524</b>
<b>Fonctionnement</b>	<b>15 249 102 816</b>	<b>18 723 185 196</b>	<b>17 806 856 381</b>	<b>20 277 417 076</b>	<b>21 928 766 983</b>
	<b>80,99%</b>	<b>78,59%</b>	<b>90,68%</b>	<b>88,92%</b>	<b>84,80%</b>
Recettes fiscales	7 658 987 578	8 806 384 950	8 333 823 095	9 712 645 622	14 815 992 125
Recettes non fiscales	2 149 818 826	3 375 870 369	4 265 587 788	4 149 508 797	3 816 401 322
Tran.reçus (Subventions)	674 599 086	1 832 856 795	2 032 621 951	2 543 815 264	2 538 740 586
Taxe voirie	4 765 697 326	4 708 073 082	3 174 823 547	3 871 447 393	757 632 956
<b>Investissement</b>	<b>3 580 188 733</b>	<b>5 101 160 386</b>	<b>1 830 275 294</b>	<b>2 526 036 396</b>	<b>3 931 820 533</b>
	<b>19,01%</b>	<b>21,41%</b>	<b>9,32%</b>	<b>11,08%</b>	<b>15,20%</b>
Coopération	253 742 851	844 627 961	985 453 073	1 459 100 571	1 712 808 165
Recettes propres	96 760 757	427 999 814	138 388 605	126 229 137	536 813 404
Reversement à la section d'investissement	3 229 685 127	3 828 532 611	706 433 616	440 706 690	ND
Avance et emprunt	ND	ND	ND	500 000 000	ND
État	ND	ND	ND	ND	1 682 198 966

Source : SCL/DGTCP et calcul à partir des données collectées (ND= Non disponible)

L'augmentation substantielle des ressources issues de la coopération décentralisée a permis le passage de 0,25 milliard F CFA en 2003 à 1,70 milliard F CFA en 2007. Depuis 2005, plus de la moitié des recettes dites d'investissement sont issues des ressources de la coopération entre les PTF et les communes. Ce qui traduit une forte dépendance des communes vis-à-vis de ces ressources.

En somme, on observe une certaine inconstance dans la mobilisation des ressources propres pour le financement des investissements. En moyenne, sur la période sous revue,

les ressources propres des communes participent seulement à hauteur de 7% aux recettes d'investissement des communes.

Cependant, il existe d'importantes disparités entre les départements d'une part et entre les communes d'autre part. Par exemple, pour la période sous revue, les ressources mobilisées au niveau des communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) représentent en moyenne plus de 50% des recettes totales des soixante dix sept (77) communes que compte le Bénin. De même, il existe une multitude de prélèvements de fait assis sur les ressources imposables des communes<sup>6</sup>. Ces prélèvements varient selon les ressources de chaque commune et ils viennent combler le vide né de l'absence de texte de loi applicable.

Quant aux dépenses des communes, sur la période 2003-2007, celles relatives au fonctionnement ont absorbé en moyenne plus de 75% des dépenses totales des communes. Cependant, le taux d'accroissement des investissements est 2 fois supérieur à celui des dépenses de fonctionnement qui se situent sur la période entre 68,4 et 80,3% du montant total des budgets. Environ 31% des dépenses de fonctionnement servent à couvrir les charges de personnel.

**Tableau 4:** Evolution des dépenses des communes (F CFA)

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Dépenses totales</b>	<b>18 604 705 944</b>	<b>23 584 778 303</b>	<b>19 707 689 162</b>	<b>22 027 456 166</b>	<b>24 538 869 589</b>
<b>Fonctionnement</b>	<b>14 944 722 133</b> <b>80,33%</b>	<b>18 583 165 449</b> <b>78,79%</b>	<b>15 646 405 559</b> <b>79,39%</b>	<b>16 429 550 035</b> <b>74,59%</b>	<b>16 773 301 583</b> <b>68,35%</b>
Frais de personnel	3 813 867 675	5 180 415 909	5 801 833 752	6 130 133 089	4 926 290 928
Fournitures et matériels	2 016 176 304	5 195 421 154	6 046 830 283	4 842 614 477	7 634 792 600
Autres dépenses	9 114 678 154	8 207 328 386	3 797 741 524	5 456 802 469	4 212 218 055
<b>Investissement</b>	<b>3 659 983 811</b> <b>19,67%</b>	<b>5 001 612 854</b> <b>21,21%</b>	<b>4 061 283 603</b> <b>20,61%</b>	<b>5 597 906 131</b> <b>25,41%</b>	<b>7 765 568 006</b> <b>31,65%</b>
Acquisitions mobiliers	796 221 548	1 199 512 033	1 104 406 065	1 418 973 613	1 122 672 603
Acquisitions immobiliers	955 249 333	1 170 564 296	1 551 321 380	1 418 973 613	905 657 904
Travaux espaces verts	1 498 364	0	0	0	
Travaux bâtiments	163 090 650	372 166 164	59 461 141	110 764 843	5 528 237 049
Autres dépenses	1 743 923 916	2 259 370 361	1 346 095 017	2 649 194 062	209 000 450

Source : SCL/DGTCP et calculs à partir des données collectées

En définitive, il est certain que les dépenses des communes ont une tendance croissante. Cette croissance pose le problème d'auto financement. A l'exception de quelques unes, les communes du Bénin ont une capacité d'autofinancement<sup>7</sup> positive, quoique d'énormes

<sup>6</sup> Confère résultats d'enquête présentés en annexe

<sup>7</sup> Capacité d'autofinancement = Recettes de fonctionnement - Dépenses de fonctionnement

disparités existent entre elles. Ainsi, depuis 2005 la commune de Cotonou dégage à elle seule une capacité d'autofinancement de plus de 2 milliards F CFA.

La capacité des communes à couvrir leurs charges de financement s'est établie à plus de 5 milliards F CFA en 2007. Par contre les dépenses d'investissement ne sont vraisemblablement pas couvertes par les recettes créées à cet effet.

**Tableau 5:** Evolution de la capacité de financement des communes (F CFA)

Années	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Capacité d'autofinancement</b>	304 380 683	140 019 747	2 160 450 822	3 847 867 041	5 155 465 406
<b>Déficit budgétaire</b>	-79 795 076	99 547 532	-2 231 008 309	-3 071 869 733	-3 833 747 471
<b>Recettes totales - Dépenses totales</b>	224 585 607	239 567 279	-70 557 487	775 997 308	1 321 717 935

Source : SCL/DGTCP et calculs à partir des données collectées

Il importe de constater que les communes n'arrivent pas encore à pleinement conduire le processus de développement de leur localité sur la base d'un autofinancement. Les investigations ont permis de noter que près de 60% (14 sur 23) des communes enquêtées ont exécuté leur Plan de Développement Communal (PDC) ancienne mandature à plus de 50%.

**Tableau 6:** Répartition des communes selon le taux d'exécution de leur PDC

	Nombre de communes	Pourcentage (%)
Taux < 50%	9	36,0
Taux > 50%	14	56,0
ND	2	8,0
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>

Source : Calcul à partir des données collectées

Les raisons qui expliquent les taux supérieurs à 50% viennent en priorité de l'appui des PTF, ensuite de la disponibilité des acteurs, et de la diversité des taxes collectées.

Toutefois, la présence des ressources dans la commune n'explique pas *a priori* le taux d'exécution du PDC, étant entendu que le focus est mis ici sur les ressources naturelles exploitables. Par contre, la première raison qui serait à la base du faible taux d'exécution du PDC (<50%) est le manque de ressources financières pour financer les programmes qui composent ces PDC. Cette ressource est mobilisée prioritairement par le biais des PTF puis, grâce aux mécanismes communaux de collecte des taxes et impôts. Ce mécanisme souffre de certaines insuffisances et nécessite une réorganisation pour optimiser la collecte des ressources au profit du développement de la commune.

---

Déficit budgétaire= Recettes d'investissement- Dépenses d'investissement

## ***2.2. Nécessité d'un autofinancement accru des communes***

L'état des finances présenté laisse présager que les communes ont des difficultés de mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre de leur plan de développement notamment la réalisation des infrastructures sociocommunautaires. Les investissements absorbent au plus 25% des dépenses des communes et le développement local est tributaire de l'aide extérieure c'est-à-dire de l'appui des PTF. En outre, les ressources financières transférées par l'État aux communes bien qu'en constante augmentation demeurent encore faibles. Dans ce contexte, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) se présente comme un instrument de référence. Tel que le prévoit le décret de création, les différentes dotations aux collectivités passeront dorénavant par le FADeC. Les PTF souhaitant contribuer au financement des collectivités devront également utiliser ce canal. L'Etat veillera au bon fonctionnement de cet instrument, au délai de mise à disposition des fonds et à son adaptation.

Par ailleurs, selon les résultats de l'étude d'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la TDL, les collectivités locales du Bénin ont déboursé sur la période de 2001 à 2004, un peu moins de 18,1 milliards F CFA dont 22% en moyenne constituent des prélèvements pour les dépenses d'investissement. Les charges de personnel consomment en moyenne 23,50% des recettes de fonctionnement et sont en augmentation sensible à partir de 2003. Elles passent ainsi respectivement de 2,99 milliards F CFA en 2002 à 3,81 milliards F CFA en 2003, soit respectivement 27,42% et 73,24% d'accroissement par rapport à l'année 2002. Malgré cela, les dépenses nécessitées par le renforcement des capacités humaines sont loin d'être couvertes alors que les efforts d'acquisition de mobilier et matériel de bureau, d'entretien et de services extérieurs se heurtent à l'insuffisance de ressources et leur financement reste entier.

La comparaison des prélèvements de fait effectués par les communes dans leur ensemble et les recettes totales de fonctionnement réalisées par ces mêmes communes au cours des années 2006 à 2008 montre que les prélèvements sont faibles par rapport aux recettes totales de fonctionnement.

**Tableau 7** : Contribution des prélèvements aux recettes de fonctionnement

Année	Rapport : Prélèvements/ Recettes totales de fonctionnement
2006	11,73%
2007	13,99%
2008	13,58%

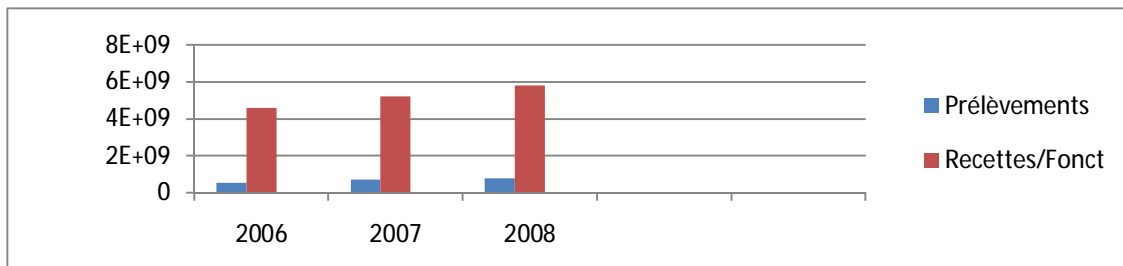
Source : Service des collectivités locales/DGTCP

Or l'étude sur l'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la TDL a révélé que les ressources ordinaires locales représentent moins de 8,50% des recettes



courantes de l'Etat. L'indicateur est même très voisin de 3% pour l'ensemble des communes si on isole les communes à statut particulier. Cette étude a permis de constater que les communes mobilisent moins de 1% du revenu national, ce qui est bien loin des niveaux atteints par les pays du Nord où les finances locales représentent 10% du PIB et 40% du budget de l'Etat. C'est pourquoi le législateur a institué dans la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes, la TDL comme une ressource capitale devant alimenter le budget des communes.

**Graphique 5: Importance des recettes fiscales dans les recettes de fonctionnement**



Source : Service des collectivités locales/DGTCP

L'opportunité de l'instauration de la TDL a été également appréhendée à travers sa contribution éventuelle au développement économique et au renforcement de la gouvernance locale.

### **III- TDL ET PRELEVEMENTS DE FAIT**

La fiscalité constitue l'une des principales solutions au problème d'autofinancement du développement local. C'est pourquoi de nombreuses communes ont recours à des prélèvements de faits en attente d'application de la TDL. Ce troisième chapitre présente la TDL de manière conceptuelle et les expériences des autres pays ainsi que la comparaison entre la TDL et les différents prélèvements de faits qui sont opérés. Il fait une analyse de la connaissance des impôts et taxes par les acteurs économiques et présente les difficultés d'application de la fiscalité locale.

#### ***3.1. Rappels sur la Taxe de Développement Local***

##### ***3.1.1. Les expériences sur la TDL***

En Polynésie française, la Taxe de Développement Local fut établie au 1er janvier 1998 afin de compenser la perte de compétitivité des produits fabriqués localement induite par l'instauration de la TVA.

La réforme fiscale de la TVA engagée le 1er janvier 1998 s'est traduite corrélativement par la suppression de deux (02) taxes douanières : la Taxe Nouvelle de Protection Sociale (TNPS) et le Droit Fiscal d'Entrée (DFE)

Cette réforme a été mise en œuvre par étapes annuelles sur une période de cinq ans. Le démantèlement progressif des taxes à l'importation induisait un avantage fiscal certain pour les produits importés concurrençant les fabrications locales. Aussi, afin d'éviter que les entreprises polynésiennes ne subissent trop fortement les effets de la concurrence des produits importés, la délibération n° 97-194 APF<sup>8</sup> du 24 octobre 1997 modifiée a institué une taxe de développement local à l'importation (TDL).

Son objet est de préserver l'écart de compétitivité existant entre produits locaux et produits importés avant l'abaissement des barrières douanières. C'est dans ce contexte qu'au 1er janvier 1998 la TDL a été fixée à 1% de la valeur coût-assurance-fret (CAF) afin de compenser les 5% de suppression de la TNPS. Son taux a été porté au 1er janvier 1999 à 2% avec la disparition totale de la TNPS. Au 1er janvier 2000, le démantèlement par tiers du DFE a nécessité la mise en place de taux de TDL adéquats (2 points + 80% du DFE supprimé).

A ce jour, la TDL s'applique à une liste de produits, répertoriés par positions tarifaires. Elle concerne, pour l'année 2008, 166 codifications tarifaires et représente 4,6 % des importations en valeur et environ 2 milliards XPF<sup>9</sup> en recettes.

---

<sup>8</sup> C'est la délibération portant modification du tarif des douanes et instauration d'une taxe de développement local (T.D.L.) à l'importation

<sup>9</sup> Franc CPF (Franc pacifique)

Afin d'encourager la concertation et de favoriser la transparence en matière de TDL, une procédure d'instruction des demandes d'instauration, de suppression ou de modification de la TDL a été mise en place. Les demandes sont formulées auprès du Service du Développement de l'Industrie et des Métiers (SDIM), chargé du secrétariat de la Commission Consultative de la TDL. La Commission Consultative TDL, créée par délibération n° 46-2006 APF du 31 juillet 2006, produit un avis à l'attention du Conseil des Ministres sur les demandes formulées en matière de TDL. Elle est composée du Ministre en charge des Finances, du Ministre en charge de l'Industrie, de représentants des industriels locaux, de représentants des importateurs, d'un représentant de l'Assemblée de Polynésie française et d'un représentant d'une association de consommateurs. Elle est présidée par le Ministre en charge de l'industrie.

Pour ce qui est de l'expérience du Mali, Hamidou ONGOIBA<sup>10</sup>, a révélé dans son étude, qu'un certain nombre d'impôts et taxes ont fait l'objet de transfert automatique par l'Etat malien aux collectivités territoriales dès la mise en place de celles-ci. Il s'agit notamment de la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL), des patentes, des licences, des taxes sur les bétails et les armes, de l'ITS, des taxes sur les cycles à moteur et les bicyclettes, et de la taxe sur la carte professionnelle d'orpaillage. Il a aussi affirmé que la plupart de ces taxes sont habituellement difficiles à récupérer, leurs taux de recouvrement a drastiquement baissé depuis la mise en place des collectivités territoriales. Par contre, les taxes comme la TVA dont le recouvrement pose moins de problème sont restées dans le portefeuille de l'Etat.

### *3.1.2. Définition*

La Taxe de Développement Local (TDL) créée en 1999, a pour objectif de permettre aux communes de mobiliser davantage de ressources afin d'assurer leur autonomie et de faire face aux tâches de développement qui leur incombent. L'article 962-2 du Code Général des Impôts précise les assiettes relatives à la TDL. Les ressources imposables sont constituées : i) du produit des activités agricoles, de l'élevage et de la pêche ; ii) du produit de l'exploitation des ressources touristiques et ; iii) des recettes de prestations de services.

Sur le plan législatif, la TDL a été créée par le RFC comme un impôt direct local, à percevoir par voie de rôle ou de titre exécutoire en tenant lieu. Par contre, la LF 2008 qui a mis en application la TDL contient des confusions qui font que cette taxe est à la fois un impôt direct et indirect.

Par ailleurs, le rapprochement de la TDL avec les prélèvements actuels montre que d'une manière générale, elle fait double emploi avec les prélèvements opérés par les communes de leur propre initiative.

---

<sup>10</sup> « Capitalisation des expériences d'appui au développement local en Afrique de l'Ouest et intégration des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : Etude de cas portant sur les Projets d'Appui aux Communes Rurales de Mopti et de Tombouctou au Mali », Décembre 2005.

Dans le mode de liquidation, la taxe est soit forfaitaire, soit calculée par application d'un taux au prix de vente, soit sous la forme de centimes additionnels appliqués aux montants dus par les opérateurs réalisant des activités entrant dans le champ d'application de la Taxe de Développement Local. C'est pourquoi, il convient d'y apporter quelques corrections car, en tenant compte des différentes taxes assimilées à la TDL, il est loisible d'affirmer qu'en dehors de la taxe sur le coton, toutes les autres taxes se comportent comme des taxes indirectes.

Le système de prélèvement mis en place par les communes souffre cependant de plusieurs insuffisances :

- la matière imposable n'est pas bien définie ;
- au niveau de l'assiette, les règles sont diverses et susceptibles d'être la source de discrimination dans l'appréhension de la matière imposable ;
- au niveau du tarif, il existe une trop grande diversité due à la prédominance du recours aux taxes spécifiques ;
- les faits générateurs sont parfois multiples ;
- les redevables ne sont pas précisés ;
- le mode de recouvrement fait intervenir actuellement de nombreuses personnes non qualifiées et surtout non soumises à l'autorité du receveur des impôts et du receveur- percepteur.

Au total, l'état des lieux a mis en exergue les faits suivants :

- il existe deux versions contradictoires de la TDL, celle du RFC et celle de la LF 2008, non mises en application dans les différentes communes ;
- les prélèvements actuels sont de type indirect et concurrencent la TDL mais traduisent toutefois une adaptation des acteurs communaux aux conditions économiques locales.

Au demeurant, la littérature nous renseigne que la mise en œuvre de la TDL a entraîné quelques difficultés liées au manque de neutralité et de justice sociale; au conflit avec la fiscalité centrale et à la concurrence fiscale horizontale entre les communes.

- *Manque de neutralité économique et de justice sociale ; conflit avec la fiscalité centrale*

Dans maintes communes, la TDL est appliquée à la production de coton ou d'autres biens agricoles destinés à l'exportation. Elle s'avère alors être une pseudo-taxe à l'exportation dont les producteurs supportent l'incidence ultime alors qu'un objectif important des réformes de fiscalité centrale a été d'éliminer les taxes à l'exportation. De plus, l'un des principaux objectifs de l'introduction de la TVA dans les pays africains est d'éviter la création de toute rémanence au titre de la fiscalité indirecte interne sur les exportations.

La TDL peut aussi être à l'origine de charges fiscales excessives. Plusieurs cas relevés dans différentes communes ont mis en lumière des droits d'occupation, dont le mode d'évaluation (par exemple, évaluation sans procédure bien définie d'une redevance par

mètre carré de l'espace public occupé par exemple) conduit à une fiscalité confiscatoire rejetée par les contribuables.

Les filières organisées comme la filière coton peuvent, plus facilement que d'autres, faire l'objet de prélèvements fiscaux. Le risque est alors une concentration de la fiscalité locale sur les filières organisées amenant des distorsions défavorables notamment aux productions d'exportation.

- *Concurrence horizontale entre communes par rapport aux prélèvements de fait*

Au Bénin, les transits des bovins font l'objet de droits de péage perçus en cascade. La seule limite à l'accroissement de la pression fiscale sur les transits semble être le risque de détourner les transits de bovins au profit d'autres communes.

D'une manière plus générale, les taxes sur les transits de marchandises en cascade avec une charge fiscale variable en fonction de barrières décidées de manière isolée par les communes exercent des effets particulièrement pervers pour l'activité économique. Les systèmes de tarification, notamment selon la nature des produits transportés, tiennent particulièrement compte de l'influence de l'opinion publique ou de groupes de pression des opérateurs.

Cette concurrence pourrait conduire à fragmenter le marché économique national en marchés régionaux ou locaux par l'émergence de l'équivalent de tarifs « douaniers » intérieurs au niveau communal. Cette fragmentation du marché intérieur a déjà été observée en Russie et en Chine lorsque les gouvernements locaux (provinces ou Etats) ont vu leur pouvoir économique s'accroître lors de période de décentralisation (cf. par exemple Berkowitz et DeJong, 2005).

Une telle situation est évidemment incompatible avec la politique d'ouverture à l'extérieur et d'intégration régionale dans le cadre de l'UEMOA qui constituent deux objectifs majeurs des autorités béninoises.

Toutefois, les investigations ont permis de répertorier les prélèvements existants et assis sur les ressources imposables à la TDL. Les résultats ont montré qu'il existe une multitude de prélèvements de fait assis sur les ressources imposables à la TDL. Ces prélèvements varient selon les ressources de chaque commune et ils viennent combler le vide de la TDL.

### *3.1.3. Classification de la TDL*

La classification (ou type) sert à préciser si l'impôt est direct ou indirect, personnel ou réel, local ou d'Etat, ad valorem ou spécifique. (Cf. glossaire en annexe).

Le RFC qui a institué la TDL en son article 10, l'a définie comme un impôt direct. Par contre, la LF 2008 qui a mis en application la TDL, en son article 20, a codifié les dispositions relatives à la TDL sous les articles 962-1 à 962-11 du code général des impôts (C.G.I), tout comme s'il s'agit d'un impôt indirect.

La TDL de la LF 2008 est un impôt indirect, réel, spécifique ou sur le chiffre d'affaires.

Elle ne correspond pas à la TDL du RFC qui se veut un impôt direct local.

Cette double classification de la TDL a été à la base de la non application dudit impôt. Mais les mairies, pour combler leurs besoins croissants de mobilisation de ressources internes, ont pris l'initiative d'opérer des prélèvements de fait sur les ressources imposables à la TDL. Ces prélèvements sont de classification indirecte.

Ainsi qu'il s'agisse de la TDL codifiée par la LF 2008 ou des prélèvements de fait institués par les communes sur les ressources de la TDL, il apparaît qu'il s'agit d'une fiscalité indirecte qui est répercutée sur le prix de revient par le producteur, le commerçant ou le prestataire. *La TDL est donc en réalité un impôt indirect sur la consommation.*

### *3.1.4. Existence de prélèvements assis sur les ressources imposables à la TDL*

#### *3.1.4.1. Ressources imposables à la TDL*

Le traitement des données des investigations a permis de répertorier par commune, les ressources imposables à la TDL et les prélèvements de fait correspondants.

Le RFC définit la TDL comme un impôt assis sur les principales ressources de la commune. La LF 2008 quand à elle, énumère en son article 962-5 les ressources concernées ainsi qu'il suit : les ressources végétales, les ressources halieutiques, les ressources animales, les ressources forestières et les prestations de services.

A cet effet, l'analyse des activités des différentes communes du pays a permis d'apprécier la matière taxable et présente l'agriculture comme activité principale. L'élevage a été également cité comme deuxième activité principale exercée dans les communes. Les activités secondaires les plus citées sont l'artisanat, l'exploitation des carrières, la sylviculture, le tourisme puis le transport. Ces informations confirment l'existence, autrefois évoquée par d'autres études, d'un fort potentiel exploitable pour la mise en œuvre de la TDL.

Par ailleurs, les investigations ont également permis de constater que l'agriculture est la première branche qui emploie le plus de travailleurs. En effet, cette branche d'activité

concentre 32,7% de l'ensemble des emplois permanents<sup>11</sup>. Le tourisme est la branche qui emploie le plus petit nombre d'agents permanents. Mais il faut remarquer que la branche « Autres » occupe plus de 34% des agents permanents. Il faudra alors déterminer de quoi est constituée cette branche. Aussi, la branche agriculture a-t-elle totalisé au cours des deux (02) dernières années le chiffre d'affaires global le plus élevé. En 2008, Le chiffre d'affaires de cette branche a connu une baisse d'environ 7% comparé à 2007.

La branche tourisme a connu une hausse de son chiffre d'affaires d'environ 72%. Il pourra donc beaucoup contribuer à la formation de l'assiette de la TDL.

La branche élevage affiche une évolution d'environ 19% de son chiffre d'affaires comparé à 2007.

Ainsi les branches tourisme, élevage et artisanat peuvent véritablement contribuer à la formation de l'assiette de la TDL.

Par contre, la branche pêche a connu la plus forte baisse (19,4%) de son chiffre d'affaires. Cela est dû à l'appauvrissement des plans d'eau en gisements de poissons. Ce constat remet en surface la question de la production améliorée des produits de pêche, notamment par la pisciculture.

L'exploitation des carrières puis les transports représentent les secondes branches ayant affiché des baisses d'activité supérieure à 10%. Ces branches ont subi de plein fouet les perturbations qu'ont entraînées la crise économique et financière et l'interdiction de l'exploitation du sable marin.

L'agriculture et la sylviculture ont affiché des baisses modestes (7% à 8%) au cours des deux dernières années.

Au demeurant, une analyse centrée sur quelques ressources imposables à la TDL et l'organisation des prélèvements sur lesdites ressources dans certaines communes visitées a permis de dégager les grands résultats suivants par type de ressource.

#### *3.1.4.2. Ressources végétales*

Elles regroupent différents types de cultures à savoir, les cultures industrielles, les cultures vivrières, les cultures maraîchères, les fruitiers, etc.

---

<sup>11</sup> Confère résultats de l'enquête (OCS)

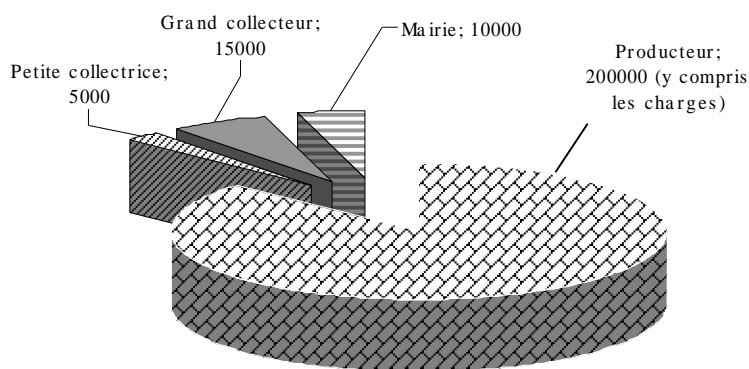
## Cas de la filière anacarde à Bantè

La mairie prélève dans le cadre de la commercialisation de l'anacarde deux (02) types de taxes :

- la taxe sur produit agricole (TPA) qui s'élève à 100 F par sac de noix de cajou recouvrée par valeur inactive chez le grossiste au niveau des barrières aménagées à cet effet. Parfois, le collecteur joue ce rôle pour la mairie ;
- la taxe sur balance qui peut être assimilée à une patente d'un montant de 2000 F par an recouvrée par valeur inactive auprès des collecteurs de noix de cajou.

Le graphique suivant montre comment les revenus sont répartis entre le producteur, les collecteurs et la mairie.

Graphique 6: Répartition des revenus sur une tonne de noix de cajou vendue



Source : Etude sur le mode opératoire de la TDL

Cette filière présente certaines faiblesses. Il s'agit de :

- la non centralisation des productions pour une commercialisation groupée ;
- la mauvaise organisation des groupements ;
- la non standardisation des unités de mesures ;
- le manque de pratiques financières qui amène les producteurs à écouler leur production par des réseaux peu rentables ;
- le diktat des acheteurs ;
- l'inexistence de structures de transformation qui amène régulièrement les producteurs à un bradage des noix brutes de cajou.

### 3.1.4.3. Ressources halieutiques

#### Cas des exploitations d'akadjas à Sô-Ava

La commune de Sô-Ava a expérimenté un système de prélèvement sur les ressources halieutiques en les imposant selon la taille des exploitations d'akadja. Suivant la taille des exploitations d'akadjas, petite ou grande, un forfait annuel est proposé variant entre 2000 et 5000 F appelé taxe sur akadja. Ce prélèvement est effectué par valeurs inactives placées



précédemment auprès des associations de pêcheurs. Mais depuis, la Mairie a commencé le recouvrement par ses propres agents. Les mareyeuses sont sujettes aux droits de place sur le marché.

#### *3.1.4.4. Les ressources minières*

##### **Cas des substances de carrière à Lokossa**

Les carrières de sable abondent dans la plupart des communes. Mises à part celles du sable de mer interdites par l'Etat, les carrières de sable continental et autres substances minières sont d'excellentes sources de revenus pour les mairies.

**Tableau 8:** Exploitation des substances de carrière : acteurs et prélèvements

Type d'acteurs	Impôts payés	Autres taxes	Observations
Propriétaires	Aucun	Aucune taxe	Sont redevables au moins de la CFNB (foncier non bâti)
Exploitants	Aucun	- droit d'exploitation	Assimilable à la patente
Transporteurs	Aucun	- droit de reprofilage des voies	Ces taxes ne sont pas cumulatives
		- droit de passage	
		Taxes sur l'exploitation des carrières	
Entreprises BTP	Droits et redevances fixés par le code minier		

*Source : Etude sur l'amélioration du mode opératoire de la TDL*

#### *3.1.4.5. Ressources animales*

##### **Cas de la taxe sur bétail**

**A Djougou** (arrondissement de Kolokondé) la mairie ne prélève que chez l'acheteur la somme de 500F; ce que le vendeur paie est récupéré par les courtiers comme commission d'hébergement et de gestion des risques post vente. Il faut noter ici que les sommes collectées sont réparties entre les différents acteurs en présence suivant une clé de répartition. Les valeurs inactives de la mairie sont placées au niveau des comités de gestion des marchés à bétail. Dans certaines communes sans organisation de marché à bétail comme **Bassila**, la taxe sur bétail est prélevée sur les gros ruminants (500F par tête), et les petits ruminants (200F par tête) avec la participation du comité de gestion du marché qui bénéficie de 15% des recettes.

En dehors des cas suscités, diverses taxes liées à l'élevage existent et sont présentées comme suit :

- **la taxe de transhumance** perçue sur les éleveurs étrangers en transit sur le territoire national, est appliquée dans de nombreuses communes (**Tanguiéta, Bassila, Djougou...**) et est appelée aussi **taxe sur divagation des animaux à Bantè** ;
- **la taxe de pacage** qui s'applique le plus souvent aux éleveurs locaux mais vu leur incivisme, elle s'applique parfois uniquement aux éleveurs étrangers en lieu et place

de la taxe de transhumance. Ceci est prélevé par tête de bétail mais le plus souvent, un forfait par troupeau est appliqué.

Toutes ces taxes sont recouvrées par valeurs inactives par des collecteurs avec l'appui des chefs d'arrondissement et des associations de peulhs.

#### *3.1.4.6. Ressources forestières*

Deux (02) principales taxes sont collectées au niveau du bois par la mairie de **Bassila**.

- **la taxe sur sortie de bois** sans distinction de la valeur marchande du bois ;
- **la taxe sur sortie de charbon de bois**.

Parfois, ces deux (02) taxes sont fusionnées et s'appellent taxe sur produits forestiers comme c'est le cas à Bantè. Ces taxes sont recouvrées par valeurs inactives par des collecteurs de la mairie ou parfois avec l'aide des forestiers moyennant une ristourne de 15% pour les ressources forestières ligneuses. Les prélèvements de faits opérés par commune retenue dans l'échantillonnage, se présentent comme l'indique le tableau 9.

Il en résulte l'existence d'une multitude de prélèvements de fait assis sur les ressources imposables à la TDL. Ces prélèvements varient selon les ressources de chaque commune et viennent combler le vide laissé par la non application de la TDL.

Cependant, deux (02) communes sur cinq (05) objets de la présente étude, estiment qu'il n'est pas opportun de mettre en œuvre un mécanisme qui regroupe les taxes préalablement perçues par la commune en une seule appelée TDL. Les raisons évoquées sont que la diversité des taxes et impôts ne favorisent pas leur regroupement. D'autres estiment que le regroupement va constituer une charge lourde à supporter par le contribuable. Il importe de préciser que l'opportunité de l'application de la TDL a été aussi appréhendée à travers sa contribution éventuelle au développement économique et au renforcement de la gouvernance locale. En effet, la majorité des communes a reconnu que la TDL pourrait contribuer au renforcement de la gouvernance locale à travers ces différentes composantes que sont : la tenue des sessions du conseil communal ; la participation effective des conseillers communaux puis la publication des décisions prises. Cependant les populations continuent de s'interroger sur les différentes taxes qu'elles paient.

**Tableau 9** : Etat des lieux des prélèvements de fait assis sur les ressources imposables à la TDL

N° D'ORDRE	DEPARTEMENT	COMMUNES	PRELEVEMENT DE FAIT
1	Alibori	Karimama	ressources végétales
			ressources halieutiques
			ressources forestières
2	Atacora	Boukoubé	PM
		Tanguéta	PM
3	Atlantique	Sô-Ava	taxe sur acadja
4	Borgou	Bembéréké	taxe sur produit collecté
			taxe sur animaux
		Parakou	TSPV
			TBT
		Sinendé	taxe sur vente des ruminants
			taxe sur le bois d'œuvre
			taxe sur produits vivriers
5	Collines	Bantè	Taxe sur produits agricoles
			Taxe sur sortie de bois
			Taxes sur équipements
6	Couffo	Dogbo	Taxes sur produits agricoles
			Taxes sur vente de bêtes
		Klouékanmè	Taxes sur vente de parcelle
			TVB
7	Donga	Bassila	TPA
			TSJD
			SB
			SCB Bétail
		Djougou	taf
			tp
8	Mono	Grand-Popo	exploitation des sables marins
			droit sur les services marchands
		Lokossa	carrière
			lotissement
			taxe sur taxi
9	Ouémé	Adjohoun	taxe sur produit
			taxe sur palmier
			taxe de stationnement
		Porto-Novo	tsv
			taxe de garde vélo
			taxe de passage

*SOURCE* : Enquêtes de terrain

### 3.1.5. Risque de taxation multiple des ressources imposables à la TDL

Pour apprécier la taxation multiple ou non des produits soumis à l'imposition de la TDL, il faut une analyse comparée des divers prélèvements locaux, qu'ils soient légaux ou non, au double plan de l'assiette et du recouvrement.

Les tableaux 10 et 11 permettent de comparer la matière imposable des impôts locaux existants à celle de la TDL et des prélèvements de fait en cours dans les communes, pour voir si les mêmes produits sont taxés plusieurs fois.

**Tableau 10:** Champ d'application comparé des prélèvements directs locaux (matière imposable : ressources) de la TDL et des prélèvements de fait

Dénomination des prélèvements	Matière imposable (ressources)	Observations
TDL	Principales ressources de la commune	TDL = impôt direct selon le RFC TDL = impôt indirect selon la LF 2008
Prélèvements de fait	Principales ressources de la commune	Prélèvements qui s'apparentent aux impôts indirects
CFPB	Valeur locative réelle (loyers) ou évaluée des propriétés	Impôt sur patrimoine ou capital
CFPNB	Evaluations administratives déterminées en fonction des valeurs vénales des propriétés	
Taxe sur les armes à feu	L'arme même, en fonction de son classement par le CGI	
Patente	Exercice au Bénin d'un commerce, d'une industrie, d'une profession non exemptée	Impôt sur l'exercice d'une activité professionnelle non exemptée
Licence	Vente au détail de boissons alcoolisées ou fermentées à consommer sur place ou à emporter	
Taxe d'enlèvement des ordures (TEO)	Occupation d'immeubles dans les formes prescrites par l'article 1043 nv du CGI	Taxe parafiscale à ne pas confondre avec l'impôt

*Source : Résultats d'enquête*

Le tableau N°10 montre que la matière imposable des impôts directs locaux n'est pas confondue avec celle de la TDL, ni avec celle des prélèvements de fait en cours dans les communes. ***Il est donc possible de conclure que la TDL ne taxe pas les mêmes produits que les impôts directs locaux***

La même démarche a été menée pour les impôts indirects locaux.

**Tableau 11:** Champ d'application comparé des prélèvements indirects locaux (matière imposable : ressources), de la TDL et des prélèvements de fait

Dénomination des prélèvements	Matière imposable (ressources)	Observations
TDL	Principales ressources de la commune	TDL = impôt direct selon le RFC TDL = impôt indirect selon la LF 2008
Prélèvements de fait	Principales ressources de la commune	Prélèvements qui s'apparentent aux impôts indirects
Taxe de pacage	Animal venant pâturer sur le territoire de la commune	
Taxe sur les pirogues et barques	Tout possesseur de pirogues et barques motorisées utilisées en mer, sur les lagunes ou fleuves	
Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements	Toute manifestation à caractère bruyant	
Taxe sur la vente des boissons fermentées de préparation artisanale	Boisson fermentée de préparation artisanale vendue dans des établissements fixes ou sur les marchés	
Taxe sur les locaux garnis	Locaux loués en garnis	
Taxe sur la publicité	Publicité sur affiches peintes, sur panneaux réclame, sur panneaux lumineux ou au moyen d'appareils sonores	
Taxe sur la consommation d'électricité et d'eau	Consommation d'électricité et d'eau	

Source : Résultats d'enquête

En ce qui concerne les impôts indirects locaux, il est à noter que seule la taxe de pacage pourrait prêter à confusion avec la TDL sur les ressources animales (LF 2008). ***En effet, la taxe de pacage est assise sur tout animal venant pâturer sur le territoire de la commune, alors que la TDL sur les ressources animales concerne entre autres les troupeaux utilisant les ouvrages de retenue d'eau et les infrastructures pastorales.***

Par rapport au système de recouvrement la comparaison a été réalisée entre les caractéristiques de la TDL théorique et celles des prélèvements de fait en cours dans les communes. Les cinq (05) tableaux suivants empruntés à l'étude sur l'amélioration du mode opératoire de la TDL, permettent de déceler les risques de multiple imposition sur certains produits assujettis à la TDL.

**Tableau 12 : Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les ressources agricoles autres que produits vivriers**

Nom de la taxe	Matière imposable (Ressource)	Assiette	Fait générateur	Tarif	Redevable réel	Redevable légal	Mode de recouvrement	Percepteur
TDL théorique	Le coton, l'anacarde	Kg de produits agricoles autres que vivriers	Vente	1 à 5F/kg	Non précisé	Non précisé	Paiement par versements fractionnés retenus à la source sur le prix de vente	PP ou PM chargée de la commercialisation du produit
Taxe sur produits de rente commercialisés	Le coton	Kg de coton	Vente	1 à 2f/kg	Acheteur (Sociétés cotonnières représentées par la CSPR-GIE)	GVPC ou réseau (représentant le producteur)	Prélèvement à la source au moment du paiement par valeurs inactives	Régisseur de la mairie recevant les versements des agents collecteurs placés auprès du GVPC
Taxe sur produits agricoles	L'anacarde	Sac de noix de cajou	Chargement de véhicule	100f/sac	Consommateur final (Exportateurs indo-pakistanaï et autres)	Grossistes acheteurs	Prélèvement aux barrières ou devant les magasins où se fait le chargement	Régisseur de la mairie recevant les versements des agents collecteurs

*Source : Etude sur l'amélioration du mode opératoire de la TDL*

Le tableau 12 met en évidence entre autres caractéristiques, le mode de recouvrement et le percepteur de la taxe. Au niveau du coton, aucune double imposition n'est possible tant au niveau de la TDL théorique qu'au niveau des prélèvements. Cependant il faut noter que la taxe sur produits de rente commercialisés, ici le coton, a la même matière imposable (ressource), la même assiette, le même fait générateur et même tarif que la TDL. Par rapport à ce point, il apparaît que le prélèvement de fait sur le coton fait double emploi avec la TDL théorique.

Par rapport à l'anacarde, le grossiste acheteur peut craindre que son chargement soit arraisonné au cours du transport et que d'autres communes réclament la même taxe. La taxe sur produits agricoles frappant l'anacarde a également la même matière imposable (ressource) que la TDL.

La taxe sur produits agricoles frappant les produits vivriers a la même matière imposable (ressource) que la TDL mais un mode de recouvrement différent.

Le raisonnement effectué dans le cas de l'anacarde est aussi valable pour les produits vivriers qui sont transportés d'une commune à l'autre.

Dans le cas des ressources halieutiques, il n'y a pas de risque de double imposition en dehors de ce que l'on observe entre la TDL théorique et les prélèvements de fait assis sur les ressources imposable à la TDL.

Le bois d'œuvre subit trois (03) prélèvements : la taxe d'abattage, la taxe sur sortie de bois d'œuvre et la TDL. Ces trois prélèvements ont même matière imposable. Il convient donc de supprimer cette triple imposition en ne conservant que la taxe d'abattage mais en répartissant le produit entre le budget général de l'Etat et celui de la collectivité locale.

``Le conseil communal pourra éventuellement en réviser le tarif, en ce qui concerne la part revenant au budget local. La taxe sur sortie de bois d'œuvre devrait être incorporée à la taxe d'abattage. Sous le vocable "taxe d'abattage ", complété de manière appropriée, seront donc perçues la taxe d'abattage proprement dite et la TDL sur sortie de bois d'œuvre. ``

Par ailleurs, le raisonnement effectué dans le cas de l'anacarde est aussi valable pour les produits forestiers qui sont transportés d'une commune à l'autre.

Les différentes taxes frappant les ressources animales ont la même matière imposable (ressource), la même assiette, les mêmes tarifs et le même fait générateur que la TDL, abstraction faite de la taxe d'inspection sanitaire relativement marginale dans les prélèvements.

La similitude fondamentale entre la TDL et l'ensemble des prélèvements légaux ou de fait sur les ressources animales repose sur le fait que c'est la même matière qui est imposée. Dans tous les cas donc, qu'il s'agisse de l'animal sur pied, de l'animal abattu, de l'animal en transit ou en pacage, la TDL vient toujours s'ajouter à un prélèvement préexistant et fait ainsi double emploi avec ledit prélèvement.

Les différentes taxes frappant les substances de carrière ont la même matière imposable (ressource), la même assiette et les mêmes tarifs que la TDL. Les différences apparaissent au niveau du fait générateur, du redevable réel, du redevable légal, du mode de recouvrement et du percepteur. Compte tenu de ce risque de multiple imposition, il paraît opportun que le mode de recouvrement soit réalisé par valeurs inactives ; seule la commune du lieu d'extraction de la substance de carrière est autorisée à percevoir la taxe et que le percepteur soit le régisseur de la mairie.

**En conclusion partielle, la TDL telle qu'elle est décrite par la LF 2008, fait double emploi avec tous les prélèvements de fait.**

**Par ailleurs, le mode de recouvrement pratiqué par les mairies, présente des risques d'imposition multiple lorsque la marchandise est transportée et que la perception s'effectue au niveau des barrières.**



**Tableau 13:** Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les produits vivriers

Nom de la taxe	Matière imposable (Ressource)	Assiette	Fait générateur	Tarif	Redevable réel	Redevable légal	Mode de recouvrement	Percepteur
TDL théorique	Produits vivriers	sac de produits vivriers	Vente ou transport	100 à 500 f/sac	Non précisé	Non précisé	Payement par versements fractionnés retenus à la source sur le prix de vente	PP ou PM chargée de la commercialisation du produit vivrier
Taxe sur produits agricoles	Riz (Glazoué)	Tonne de riz	Vente	1000f/tonne	Consommateur final	Acheteur Grossiste	Par valeurs inactives au niveau du marché	Régisseur de la mairie par reversement des agents collecteurs
Taxe sur produits agricoles	(Dogbo)	Tas, sac ou véhicule chargé	Vente	50f/tas, 100f/bassine, 100 à 300f/sac, 5000f/bâché, 10 000f/camion	Consommateur final	Acheteur Grossiste	Par valeurs inactives au marché et sur les voies où il y a des barrières	Régisseur de la mairie par reversement des agents collecteurs

*Source : Etude sur l'amélioration du mode opératoire de la TDL*

**Tableau 14:** Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les ressources halieutiques

Nom de la taxe	Matière imposable (ressource)	Assiette	Fait générateur	Tarif	Redevable réel	Redevable légal	Mode de recouvrement	Percepteur
TDL théorique	Produits halieutiques	Kilogramme de produits halieutiques	Vente	1 à 5 f par kilogramme	Non précisé	Non précisé	Paiement par versements fractionnés retenus à la source sur le prix de vente	PP ou PM chargée de la commercialisation de la ressource halieutique
Taxe sur akadja	Exploitation d'akadja	La taille de l'exploitation d'akadja	Exploitation d'akadja	2000 à 5000 f suivant la taille de l'exploitation	Consommateur final	Exploitant d'akadja	Par valeurs inactives placées par les agents collecteurs	Régisseur de la mairie qui reçoit les versements de ses agents collecteurs

*Source : Etude sur l'amélioration du mode opératoire de la TDL*

**Tableau 15:** Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les ressources forestières

Nom de la taxe	Matière imposable (ressource)	Assiette	Fait générateur	Tarif	Redevable réel	Redevable légal	Mode de recouvrement	Percepteur
TDL théorique	Bois	Coupe de bois ou sac de charbon de bois	Vente ou transport	50 à 100f/ coupe 100 à 500f/sac de charbon	Non précisé	Non précisé	Paiement par versements fractionnés retenus à la source sur le prix de vente	PP ou PM chargée de la commercialisation de la ressource forestière
Taxe d'abattage	Bois	Coupe de bois	Coupe	Variable suivant l'espèce et la quantité	Consommateur final	Exploitant forestier	Sur titre de perception émis par les services forestiers	Receveur-Percepteur de la localité pour le compte du budget de l'Etat
Taxe sur sortie de bois d'œuvre	Bois	Madrier ou camion chargé	Vente	1000f par madrier, 15 000f par camion	Consommateur final	Commerçant	Paiement par valeurs inactives au poste forestier ou au lieu du chargement	Régisseur de la mairie par reversement des agents collecteurs ou de l'agent forestier moyennant une ristourne de 15% à ce dernier
Taxe sur sortie de charbon de bois	Charbon de bois	Sac de charbon de bois	Vente	50 à 100f par sac	Consommateur final	Commerçant	Paiement par valeurs inactives au poste forestier ou au lieu du chargement	Régisseur de la mairie par reversement des agents collecteurs ou de l'agent forestier moyennant une ristourne de 15% à ce dernier
Taxe sur produits collectés	Noix de karité	Sac de noix de karité	Vente	100 à 200f par sac	Consommateur final	Commerçants	Paiement par valeurs inactives sur les marchés, au lieu de chargement ou aux barrières	Agent collecteur de la mairie

*Source : Etude sur l'amélioration du mode opératoire de la TDL*

**Tableau 16 : Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les ressources animales**

Nom de la taxe	Matière imposable (Ressource)	Assiette	Fait générateur	Tarif	Redevable réel	Redevable légal	Mode de recouvrement	Percepteur
TDL théorique	Ressources animales	Tête de gros ruminant Tête de petit ruminant Tête de ruminant Troupeau Volaille Tête d'espèces non conventionnelles	Vente, transit, utilisation des retenues d'eau et des infrastructures pastorales	500 à 1 000f/ tête 100 à 500f/ tête 100 à 500f/ tête 25 à 100f/tête 25 à 500f/tête	Non précisé	Non précisé	Paiement par versements fractionnés retenus à la source sur le prix de vente	PP ou PM chargées de la commercialisation des ressources animales
Taxe sur élevage, taxe sur le bétail	Bétail	Tête de bovins, ovins, caprins	Vente	100-500f/ tête	Consommateur final	Animateurs du marché, corps non officiels recouvrant la taxe sur les acheteurs	Par valeurs inactives sur les marchés.	Régisseur de la mairie qui reçoit les versements des animateurs du marché
Taxe sur inspection de viande ou taxe d'inspection sanitaire	Bétail	Tête de bovins, ovins ou de caprins	Abattage en vue de la vente	100 à 250f/tête	Consommateur final	Boucher qui verse la taxe aux agents collecteurs de la mairie ou au vétérinaire	Par valeurs inactives sur les marchés et aux abattoirs	Régisseur de la mairie qui reçoit les versements de ses agents collecteurs
Taxe sur transhumance	Bétail	Tête de ruminant	Transhumance (traversée du territoire de la commune)	100f/ tête	Consommateur final	Eleveur	Par valeurs inactives placées par les agents collecteurs de la mairie assistés des CA	Régisseur de la mairie qui reçoit les versements de ses agents collecteurs
Taxe de pacage	Troupeau utilisant pâturage et ouvrages de retenue d'eau	Tête de ruminant	Possession de troupeau	100 à 500f/tête/an selon le CGI Forfait de 5000 - 10000f selon les pratiques des communes	Consommateur final	Possesseur de troupeau	Par valeurs inactives placées par les agents collecteurs de la mairie assistés des CA	Régisseur de la mairie qui reçoit les versements de ses agents collecteurs

*Source : Etude sur l'amélioration du mode opératoire de la TDL*

**Tableau 17:** Comparaison TDL et prélèvements de fait sur les substances de carrière

Nom de la taxe	Matière imposable (Ressource)	Assiette	Fait générateur	Tarif	Redevable réel	Redevable légal	Mode de recouvrement	Percepteur
TDL	Substances de carrière	Voyage de produits de carrière (contenu du camion)	Non précisé	500 à 3000f/ voyage	Non précisé	Non précisé	Payement par versements fractionnés retenus à la source sur le prix de vente	PP ou PM chargée de la commercialisation des produits de carrière
Taxe sur exploitation des carrières	Substances de carrière	Voyage de produits de carrière (contenu du camion)	Transport de produits de carrière	1000 à 2000f/ voyage	Transporteur	Exploitants de substances de carrière (Associations ou PP)	Par valeurs inactives au lieu d'interception du camion.	Régisseur de la mairie qui reçoit les versements des agents collecteurs
Perception sur substances de carrières réglées par le code minier	Ces perceptions frappent le fait d'exploiter une carrière (droit d'exploitation), la superficie de l'exploitation (redevances superficielles) et l'extraction et la vente des substances de carrière (redevances proportionnelles). Ces trois perceptions dont la proximité avec les substances de carrière est très grande semblent le mieux répondre à la conception de la TDL.							

*Source : Etude sur l'amélioration du mode opératoire de la TDL*

## **3.2. Connaissance des taxes et impôts et difficultés d'application**

### **3.2.1. Connaissance des taxes et impôts par les populations**

#### **3.2.1.1. Caractéristiques des ménages enquêtés**

L'étude qualitative réalisée avec différents groupes d'opérateurs économiques et ménages a permis de recueillir les impressions, opinions et appréciations, craintes et positions des populations. La perception des impôts et taxes n'est pas claire et univoque dans les esprits. Une confusion permanente s'affiche dans les propos des populations. Les uns pensent qu'il n'existe pas une différence entre impôts et taxes. D'autres, par contre, arrivent à établir une nuance entre ces deux termes. Seuls les enquêtés âgés comparent l'impôt à celui appelé « Taga » (de Zinsou – Takouè) pour déduire qu'il est pour les maisons, tandis que les taxes sont prélevées sur l'activité exécutée par l'individu.

2 488 ménages ont été enquêtés. 39% résident en milieu urbain et 60% en milieu rural.

**Tableau 18** : Répartition des ménages enquêtés en fonction de la zone de résidence

	Effectif	Pourcentage (%)
Urbain	961	38,6
Rural	1505	60,5
ND	22	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>2488</b>	<b>100,0</b>

*Source : Résultats d'enquête*

Plus de 80% des personnes interviewées sont mariées.

**Tableau 19** : Répartition des chefs de ménages en fonction du statut matrimonial

	Effectif	Pourcentage (%)
Célibataire	267	10,7
Marié	2009	80,7
Divorcé	41	1,6
Séparé	76	3,1
Veuf	72	2,9
ND	23	0,9
<b>TOTAL</b>	<b>2488</b>	<b>100,0</b>

*Source : Résultats d'enquête*

Le niveau d'instruction le plus élevé atteint par 33% des chefs de ménage est le primaire. Environ 30% autres n'ont jamais été scolarisé.

**Tableau 20** : Répartition des chefs de ménages en fonction de leur niveau de scolarisation

	Pourcentage (%)
Jamais scolarisé	29,3
Alphabétisé	6,2
Primaire	32,7
Secondaire 1er cycle	16,4
Secondaire 2nd cycle	8,3
Universitaire	5,6
Post Universitaire	0,8
ND	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

*Source : Résultats d'enquête*

Plus de 85% des ménages enquêtés ont des revenus mensuels moyens allant de 0 à 100.000 FCFA.

**Tableau 21** : Répartition des chefs de ménage par tranche de revenus mensuels

	Pourcentage (%)
Moins de 25.000 FCFA	26,0
25.000 - 50.000 FCFA	34,8
50.000 - 100.000 FCFA	24,6
100.000 - 150.000 FCFA	7,4
150.000 - 200.000 FCFA	2,8
Plus de 200.000 FCFA	1,8
ND	2,5
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

*Source : Résultats d'enquête*

Au cours des cinq (05) dernières années, la plupart des ménages ont observé soit une baisse de leur revenu mensuel moyen (26%), soit une constance (28%), soit une faible évolution (32%). Ces tendances ont été observées en majorité dans le milieu rural. Les ménages ruraux ont déclaré des revenus mensuels en majorité compris entre 25.000 et 50.000 FCFA.

**Tableau 22** : Evolution depuis 2008 du revenu mensuel des ménages enquêtés

	Pourcentage (%)
En déclin	33,1
Constante	28,5
Faible évolution	32,5
Evolution significative	3,6
ND	2,3
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

*Source : Résultats d'enquête*

Les dépenses hebdomadaires des ménages sont également distribuées de 3.000 à plus de 15.000 FCFA. Les dépenses gardent les mêmes tendances selon qu'on se situe en milieu urbain ou rural avec de légères différences par endroit. Par exemple, 32% des ménages urbains dépensent en moyenne plus de 15.000 F par semaine contre 16% en milieu rural.

**Tableau 23** : Dépenses hebdomadaires des ménages enquêtés

	Pourcentage (%)
Moins de 2.000 FCFA	3,7
2.000 - 3 000 FCFA	8,3
3.000 - 5.000 FCFA	14,7
5.000 - 7 500 FCFA	16,7
7 500 - 10 000 FCFA	13,8
10 000 - 15.000 FCFA	16,5
Plus de 15 000 F CFA	21,2
ND	5,1
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

*Source : Résultats d'enquête*

Par contre, les dépenses hebdomadaires se situant entre 3.000F et 5.000F sont faites en majorité par les ménages ruraux. Les dépenses des ménages ruraux sont relativement moins élevées que celles des ménages urbains. Il faille donc tenir compte de cette catégorisation dans la fixation des taux d'imposition à pratiquer.



**Tableau 24 : Dépenses hebdomadaires des ménages en fonction du milieu de résidence**

		Milieu de résidence		TOTAL
		Urbain	Rural	
Combien dépensez-vous ordinairement pour vos besoins alimentaires et non alimentaires de façon hebdomadaire ?	Moins de 2.000 FCFA	0,7%	3,1%	3,8%
	2.000 - 3 000 FCFA	2,1%	6,8%	8,8%
	3.000 - 5.000 FCFA	4,0%	11,6%	15,6%
	5.000 - 7 500 FCFA	6,6%	11,0%	17,6%
	7 500 - 10 000 FCFA	5,5%	9,0%	14,5%
	10 000 - 15.000 FCFA	7,2%	10,1%	17,4%
	Plus de 15 000 F CFA	12,3%	10,0%	22,3%
TOTAL		898	38,4%	61,6%

Source : Résultats d'enquête et calcul des auteurs

### 3.2.1.2. Terminologies endogènes ou locales des impôts et taxes

Les appellations locales des impôts et taxes puisent leur origine de ce à quoi cela s'applique c'est-à-dire du signifié affecté par ladite imposition. Ainsi sera désigné ou se faire appeler localement sous le vocable de «acouta », la taxe payée contre un ticket pour la place occupée au marché (cas d'Abomey). En milieu fon, par référence à Abomey, la taxe payée pour le terrain bâti ou non ou encore pour un terrain acheté est généralement appelé ou désigné par « houékouè ». Cette confusion qui ne permet pas d'établir une nuance au niveau des impôts se traduit bien par notre difficulté à établir une catégorisation des groupes de mots clés et expressions à ce sujet. Le tableau N°25 affiche qu'une seule tendance définit par les Patentes.

**Tableau 25 : Récapitulatif des terminologies endogènes des impôts et taxes**

Thématique : Taxes et Impôts			
Catégories d'analyse : Types d'impôts payés habituellement			
Tendances des mots / Craintes / Suggestions	Nb de focus inactifs	Nb de Focus actifs	Total
Données manquantes dans la catégorie d'analyse	19		19
Patentes		107	107
Aucune imposition		51	51
Craintes opinions formulées		1	1
<b>Total</b>	19	159	159

Source : Données d'enquête, 2009

### 3.2.1.3. Typologie des impôts et taxes identifiés

L'appellation sous le vocable de "Patentes" dissimule une diversité d'imposition fiscale. L'analyse réalisée permet de nuancer le contenu de ce qui est appelé généralement patentes. Les attributs identifiés à partir de cette analyse de contenu renseignent sur trois variables qualitatives. Cette substitution de patentes aux

impôts ou aux taxes de la mairie est une tradition, comme c'est le cas de « houékouè » pour désigner impôts ou patentes sur les maisons quelque soit l'état de leur mise en valeur.

L'ensemble des groupes de mots clés et expressions obtenus des focus group a permis de constituer cinq catégories :

- *Groupe 1 : Taxes payées à la Commune*
- *Groupe 2: Taxes payées à l'Etat (Licence - Patente ou Impôts et taxes)*
- *Groupe 3: Paient les deux Taxes pour le compte de l'Etat et de la commune*
- *Groupe 4 : Ceux qui sont exonérés des Impôts et Taxes*
- *Groupe 5 : Ceux qui ne sont pas assujettis à des Taxes*

L'importance de ces groupes est fonction de leur taille dans l'échantillon ayant servi à ce regroupement. Ainsi, la majorité paie des taxes soit à la commune soit à l'Etat. Cependant, on rencontre également, une catégorie non moins importante qui n'est pas assujettie à des taxes. (Groupe 5).

**Tableau 26.** Récapitulatif des typologies des taxes identifiées

<i>Thématique : Taxes et Impôts</i>				
<i>Catégories d'analyse : Types Taxes payées en général</i>				
Tendances des mots / Craintes / Suggestions	Nb de focus inactifs	Nb de Focus actifs	Total Focus	Tendances des Groupes de mots (%)
Données manquantes dans la catégorie d'analyse	10		10	0,56%
Groupe 1 : Taxes payées à la Commune		92	92	51,68%
Groupe 2: Taxes payées à l'Etat (Licence - Patente ou Impôts et taxes)		50	50	28,08%
Groupe 3: Paient les deux Taxes pour le compte de l'Etat et de la commune		5	5	2,97%
Groupe 4 : Ceux qui sont exonérés des Impôts et Taxes		1	1	0,59%
Groupe 5 : Ceux qui ne sont pas assujettis à des Taxes		20	20	11,90%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>168</b>	<b>178</b>	<b>100%</b>

*Source : Données d'enquête, 2009*

L'analyse de contenu sur ces différents groupes de corps constitué permet d'approfondir la connaissance sur les variances cachées derrière chacune de ces catégories. Il est possible de retenir que les taxes payées par les contribuables à la mairie représentent principalement les frais de tickets délivrés pour les places occupées dans les marchés et les frais de tickets payées dans le marché sous forme de petites taxes.

**Tableau 27:** Récapitulatif des typologies des taxes payées à la commune

<i>ANALYSE DE CONTENU DES MOTS ET EXPRESSIONS</i>						
<i>Grille d'analyse et Thématique : Taxes et Impôts</i>						
<i>Catégories d'analyse : Types Taxes payées en généra</i>						
<i>Dimensions : Groupe 1: Taxes payées à la Commune</i>						
<i>Attributs</i>	<i>Mots clés et Expressions</i>	<i>Fréquence</i>	<i>Rang</i>	<i>Attributs</i>	<i>Mots clés et Expressions</i>	<i>Fréquence</i>
Taxes ou Tickets	les tickets journaliers	1		Taxes ou Tickets	tickets au vent (homanviho)	4
Taxes ou Tickets	TICKET SYNDICAT	1		Taxes ou Tickets	Ticket, frais de balayage	1
Taxes ou Tickets	tickets de chargement	8		Taxes ou Tickets	taxe sur les machines et les ateliers	4
'	tickets de place	29	<b>2ième</b>	'	taxes payées par l'UPC, patentes	1
'	Les petites taxes payées dans les marchés,	31	<b>1er</b>	'	taxes payées sur chaque vente de bœuf	4
'	Patente sur les installations de production	1		'	DROIT "CONSIMENT"	1
'	taxe appelée "droit taxi"	3		'	Taxes sur la plaque publicitaire	3
'	droit de place taxe sur les véhicules	1		'	taxes sur les cailloux	2
'	taxe pour la mairie la patente	2		'	Taxes sur les diplômes octroyés	4
'	taxe pour la mairie taxe pour la voie	2		'	Taxes sur les produits agricoles (TPA)	7
'	taxe pour les produits	1		'	taxes sur occupation domaine public	1
'	taxe pour les vaccinations	1		'	TVA sur tous produits manufacturés achetés	1
'	taxe sur le coton	1		'		
	TOTAL 1	82			TOTAL 2	33
TOTAL 1&2 = 115						

*Source : Calculs faits à partir des données collectées*

La patente s'impose sur le terrain comme un générique pour désigner tous les impôts et parfois certaines taxes. Les résultats de cette analyse de contenu sur les types d'impôts payés montrent que ceux habituellement payés portant sur les immobiliers (maisons loties bâties ou non) connaissent le record sur l'ensemble des autres impôts et sont suivis immédiatement de l'impôt dû par ateliers, boutiques, magasins et autres lieux d'activités économiques. Les impôts sur les bénéfiques et la patente viennent respectivement en troisième et quatrième position dans l'ordre des types d'impôts identifiés.

**Tableau 28:** Récapitulatif des différentes taxes payées habituellement

ANALYSE DE CONTENU DES MOTS ET EXPRESSIONS		
Thématique : Taxes et Impôts		
Catégories d'analyse : Types d'impôts payés habituellement		
Dimensions	Attributs	Mots clés et Expressions
Patentes		Patente sur les installations de production
		CTU
		Patente
		patente impôts sur maison lotis bâti et non bâtis
	Patentes	BIC
	Impôts=Taxe mairie	TVA sur les compteurs
		impôt sur le coton
		impôt sur les bénéfices
		IMPOT SUR LE TRAVAIL
		impôt pour nos ateliers, magasins, boutiques, cabarets,
		Impôt sur les véhicules
		impôts sur moulin,
		impôts sur armes à feu,
		impôts sur manifestations publiques
		IPTS
		VPS
	BIC	
	TUTR	

Source : Résultats d'enquête

#### 3.2.1.4. Appréciation sur les prélèvements faits

Parmi les opérateurs économiques ayant donné leur impression sur le nombre de taxes et impôts auxquels ils sont assujettis dans leur communes respectives, 40% sont indifférents. Ce fort taux d'indifférence amène à penser que les opérateurs économiques ne connaissent pas les taxes parce qu'ils ne les paient pas.

32% des opérateurs estiment que le nombre de ces impôts et taxes est élevé et seulement 27% pensent que ce nombre est acceptable. La configuration de ces résultats ne permet pas de faire une analyse tranchée sur l'appréciation du nombre d'impôts et taxes par les opérateurs économiques. Toutefois, il faudra remarquer qu'il existe des disparités par commune.

A la question : « Pensez-vous que la Commune dispose d'assez de ressources pour faire face aux questions de développement? », les opérateurs économiques ayant répondu à cette question, ont à 71% pensé que la commune n'a pas assez de ressources pour financer son développement.

Plus de 90% des opérateurs économiques qui estiment que la commune manque de ressources pour le financement de son développement préconisent le recours à l'aide de l'Etat (à travers les subventions) et aux PTF. Ce qui implique donc une

compréhension extravertie du concept de développement. Il faudra travailler à changer cette mentalité afin d'amoinrir les risques de non adhésion.

**Tableau 29:** Propositions des opérateurs économiques pour doter les communes de moyens (%)

	OUI	NON
Prélever des taxes pour le développement communal	71,6	28,4
Faire appel aux partenariats extérieurs	92,8	7,2
Faire appel aux subventions de l'Etat	96,8	3,2

*Source : Calculs faits à partir des données collectées*

Quant à la perception des opérateurs économiques sur l'instauration d'une taxe destinée au développement de la commune, elle affiche que 74% estiment que cette taxe serait une bonne chose et donc aurait un écho favorable. Cela contraste avec leur idée de recourir aux aides extérieures et à l'Etat pour le financement du développement.

**Tableau 30:** Impressions des opérateurs économiques

	Pourcentage(%)
C'est une bonne chose	73,7
Je n'approuve pas	16,5
Indifférent	9,8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

*Source : Calculs faits à partir des données de terrain*

### *3.2.1.5. Appréhension de la Taxe de Développement Local*

La connaissance de la TDL est très peu partagée par la population. Ce qui est normal, puisque dans la pratique, elle n'est pas encore mise en œuvre. Sur l'ensemble des groupes focalisés ayant participé aux discussions sur la TDL, rares sont ceux qui auraient entendu parler, une seule fois, de la TDL sans même savoir ce qu'on y met. Les différentes définitions identifiées dans le verbatim relatif à cette thématique dégagent des tendances d'opinion faites de la connaissance de la TDL.

Ainsi, trois (3) types d'opinions (regroupées en catégorie) constituant chacun une dimension faite de la connaissance du concept de la TDL ont été établis à savoir :

- *Catégorie 1. Déjà entendu parler de la TDL et ayant une idée*
- *Catégorie 2. Déjà entendu parler de la TDL et n'ayant aucune idée*
- *Catégorie 3. Jamais entendu parler de la TDL et n'ayant aucune connaissance*

Cette catégorisation faite sur la base d'un ensemble de 166 Focus Group, ayant réagi face à cette thématique, donne respectivement pour chacune des trois catégories constituées des pourcentages de 22,30% ; 6% et 71,70%. Ces taux des tendances opinions, permettent de mesurer l'importance du déficit communicationnel observé, et qui reste à combler, au niveau de la troisième catégorie relative aux personnes répondant n'ayant Jamais entendu parler de la TDL et n'ayant aucune connaissance de celle-ci. Pour l'infime partie de personnes, à peine représentatives (22,30%), le contenu de la TDL est, à défaut, défini par analogie.

L'analyse de contenu des mots et expressions clés, extrait du verbatim produit par les groupes focalisés pour exprimer leur compréhension du concept de la TDL, permet de connaître les différentes connotations attribuées à la Taxe de Développement local.

La tendance des mots clés de la catégorie définit comme étant « Ceux qui ont déjà entendu parler une fois de la TDL et qui gardent une idée de cela » a permis de dégager plusieurs attributs du concept de la TDL. Lesquels attributs représentent des pratiques ainsi que des visions exprimées à travers ces mots et expressions clés. La fréquence d'apparition de ces mots clés donne le poids des attributs qualificatifs du concept. Plus le poids est élevé, plus le concept est influencé par ce dernier (attribut).

De ces tendances se dégage une perception fondamentale ; celle selon laquelle la TDL est « ce que l'Etat et la Mairie prélèvent sur les activités ». En effet, ce prélèvement revêt plusieurs sens. Il est assimilé tantôt aux tickets perçus sur les lieux des marchés, à la patente, aux taxes ou argent perçues sur les maisons ou sur les ateliers et sur les boutiques (communément appelé « TAGA » ou « Cotisation » ou encore « homaviho ») ; tantôt, aux prélèvements (communément appelés « Tontine » ou « Comptons sur nos propres forces » ou encore « Takouè ») ; tantôt également, elle s'identifie à de l'argent versé à l'Etat ou la Mairie sous forme de participation au développement de la Commune (communément appelé « Sodokoli = apportés au genoux » ou « Takouè » ou encore « Amlonkouè »). Pour d'autres par contre, la TDL serait « une réorganisation des frais de Tickets pour ruiner les populations » ou « une nouvelle taxe ». Cependant, l'opinion dominante de cette catégorie est que la TDL se résume aux tickets et aux taxes perçues par l'Etat ou la Mairie.

### *3.2.2. Tendances en faveur de la TDL*

La tendance en faveur des prélèvements est mitigée. Elle représente environ 13% de la population enquêtée. Les raisons sont toutes simples et se résument à travers l'idéal que la TDL aiderait les communes à mobiliser des ressources financières et à

mettre en œuvre leur plan de développement. Ainsi, elles pourront réaliser les ouvrages d'assainissement et construire des infrastructures de base pour le bien de tous. Pour d'autres par contre, c'est un devoir civique que de contribuer au développement de sa localité en payant ces taxes. C'est le «comptons d'abord sur nos propres forces ».

Seulement, 6% des groupes interrogés confirment sans réserve que la TDL peut contribuer au développement de la commune ; tandis que pour les 94% restant, il faut des conditions pour rendre cela effectif.

Pour le oui conditionnel, deux (02) paramètres importants sont à considérer avant toute introduction de la TDL à savoir : l'implication de l'Etat central dans la définition du contenu, la définition des critères de taxation et la définition des modalités d'application de cette taxe et la définition d'un taux à la portée de tous.

Outre ce préalable, la TDL ne saurait jouer pleinement son rôle et contribuer au développement des communes.

L'analyse des opinions sur le rôle de la TDL révèle huit (08) grandes des tendances au sein de "l'opinion favorable sous réserve".

- Opinion 1 : Oui, Si la TDL peut être étudiée (fixée) par catégorie socioprofessionnelle et tenir compte des couches vulnérables ;
- Opinion 2 : Oui, S'il y a bonne gouvernance des ressources financières générées par les recettes ;
- Opinion 3 : Oui, Si la TDL peut être unique et faible (supportable par tous) ;
- Opinion 4 : Oui, Si la TDL peut être unique, forte et raisonnablement fixée ensemble avec les Populations ;
- Opinion 5 : Oui, Si la TDL n'est pas utilisée à des fins de politique ;
- Opinion 6 : Oui, Si la TDL peut consolider la décentralisation et amorcer le développement de la Commune ;
- Opinion 7 : Oui, S'il y a réalisation des actions et travaux au profit des Communautés ;
- Opinion 8 : Oui, Si la TDL peut permettre des mesures sociales d'accompagnement.

Ces différentes tendances d'opinion n'affectent pas la disponibilité des populations à participer au renforcement de la TDL. Les avis sont partagés sur cette disponibilité avec 33,86% de disponibilité effective contre 25,93% de disponibilité à condition que la TDL tienne compte des pesanteurs sociologiques et qu'elle ne soit pas trop élevée.

### *3.2.3. Difficultés liées à la mise en œuvre de la TDL*

#### *3.2.3.1. Problèmes liés à la mise en œuvre de la TDL*

Le contexte des prélèvements existants n'est pas propice à l'introduction d'une nouvelle taxe. Les abus de forme et de fonds sur les prélèvements pratiqués jusque là sont les causes de cette opposition. Non seulement, les taux pour le prélèvement des taxes, élevés et multiples, sont arbitrairement appliqués aux contribuables, le mode de recouvrement peu orthodoxe révèle des pratiques qui portent atteinte à la personne humaine. Ces modes vont du « harcèlement des agents » à la saisie des outils et moyens de production des contribuables en situation difficile.

Il se dégage des résultats que les tendances fortes portent surtout sur : i) le taux élevé des prélèvements et la taxation arbitraire, ii) la mauvaise gestion des recettes issues des prélèvements ; iii) l'absence de réalisations d'intérêt public ; et iv) les atteintes à la dignité humaine.

Dans tous les cas, une survivance, dans la conscience collective, de mauvais souvenirs de pratiques en la matière continue de se faire observer. C'est pourquoi le problème majeur qui risque de mettre en péril toute la réforme est d'abord la mauvaise gestion dans les affaires des communes.

En effet, cette mauvaise gestion existait et se manifestait par des maux tels que : le détournement des fonds, les fraudes dans la délivrance des tickets, la mauvaise affectation des fonds, et la gestion solitaire des ressources de la commune.

Par conséquent, il urge qu'un assainissement soit envisagé et que de nouveaux mécanismes de contrôle soient prévus pour accompagner l'introduction de cette taxe afin de prendre en compte les besoins et préoccupations des populations.

Au total, onze (11) problèmes non moins importants auront d'effets sur la mise œuvre de la TDL. Au nombre de ces problèmes figurent par ordre d'importance :

- 1<sup>er</sup> : Mauvaise gouvernance dans la gestion des affaires de la Cité ;
- 2<sup>ième</sup> : Absence de mesures d'accompagnement des activités économiques.
- 3<sup>ième</sup> : Crise économique ;
- 4<sup>ième</sup> : Cherté de la TDL et Nouvelles Taxes ;
- 5<sup>ième</sup> : Amenuisement du pouvoir d'achat des ménages ;
- 6<sup>ième</sup> : Méconnaissance du contenu de la TDL ;
- 7<sup>ième</sup> : Enclavement des régions ;
- 8<sup>ième</sup> : Désengagement total de l'Etat des questions de développement local ;
- 9<sup>ième</sup> ex.: Conflits d'attribution entre Administration locale et l'Etat ;
- 9<sup>ième</sup> ex.: Procédures peu humaines de recouvrement ;
- 9<sup>ième</sup> ex.: Politisation de la TDL.

Les obstacles viennent renforcer l'opinion selon laquelle si la nature, le mode d'exécution de la TDL et sa gestion saine sont bien définis et partagés de tous, sa



mise en œuvre ne dépendra que d'une conjugaison des effets de la crise économique par la mise place des mesures d'accompagnement.

**Tableau 31:** Récapitulatif des obstacles à la mise en œuvre de la TDL

<i>ANALYSE DE CONTENU DES MOTS ET EXPRESSIONS</i>		
<i>Gille d'analyse : Difficultés liées à la mise en œuvre de la TDL</i>		
<i>Catégorie d'analyse : Obstacles à la mise en œuvre de la TDL</i>		
<i>Dimensions</i>	<i>Score</i>	<i>Rang</i>
Obstacle 1 : mauvaise Gouvernance des affaires de la Commune	51	1er
Obstacle 2 : Absence d'actions de développement	19	4ième
Obstacle 3 : Baisse de rentabilité des activités économiques	24	3ième
Obstacle 4 : Absence de mesures d'accompagnement des activités économiques	5	6ième
Obstacle 5 : Absence d'information sur la TDL et autres taxes	6	5ième
Obstacle 6 : Nature et mode d'exécution de la TDL	39	2ième
Obstacle 7 : Absence de mécanisme de suivi et de contrôle de la gestion de la TDL	1	8ième
Obstacle 8 : Politisation de la TDL	4	7ième
Aucuns obstacles à la mise en œuvre de la TDL	17	

*Source : Calculs faits à partir des données de terrain*

### *3.2.3.2. Causes des problèmes liés à la mise en œuvre de la TDL*

Au-delà de la mauvaise gouvernance qui constitue un premier handicap à la mise œuvre de la TDL, le coût probable de la TDL constitue la seconde cause la plus importante. Cette difficulté dans la mise en œuvre de la TDL va connaître davantage une accentuation avec l'amenuisement du pouvoir d'achat des acteurs économiques et des ménages à cause des effets exogènes de la crise économique avec pour corolaires la régression des activités, la mévente, la baisse des revenus, et ses conséquences sur le social et le chômage. Ce contexte peu favorable à la mise en œuvre de la TDL en l'absence de toutes mesures d'accompagnement et ceci dans un environnement économiquement peu viable ne prédispose pas les contribuables à s'acquitter de toutes les taxes.

A cela s'ajoute bien d'autres causes relatives d'une part, aux conflits d'attribution sur la collecte et la gestion des taxes en général et d'autre part, à la problématique même de la TDL à travers : la définition de son assiette, de son taux d'application, de sa position par rapport aux autres taxes existantes, de son mode de recouvrement et de sa gestion, de son utilisation et de ses domaines d'affectation. Le tableau N°32 renseigne sur le score de chacune des dimensions des causes identifiées et les opinions qui s'y cachent.

**Tableau 32: Récapitulatif des causes des problèmes**

ANALYSE DE CONTENU DES MOTS ET EXPRESSIONS		
Thématique : Difficultés liées à la mise en œuvre de la TDL		
Catégories d'analyse : Causes explicatives des problèmes		
Dimensions	Score	Rang
CAUSE 1: Conflits d'attribution entre Administration locale et l'Etat	2	9ième
CAUSE 2 : Mauvaise gouvernance dans la gestion des affaires de la Cité	34	1er
CAUSE 3: Amenuisement du pouvoir d'achat des ménages	22	3ième
CAUSE 4 : Enclavement des régions	13	5ième
CAUSE 5 : Cherté de la TDL et Nouvelles Taxes	26	2ième
CAUSE 6 : Crise économique	15	4ième
CAUSE 7 : Méconnaissance du contenu de la TDL	7	7ième
CAUSE 8 : Désengagement total de l'Etat des questions de développement local	4	8ième
CAUSE 9 : Procédures peu humaines de recouvrement	1	11ième
CAUSE 10 : Politisation de la TDL	2	9ième
CAUSE 11 : Absence d'accompagnement des activités économiques	9	6ième
Pas de causes explicatives au Problème de la mise en œuvre de la TDL	8	

Source : Calculs faits à partir des données de terrain

Par ailleurs, le manque de transparence dans la gestion des ressources communales y compris celles issues de la collecte des taxes antérieures ne pouvait en aucun cas permettre une bonne communication d'échanges et de compte rendu. Aussi, l'absence des actions de développement pouvant rendre plus visible l'effort des élus d'une part et sortir les localités du désenclavement dans lequel elles baignent d'autre part, ne vient-elle que confirmer les problèmes de gouvernance pour laquelle les élus locaux sont constamment accusés.

**Tableau 33: Récapitulatif des causes des obstacles à la mise en œuvre de la TDL**

ANALYSE DE CONTENU DES MOTS ET EXPRESSIONS		
Gille d'analyse : Difficultés liées à la mise en œuvre de la TDL		
Catégorie d'analyse : Causes des Obstacles à la mise en œuvre de la TDL		
Dimensions	Score	Rang
Cause 1 : mauvaise Gouvernance des affaires de la Commune	20	3ième
Cause 2 : Absence d'actions de développement	27	2ième
Cause 3 : Baisse de rentabilité des activités économiques	11	5ième
Cause 4 : Absence de mesures d'accompagnement des activités économiques	8	7ième
Cause 5 : Taux de chômage grandissant	3	8ième ex.
Cause 6 : Absence d'information sur la TDL et autres taxes	17	4ième
Cause 7 : Nature et mode d'exécution de la TDL	49	1er
Cause 8 : Absence de mécanisme de contrôle	9	6ième
Cause 9 : Politisation de la TDL	3	8ième ex.
Aucunes causes explicatives	6	

Source : Calcul des auteurs

Cette situation de méfiance et de crise justifie la nécessité d'un nouveau contrat social autour de la question de la TDL. Ce contrat social, qui passera d'abord par une intermédiation sociale sur le sujet, portera naturellement sur la nature et le mode d'exécution. En effet, l'analyse des opinions exprimées, reflète que la première cause des obstacles pour la mise en œuvre pourrait résider dans la méconnaissance de la nature et du mode d'exécution.

## **IV- IMPLICATIONS DE L'INTRODUCTION DE LA TDL SUR LE CADRE MACROECONOMIQUE ET LA PAUVRETE**

L'introduction de la TDL dans le dispositif fiscal des communes ne sera pas sans conséquences sur la vie des populations et sur l'économie nationale. Le présent chapitre essaie d'appréhender ses différentes conséquences.

### ***4.1. Analyse des conséquences de l'introduction de la TDL sur les ressources des communes et sur la pression fiscale***

Sur le plan législatif, la TDL a été créée par le RFC comme un impôt direct local, à percevoir par voie de rôle ou de titre exécutoire en tenant lieu. Par contre, la LF 2008 qui a mis en application la TDL contient des confusions qui font que cette taxe est à la fois un impôt direct et indirect.

Par ailleurs, le rapprochement de la TDL avec les prélèvements actuels montre que d'une manière générale, elle fait double emploi avec les prélèvements opérés par les communes de leur propre initiative. Le système de prélèvement mis en place par les communes souffre cependant de plusieurs insuffisances :

- la matière imposable n'est pas bien définie ;
- au niveau de l'assiette, les règles sont diverses et susceptibles d'être la source de discrimination dans l'appréhension de la matière imposable ;
- au niveau du tarif, il existe une trop grande diversité due à la prédominance du recours aux taxes spécifiques ;
- les faits générateurs sont parfois multiples ;
- les redevables ne sont pas précisés ;
- le mode de recouvrement fait intervenir actuellement de nombreuses personnes non qualifiées et surtout non soumises à l'autorité du receveur des impôts et du receveur- percepteur.

Au total, l'état des lieux a mis en exergue les faits suivants :

- il existe deux versions contradictoires de la TDL, celle du RFC et celle de la LF 2008, non mises en application dans les différentes communes ;
- les prélèvements actuels sont de type indirect et concurrencent la TDL mais traduisent toutefois une adaptation des acteurs communaux aux conditions économiques locales ;
- les conditions sociologiques ne révèlent aucune opposition particulière à la TDL mais des obstacles généraux dont souffre la mise en application de tous les impôts dans les communes visitées.

#### ***4.1.1. Conséquences sur les communes***

La TDL n'ayant jamais été mise en application dans les communes béninoises, et compte tenu de l'existence de prélèvements de fait assis sur les ressources imposables à la TDL, les conséquences identifiées et analysées sont celles des

**prélèvements ci-dessus énumérés. Les conséquences de l'application des prélèvements de fait ont été déterminées sur les ressources des communes d'une part ; sur la pression fiscale d'autre part.**

**Tableau 34: Importance des prélèvements de fait dans les recettes totales des communes**

N° D'ORDRE	COMMUNE	2006			2007			2008		
		Prélèvements	Recettes/Fonct	Prélèv/Recet F	Prélèvements	Recettes/Fonct	Prélèv/Recet F	Prélèvements	Recettes/Fonct	Prélèv/Recet F
1	Bantè	10944350	81 355 258	13,45%	2050100	<b>83 360 756</b>	2,46%	0	103 869 516	
2	Dogbo	56000000	148 965 215	37,59%	49000000	<b>50 623 369</b>	96,79%	61000000	167 287 545	36,46%
3	Klouékanmé	19846095	83 078 589	23,89%	242858	<b>42 720 446</b>	0,57%	0	92 452 553	0,00%
4	So-Ava	5105725	10 609 831	48,12%	5318535	<b>14 998 152</b>	35,46%	11591917	40 460 965	28,65%
5	Bembèrèkè	4732500	122 831 295	3,85%	1248250	<b>142 688 221</b>	0,87%	4227100	126 809 216	3,33%
6	Parakou	4550000	1 017 804 350	0,45%	6750000	<b>1 254 550 644</b>	0,54%	10179200	1 795 526 473	0,57%
7	Grand-Popo	48297071	116 036 208	41,62%	65391004	<b>119 014 737</b>	54,94%	75609715	124 934 625	60,52%
8	Lokossa	138639420	277 419 819	49,97%	182499500	<b>277 419 819</b>	65,78%	209581125	0	
9	Djoujou	3547875	151 514 388	2,34%	8457340	<b>182 374 639</b>	4,64%	0	132 426 585	0,00%
10	Bassila	9248000	79 748 232	11,60%	22764750	<b>86 827 524</b>	26,22%	14152900	83 620 635	16,93%
11	Boukoubé	0	66 862 827	0,00%	893129	<b>73 587 223</b>	1,21%	0	71 542 613	0,00%
12	Tanguiéta	11491114	70 337 366	16,34%	14676319	<b>95 872 393</b>	15,31%	32478559	80 148 622	40,52%
13	Karimama	767300	37 417 987	2,05%	1122500	<b>34 411 338</b>	3,26%	886700	35 073 873	2,53%
14	Sèmé-Kpodji	49639150	541 081 688	9,17%	130617280	<b>653 878 055</b>	19,98%	147061000	643 141 113	22,87%
15	Sinendé	973000	72 696 680	1,34%	3546480	<b>91 214 438</b>	3,89%	1532000	108 419 066	1,41%
16	Ifangni	1614235	145 534 243	1,11%	29171563	<b>151 346 756</b>	19,27%	532023	151 164 657	0,35%
17	Porto-Novo	54483841	1 339 049 232	4,07%	78209400	<b>1 575 590 485</b>	4,96%	74519525	1 775 596 539	4,20%
18	Adjohoun	1725490	69 124 232	2,50%	1854950	<b>93 522 601</b>	1,98%	4773800	93 358 721	5,11%
19	Abomey	116824550	157 188 115	74,32%	124423669	<b>181 180 416</b>	68,67%	138221071	165 014 250	83,76%
	TOTAL	538429716	4 588 655 555	11,73%	728237627	5 205 182 012	13,99%	786346635	5 790 847 567	13,58%

*SOURCE : Enquêtes de terrain, Service des collectivités locales/DGICP*

**Tableau 35: Importance des recettes fiscales dans les recettes de fonctionnement**

N° D'ORDRE	COMMUNES	2006			2007			2008		
		RF	RT	R F/RT	RF	RT	R F/RT	RF	RT	R F/RT
1	BANIKOARA	88 993 231	206 961 776	43,00%	115 603 630	256 230 556	45,12%	126 834 407	288 089 989	44,03%
2	KARI-MAMA	6 224 249	37 417 987	16,63%	2 430 750	34 411 338	7,06%	14 024 000	35 073 873	39,98%
3	BOUKOUMBE	5 390 000	66 862 827	8,06%	8 114 050	73 587 223	11,03%	16 046 133	71 542 613	22,43%
4	TANGUIETA	20 586 560	70 337 366	29,27%	24 522 309	95 872 393	25,58%	39 486 458	80 148 622	49,27%
5	ALLADA	40 283 613	123 079 122	32,73%	43 794 036	158 666 801	27,60%	110 338 793	285 933 538	38,59%
6	SO-AVA	6 952 831	10 609 831	65,53%	4 794 540	14 998 152	31,97%	20 470 900	40 460 965	50,59%
7	BEMBEREKE	19 852 450	122 831 295	16,16%	16 445 750	142 688 221	11,53%	85 883 562	126 809 216	67,73%
8	PARAKOU	100 007 107	1 017 804 350	9,83%	185 731 001	1 254 550 644	14,80%	940 008 098	1 795 526 473	52,35%
9	SINENDE	6 818 750	72 696 680	9,38%	6 166 830	91 214 438	6,76%	42 883 562	108 419 066	39,55%
10	BANTE	19 660 600	81 355 258	24,17%	9 944 125	83 360 756	11,93%	39 394 465	103 869 516	37,93%
11	GLAZOUE	28 332 495	123 294 058	22,98%	24 263 550	126 487 355	19,18%	99 000 740	175 079 888	56,55%
12	DOGBO	43 090 933	148 965 215	28,93%	14 089 315	50 623 369	27,83%	114 686 537	167 287 545	68,56%
13	KLOUEKANME	29 801 179	83 078 589	35,87%	12 544 830	42 720 446	29,36%	27 855 139	92 452 553	30,13%
14	DJOUGOU	35 820 250	151 514 388	23,64%	22 554 800	182 374 639	12,37%	70 999 539	132 426 585	53,61%
15	BASSILA	26 375 125	79 748 232	33,07%	22 569 520	86 827 524	25,99%	24 574 185	83 620 635	29,39%
16	COTONOU	1 015 735 258	8 674 847 187	11,71%	1 250 852 126	9 211 164 875	13,58%	8 851 612 519	10 153 898 268	87,17%
17	GRAND-POPO	34 854 954	116 036 208	30,04%	69 902 631	119 014 737	58,73%	81 123 354	124 934 625	64,93%
18	LOKOSSA	57 025 303	277 419 819	20,56%	57 025 303	277 419 819	20,56%		0	0,00%
19	ADJOHOUN	11 098 902	69 124 232	16,06%	17 041 542	93 522 601	18,22%	26 374 203	93 358 721	28,25%
20	PORTO-NOVO	269 550 643	1 339 049 232	20,13%	303 249 132	1 575 590 485	19,25%	1 167 080 915	1 775 596 539	65,73%
21	SEME-KPODJI	141 020 430	541 081 688	26,06%	229 038 052	653 878 055	35,03%	404 336 761	643 141 113	62,87%
22	IFANGNI	84 896 720	145 534 243	58,33%	70 330 325	151 346 756	46,47%	47 911 019	151 164 657	31,69%
23	POBE	31 109 200	233 688 641	13,31%	53 054 444	347 080 133	15,29%	307 111 520	382 670 110	80,25%
24	ABOMEY	46 760 424	157 188 115	29,75%	40 826 742	181 180 416	22,53%	92 574 975	165 014 250	56,10%
25	COVE	11 077 370	80 836 986	13,70%	16 354 600	109 711 236	14,91%	53 288 669	86 850 968	61,36%
	TOTAL	2 181 318 577	14 031 363 325	15,55%	2 505 640 303	15 158 292 412	16,53%	12 803 900 453	17 163 370 328	74,60%

*SOURCE : Service des collectivités locales/DGTCP*

#### 4.1.2. Conséquences sur la pression fiscale

D'après l'UEMOA, le taux de pression fiscale de la République du Bénin s'élève à 17,1%. Mais ce taux exclut les prélèvements locaux de toute sorte. Dans le cadre de cette étude, il s'avère nécessaire de déterminer quel pourrait être l'impact de la TDL sur la pression fiscale.

La pression fiscale est déterminée par la masse des impôts payés rapportée au PIB. Les statistiques sur le PIB local n'étant pas disponibles, nous avons utilisé le PIB national pour calculer la pression fiscale des impôts locaux et des autres prélèvements effectués par les communes visitées. Cette démarche montre que la contribution de la fiscalité locale à la pression fiscale varie de 0,27% à 1,21% de 2006 à 2008, d'après le tableau suivant.

**Tableau 36:** Contribution de la fiscalité locale à la pression fiscale

LIBELLE	2 006	2 007	2 008
Prélèvement	0,54	0,73	0,79
Recettes Fiscales	2,18	2,51	12,80
Prélèvements +Recettes Fiscales	2,72	3,23	13,59
PIB Nat	1 021,8	1 069,1	1 125,8
Contribution de la fiscalité locale à la pression fiscale (%)	0,27%	0,30%	1,21%

*SOURCE : Données enquêtes de terrain, INSAE*

Il est à noter que les seuls prélèvements de fait assis sur les ressources imposables à la TDL ne peuvent exercer une pression comparable à celle calculée ci-dessus. Ainsi l'on peut conclure que l'impact de ces prélèvements sur la pression fiscale est peu significatif. Bien entendu, l'on peut comprendre que les communes n'arrivent pas à appréhender l'ensemble de la matière imposable à la TDL, n'étant pas suffisamment organisées et outillées pour la collecte de cette taxe.

#### 4.1.3. Impact sur les services de l'administration fiscale en termes de contraintes nouvelles

La première contrainte pour l'administration fiscale est la création des centres des Impôts dans toutes les communes. C'est l'idéal ; en effet, dans les départements où les distances sont très importantes d'une commune à l'autre, il est clair que la matière imposable ne peut être bien appréhendée dans les localités ne disposant pas de centre des impôts sur leur territoire.

Par ailleurs cette première contrainte implique une deuxième à savoir, le déploiement de moyens humains et matériels par l'Etat à un moment où ce dernier cherche à contenir

la masse salariale et que les communes ne disposent pas encore de la capacité de prise en charge du personnel des services déconcentrés.

Enfin il est probable que la masse de travail augmente dans les centres des Impôts. Les services des Mairies devront aussi connaître une réorganisation institutionnelle afin que le prélèvement de cette taxe soit plus efficace.

#### ***4.2. Implications de l'introduction de la TDL sur le cadre macroéconomique et le social***

La mise en application de la TDL aura des implications sur le budget des communes, le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité des produits et sur la croissance.

##### ***4.2.1. Evaluation des résultats de l'implication de la TDL sur les recettes fiscales***

Pour évaluer les effets prévisibles de l'introduction de la TDL sur le cadre macroéconomique, le Modèle de Simulation et d'Analyse des Réformes Economiques (MOSARE) de la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE) a été utilisé comme instrument d'analyse d'impacts. Le MOSARE est un modèle quasi comptable de type keynésien destiné entre autres, aux travaux de simulation des politiques économiques sur le cadrage macroéconomique. Il fonctionne principalement sur la base de deux types de variables exogènes :

- les variables concernant l'environnement international (les taux de change, les cours des matières premières et les taux d'intérêt) ;
- les variables de politique économique, qui sont relatives aux dépenses publiques, à la fiscalité et à certains prix intérieurs.

Les simulations ont été faites en considérant la TDL comme un instrument de politique. Ainsi, le montant de la TDL est calculé en appliquant les taxes moyennes aux assiettes correspondantes (voir encadré sur la méthode d'application de la TDL).



### **Encadré 1 : Détermination des recettes liées à la Taxe de Développement Local**

La Taxe de Développement Local est établie chaque année sur les principales ressources de la commune. La base d'imposition, les taux et les tarifs de la taxe sont consignés à l'article 962-5 du Code Général des Impôts. Les tarifs de la taxe étant comprises dans une fourchette, le choix est donc porté sur les tarifs moyens pour le calcul du montant de la TDL. Notons que le calcul du montant de cette taxe concernant les différentes ressources est fait à l'aide du MOSARE sur la base des assiettes projetées. Les autoconsommations des produits vivriers, halieutiques, animales et autres produits végétaux sont déduites des assiettes imposables.

Le calcul du montant de la TDL tient compte aussi du taux de recouvrement. En effet, les communes, comme l'Administration centrale, ont des problèmes de capacités, notamment en ressources humaines. Par ailleurs, à l'exception de la filière coton, qui est une filière relativement bien organisée, la plupart des filières ne sont pas bien structurées. A cet effet, il serait difficile aux communes de contrôler la totalité des transactions effectuées au sein de leur localité.

D'une manière générale, la formule utilisée pour l'estimation du montant de la Taxe de Développement Local au niveau de chaque type de ressources est la suivante :

$$\text{(Production - autoconsommation)} * \text{taxe moyenne} * \text{taux de recouvrement}$$

Par catégorie de ressources identifiées, on a :

#### **Ressources végétales**

- **Produits vivriers** : Sont considérés comme produits vivriers, les céréales et les féculents. Le tarif moyen appliqué à ces produits, s'élève à 300F par sac de 100Kg vendu ou transporté, soit 3000F/tonne.
- **Produits agricoles à l'exception des produits vivriers** : A ce niveau, le tarif moyen pour la taxe est de 3F/Kg vendu, soit 3000F/tonne pour les ressources agricoles hormis les vivriers. Il s'agit du coton, des cultures industrielles (arachide, ananas, tabac, etc.), des légumineuses et des autres produits agricoles. Pour le coton, l'autoconsommation ne sera pas prise en compte dans l'estimation du montant de la TDL. Par ailleurs, le taux de recouvrement de la taxe est de 100%. Ainsi, la formule utilisée est la suivante :

$$\text{Production totale coton (en tonne)} * 3000\text{F/tonne}$$

#### **Ressources halieutiques**

Le tarif moyen appliqué pour la Taxe de Développement Local est de 3F/Kg ; soit 3000F/tonne de produits halieutiques vendus.

#### **Ressources animales**

Les ressources animales sont subdivisées en volailles, espèces non conventionnelles (lapin, aulacode...), ruminants en transit, petits ruminants, gros ruminants et de troupeaux. Les tarifs moyens pour ces différentes catégories de ressources s'élèvent à :

- 63F par tête de volaille vendue ;
- 263F par tête d'espèce non conventionnelle vendue ;
- 300F par tête de ruminant en transit ;
- 300F par tête de petit ruminant ;
- 750F par tête de gros ruminant ;
- 7500F par an et par troupeau.

Sur cette base, les recettes estimées pour la TDL sous une hypothèse moyenne s'élèvent environ à 12,2 milliards FCFA. Par contre, si un renforcement des capacités des acteurs de la fiscalité locale est mis en œuvre, il est possible avec une hypothèse volontariste d'atteindre un niveau de 19 milliards FCFA.

#### *4.2.2. Impacts sur les consommateurs*

L'analyse des prélèvements sur les dépenses des consommateurs a montré que 3,54 % des revenus des ménages enquêtés est consacré au paiement des impôts et taxes ; alors que 2,68% des dépenses du consommateur constituent des dépenses fiscales, on peut estimer que l'impact de ces prélèvements assis sur les ressources imposables à la TDL est également faible au cours d'une année.

**Tableau 37:** Dépenses des consommateurs en impôts et taxes

Libellé	Revenu annuel	Dépenses annuelles	Dépenses en impôts et taxes
Montant (FCFA)	2 059 200 000	2 716 395 840	72 885 552
% Imp /Rev	3,54%		
% Imp /Dép Tot		2,68%	

*SOURCE : Données enquêtes de terrain, INSAE*

Les prix des produits agricoles, des denrées alimentaires, des produits importés ont été tous reconnus par la majorité des chefs de ménages qu'ils sont susceptibles de connaître des augmentations suite à l'instauration de la TDL. Il en est de même du revenu.

Les ménages ruraux ont estimé dans la majorité des cas que les suppositions faites risquent d'arriver. Il importe donc de prendre des mesures qui vont dans le sens de la mitigation de ces éventuels risques.

**Tableau 38 :** Impacts sur le prix des produits selon l'avis des opérateurs économiques

	OUI	NON	ND
Le prix des produits agricoles	73,51%	26,49%	3,97%
Le prix des denrées alimentaires	72,74%	27,26%	4,49%
Le prix des produits importés	66,31%	33,69%	6,78%
Le revenu	77,42%	22,58%	5,20%

*Source : Résultats d'enquête*

En somme, le niveau de la fiscalité nationale affecte en premier ressort les activités économiques qui enregistrent une baisse du capital voire du chiffre d'affaires et par conséquent une baisse sensible du revenu affectant ainsi le pouvoir d'achat des acteurs économiques.

Cependant, une diversification de ce groupe des acteurs économiques affiche des sous ensembles de secteurs. L'analyse a permis de dégager une liste de treize (13) catégories d'acteurs et d'établir une hiérarchisation des sous ensembles d'acteurs économiques les plus affectés. Il ressort de ces résultats que les artisans constituent le groupe le plus affecté. Il est suivi dans l'ordre décroissant :

- des femmes commerçantes présentes dans les secteurs d'activités les plus diversifiées (petit commerce, exportatrices, vente en gros);
- des agriculteurs constitués des paysans, des producteurs, des cultivateurs, des producteurs de coton ;
- des revendeurs ou revendeuses, assujettis au ticket tous les cinq jours de marché ;
- des PME : commerçants, grossistes, exportateurs, détenteurs de grands magasins ;
- des gérants de scierie, d'hôtels, de buvettes, de boutique et des entrepreneurs ;

- des pauvres constitués de la basse classe, des petits revenus, des laissés pour compte, des bonnes dames, des femmes chefs de ménage et des veuves ;
- des transporteurs y compris les conducteurs de camions et les conducteurs de taxi moto ;
- des exploitants de carrière (sable marin, graviers) ;
- des éleveurs et ;
- des pêcheurs.

Les causes qui militent à faire de ces groupes d'acteurs économiques « les plus affectés » tirent leur origine de plusieurs sources. Lesquelles sources agissent entre elles dans une relation fonctionnelle. Ainsi, la première source réside dans le « taux élevé » des prélèvements appliqués.

A la fois élevés et multiples, ces prélèvements n'observent, malheureusement, aucune règle d'imposition. A cela s'ajoute une seconde source, à savoir le caractère « répétitif » des impositions qui expose les mêmes produits invendus à une taxation multiple ; ce qui pourrait engendrer une hausse des prix de ces produits sur le marché.

Le phénomène s'amplifiant, faute de mesures d'accompagnement, par la mévente, la régression des activités économiques, la baisse des recettes et du revenu et par conséquent par l'amenuisement du pouvoir d'achat et des conditions de vie des ménages. Les femmes pour la plupart chefs de ménage ou veuves, n'arrivent plus à s'activer correctement dans les charges du ménage auxquelles seules, les ressources générées par leurs activités économiques, leurs permettaient de faire face. La mise en œuvre de mesures d'accompagnement demeure le seul recours pour amoindrir le choc d'une nouvelle donne fiscale.

Tous les revenus, en fait, connaissent les effets de la pression fiscale du moment qu'ils sont le fruit ou le résultat des prestations de service. Toutefois, les effets de la pression fiscale s'observent également avec acuité dans certains secteurs d'activités économiques. Les revenus les plus affectés sont répertoriés dans le tableau ci-contre.

Au total, treize (13) types de revenus ont été identifiés dont les revenus issus des activités du commerce et des revenus provenant du secteur de l'artisanat sont les deux plus touchés après les revenus des prestations diverses.

**Tableau 39: Récapitulatif des revenus les plus affectés par la TDL**

ANALYSE DE CONTENU DES MOTS ET EXPRESSIONS				
Thématique : Effets de la TDL sur vos activités économiques				
Catégories d'analyse : Type de Revenus les plus affectés				
N°	Dimensions /Types de revenus affectés	Mots clés et Expressions	Fréquence/Score	Rang
1	Revenus issus de la Production agricole	Vente d'animaux (éleveurs)	3	
		Vente de marchandises	1	
		Vente des poissons	3	
		les paysans (Vente d'anacarde, d'igname, maïs, coton)	25	
		<b>TOTAL SCORE</b>	<b>32</b>	<b>1er</b>
2	Revenus issus du Commerce	les revenus de vente et de prestations	6	
		les revenus issus des produits laitiers (paiement des factures d'électricité et d'eau à la SBEE)	1	
		Les commerçants et commerçantes	9	
		Restaurants et buvettes	1	
		les revenus issus de notre vente de sable et gravillon	3	
		<b>TOTAL SCORE</b>	<b>20</b>	<b>2ième</b>
3	Revenus issus de l'artisanat	le revenu des artisans en général (main d'œuvre, nombre machine)	10	
		<b>TOTAL SCORE</b>	<b>10</b>	4ième
5	Revenus issus du transport	Revenus sur la location du camion	1	
		revenus après chaque voyage	1	
		<b>TOTAL SCORE</b>	<b>2</b>	5ième
6	Revenus non identifiés	les revenus issus de nos activités quotidiennes	12	
		presque tous nos revenus	1	
		On croit que c'est les revenus qui en seront affectés	1	
		nous n'avons qu'un seul type de revenus, ce que nous trouvons quand nous travaillons	1	
		Nos revenus mais si l'état peut déjà nous aider avant ce serait bien	1	
		Nos revenus personnels	1	
		<b>TOTAL SCORE</b>	<b>17</b>	3ième

Source : Calculs à partir des données de terrain

En situation d'introduction de la TDL, il a été demandé aux opérateurs économiques d'anticiper sur les comportements qu'ils adopteraient. 67% ont estimé qu'il faille augmenter légèrement le prix des produits afin de supporter la nouvelle pression fiscale. Mais ils ont rejeté en majorité toutes les mesures qui sont de nature à rationner le nombre d'emplois ou le taux de salaire.

**Tableau 40: Anticipations des opérateurs économiques en cas d'instauration de la TDL (%)**

	OUI	NON
Augmenter légèrement les prix de vos produits afin de supporter la nouvelle pression fiscale	67,1	32,9
Diminuer les salaires payés à vos employés pour pouvoir supporter la nouvelle pression fiscale	15,8	84,2
Limiter la création de nouveaux emplois pour pouvoir supporter la nouvelle pression fiscale	19,1	80,9
Procéder à des licenciements pour pouvoir supporter la nouvelle pression fiscale	9,7	90,3

Source : Calculs à partir des données de terrain

Par ailleurs, le tableau suivant fait observer que l'accès aux soins de santé, l'accès à l'éducation, l'accès à l'eau ; l'accès à la terre, l'accès au compte d'épargne puis l'accès à un logement décent sont pressentis n'avoir que peu de réduction suite à l'instauration de la TDL.

**Tableau 41:** Impact de la TDL sur l'accès aux besoins vitaux (%)

	Oui, beaucoup	Non, un peu	Non, pas vraiment	Non, pas du tout	ND
1. L'accès aux soins de santé	36,4	46,9	8,1	3,5	5,1
2. L'accès à l'éducation	31,9	50,3	8,4	4,2	5,2
3. L'accès à l'eau	38,4	41,1	10,9	4,4	5,2
4. L'accès à la terre	31,3	35,5	13,4	14,2	5,6
5. L'accès au compte d'épargne	20,1	39,5	18,4	15,1	6,8
6. L'accès à un logement décent	21,8	30,9	18,6	18,8	9,9

*Source : Calculs à partir des données de terrain*

#### *4.2.3. Analyse de l'impact de l'introduction de la TDL sur le cadre macroéconomique*

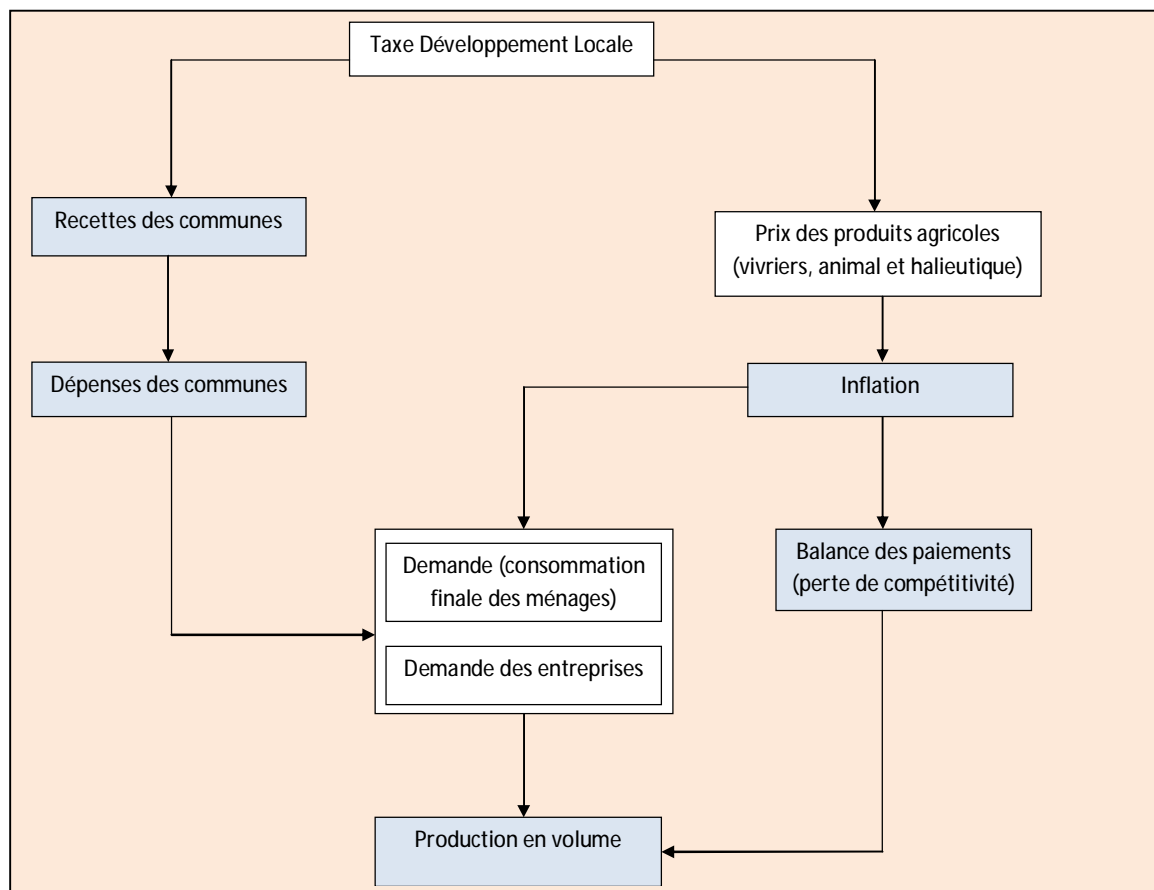
Comme mentionné ci-dessus, l'analyse des impacts de la TDL sur le cadre macroéconomique a été faite à l'aide du Modèle de Simulation et d'Analyse des Réformes Economiques (MOSARE). A cet effet, trois scénarii ont été proposés pour tenir compte de l'environnement économique et social des communes. Il faut noter que l'estimation a été faite pour une seule année et que le cadre macroéconomique de référence est celui de l'année 2009. Le diagramme suivant présente les canaux de transmission des impacts de la TDL sur le cadre macroéconomique tels que représentés dans le MOSARE.

L'application de la TDL devra contribuer à l'augmentation des recettes des communes et par conséquent de leurs dépenses. Ce qui entrainera une hausse de la demande des communes envers les entreprises. La production connaîtra ainsi une amélioration.

Ensuite, l'introduction de la TDL entraînera une hausse des prix des produits agricoles pour les consommateurs car, tout comme la TVA, c'est le consommateur qui supporte en dernier l'impôt. Ce qui induira une poussée de l'inflation dont une des conséquences sera la baisse de la demande des ménages et par ricochet le ralentissement de l'activité au niveau des entreprises.

Enfin, l'application de la TDL affectera les produits agricoles et agro-industriels exportés par le Bénin, en leur faisant perdre leur compétitivité sur le marché international. Ce qui se traduira par non seulement une diminution des exportations en volume mais aussi par une augmentation des importations.

### ***Diagramme 1 : Canaux de transmission de la TDL sur le cadre macroéconomique***



#### **Scénario 1 : Les recettes de la TDL sont entièrement affectées à l'investissement**

Les principales hypothèses sont :

- le tarif moyen (centre des tarifs) a été pris pour le calcul de la TDL ;
- le taux de recouvrement en matière de recette est de 50% ;
- toutes les recettes de la TDL sont affectées aux dépenses d'investissement avec un taux d'efficacité de 50%.

Sur cette base, les recettes estimées pour la TDL s'élèvent environ à 12,2 milliards de FCFA. L'effet de la TDL sur la croissance est relativement faible avec une augmentation de 0,1 point. Par contre, l'impact sur l'inflation est de 0,4 point. Ceci résulte principalement de l'effet de la TDL sur les produits agricoles. Les exportations devraient connaître un recul de 0,1 point tandis que l'effet sur les importations reste quasi nul.

**Tableau 42:** Résultats des simulations pour le scénario 1 (en milliards FCFA sauf indication contraire)

	Ecart
Taxe de Développement Local	12,2
Produits viviers	7,9
Coton	0,8
Autres productions végétales	1,9
Ressources halieutiques	0,0
Ressources animales	1,5
Croissance économique	0,1%
Inflation	0,4%
Exportations de biens (en % du PIB)	-0,1%
Importations de biens (en % du PIB)	0,0%

*Source : Résultats des simulations*

### **Scénario2 : Les recettes de la TDL sont réparties équitablement entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement**

Les principales hypothèses sont :

- le tarif moyen (centre des tarifs) a été pris pour le calcul de la TDL ;
- le taux de recouvrement en matière de recette est de 50%;
- 50% des recettes de la TDL sont respectivement affectées aux dépenses d'investissement et 50% aux autres dépenses de fonctionnement.

Les résultats obtenus au niveau de ce scénario s'apparentent à ceux du premier scénario. La croissance économique et l'inflation ont toutes deux augmenté respectivement de 0,06 et de 0,19 en termes d'écart de point.

**Tableau 43:** Résultats des simulations pour le scénario 2 (en milliards FCFA sauf indication contraire)

	Ecart
Taxe de Développement Local	12,2
Produits viviers	7,9
Coton	0,8
Autres productions végétales	1,9
Ressources halieutiques	0,0
Ressources animales	1,5
Croissance économique	0,1%
Inflation	0,19%
Exportations de biens (en % du PIB)	-0,04%
Importations de biens (en % du PIB)	-0,02%

*Source : Résultats des simulations*

### **Scénario 3 : Amélioration de l'efficacité aussi bien au niveau de la collecte des recettes de la TDL que de la dépense**

Les principales hypothèses sont :

- le tarif moyen (centre des tarifs) a été pris pour le calcul de la TDL ;
- des efforts sont faits pour améliorer le taux de rendement des recettes à 80% ;
- l'amélioration du taux d'efficacité est porté à 80% ;

- 60% des recettes sont consacrées aux dépenses d'investissement. Les communes consacrent 20% des recettes au renforcement des capacités en ressources et 20% pour les dépenses de matériel et de transport

La mise en œuvre de toutes les mesures citées ci-dessus a permis d'obtenir 19 milliards FCFA comme recette de la TDL. Une part importante de ces recettes étant destinée aux dépenses d'investissement avec un taux d'efficacité de 80%, les dépenses des communes ont alors enregistré une hausse significative. A cet effet, l'augmentation des investissements stimule donc une hausse de la croissance. En faisant l'hypothèse que 60% des recettes provenant de la TDL sont affectées aux dépenses d'investissements avec un taux d'efficacité de 80%, nous observons une amélioration de la situation économique avec une hausse significative de la croissance économique de 0,5 en termes d'écart de point. Le taux d'inflation connaît une hausse de 0,7point.

Une baisse de 0,03% et une hausse de 0,74% ont été respectivement observées au niveau des exportations et des importations de biens et services. En effet, le niveau très élevé du taux d'inflation suite à la hausse des prix des produits agricoles, entraîne une augmentation des prix des exportations de ces différents produits.

Contrairement aux résultats du scénario 1, la consommation finale des ménages a augmenté de 0,41% en volume. Ceci est dû aux diverses mesures mises en place par les communes (les différentes hypothèses émises ci haut dans ce scénario) pour rendre la TDL plus efficace et utile pour le développement de la localité. La consommation privée a connu une hausse de 0,28% face à une hausse de l'investissement de 1,28%.

**Tableau 44:** Résultats des simulations pour le scénario 3 (en milliards FCFA sauf indication contraire)

	Ecart
Taxe de Développement Local	19,0
Produits viviers	12,6
Coton	0,8
Autres productions végétales	3,1
Ressources halieutiques	0,1
Ressources animales	2,4
Croissance économique	0,5%
Inflation	0,7%
Exportations de biens (en % du PIB)	-0,2%
Importations de biens (en % du PIB)	-0,1%

*Source : Résultats des simulations*

#### 4.2.4. Impacts de la TDL sur la pauvreté et les indicateurs sociaux au Bénin

La TDL permet aux communes de disposer de ressources locales propres pour faire face aux différentes questions liées au développement de leur localité. L'introduction de cette taxe a eu des implications sur le cadre macroéconomique, principalement sur la croissance économique, l'inflation, la balance commerciale et sur les finances publiques.



Cette section est consacrée à l'analyse des impacts de l'application de la TDL sur la pauvreté.

L'impact de la TDL sur la pauvreté sera évalué à partir de l'incidence de pauvreté, du niveau général de l'éducation, du taux de mortalité infantile et de l'espérance de vie à la naissance. Deux modèles adaptés au contexte béninois ont été proposés pour faire cette analyse, le SIMSIP pour apprécier la variation de l'incidence de la pauvreté et le « Module Minimum de Pauvreté pour le RMSM-X »<sup>12</sup> de la Banque Mondiale pour apprécier les variations attendues au niveau des indicateurs retenus.

#### *4.2.4.1. Présentation des outils*

##### *Présentation du Simulateur SimSIP*

Le simulateur SimSIP est un logiciel à interface Microsoft Excel dont le cadre d'analyse est celui des modèles de multiplicateur qui appartient à la classe des modèles multisectoriels. Dans cette catégorie, le modèle de multiplicateur est basé sur la matrice de comptabilité sociale et se distingue par sa simplicité et sa flexibilité. Ce qui le différencie notamment des modèles alternatifs, tels que des modèles d'équilibre général calculable. Toutefois, il présente certaines limitations qui obligent à procéder à des améliorations. Ainsi, l'hypothèse d'élasticité/dépense unitaire est relâchée en utilisant les propensions marginales de dépense au lieu des propensions moyennes. En outre, l'hypothèse substitution nulle peut être relâchée en incorporant des informations externes (au modèle de multiplicateur) sur les effets intra-sectoriels. Les autres limitations sont relatives aux hypothèses sur l'excès de capacité de production et de l'offre parfaitement élastique. Par rapport à ces dernières, les développements récents ont permis d'imposer notamment des contraintes sur les capacités de production.

De façon générale, le modèle de multiplicateur est un cadre analytique utile qui est facile à mettre en application lorsqu'une matrice de comptabilité sociale est disponible. Les résultats sont transparents et faciles à interpréter, et les hypothèses, bien qu'implicites pour la plupart, sont simples et intuitives. Le modèle permet donc de contribuer à renforcer les analyses de politique économique à travers ses différents modules, en particulier lorsqu'il existe des contraintes quant à la collecte des données nécessaires pour la mise en œuvre des modèles alternatifs.

##### *Présentation du Module Minimum de Pauvreté*

Ce module est basé sur l'utilisation des coefficients des régressions économétriques. En effet, le module suppose que les indicateurs de pauvreté dépendent de l'évolution du cadre macroéconomique et des facteurs structurels. Ainsi le module postule que l'incidence de la pauvreté dépend du taux d'inflation, du niveau du PIB réel par habitant, du degré d'ouverture commerciale, du niveau général de l'éducation et de l'inégalité de revenu. Le niveau de l'éducation est mesuré par le taux de scolarisation du primaire, alors que le degré d'inégalité du revenu est donné par le coefficient de Gini. Au vu de ce qui précède, l'équation de pauvreté sera de la forme :

$$\text{Incidence de Pauvreté} = f(\text{Inflation, Taux de scolarisation du primaire, PIB réel par habitant, Croissance économique, Ouverture, Gini})$$

---

<sup>12</sup>Derek H. C. Chen and Andriy Storozhuk, 2002

Toutefois, cette équation sur la pauvreté n'intervient pas dans le cadre de la présente analyse.

Par ailleurs, étant donné que le bien être des individus dépend de plusieurs dimensions, il a été ajouté à l'équation pauvreté trois autres équations pour analyser les effets d'un choc exogène sur les divers indicateurs sociaux. Comme dans le cas de l'incidence de pauvreté, le module suppose que le niveau général de l'éducation qui prévaut dans un pays, mesuré par le taux de scolarisation du primaire, est influencé par les facteurs macroéconomiques et structurels. Ces facteurs sont le niveau du PIB réel par habitant, le taux d'urbanisation et la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation en pourcentage du PIB. A cet effet, la spécification de l'équation éducation est la suivante :

Taux de scolarisation = f (PIB réel par habitant, Taux d'urbanisation, Dépenses publiques de l'éducation en pourcentage du PIB)

En outre, l'état de santé prévalant dans une population dépend lui aussi de certaines variables macroéconomiques et structurelles, notamment du PIB réel par habitant, du taux d'urbanisation et des dépenses publiques de santé en pourcentage du PIB. Il s'ensuit donc que les équations de santé seront de la forme :

Espérance de vie à la naissance = f (PIB réel par habitant, Taux d'urbanisation, Dépenses publiques de santé en % du PIB)

Taux de mortalité infantile = f (PIB réel par habitant, Taux d'urbanisation, Dépenses publiques de santé en % du PIB)

Une des insuffisances du module est qu'il suppose une seule catégorie de ménage. Ce qui ne permet pas de prendre en compte les effets de redistribution. Cependant, la principale hypothèse de travail est que la capacité d'engager une réforme profonde de politique de redistribution de revenu en Afrique Subsaharienne est limitée et que la réduction de la pauvreté passe par l'amélioration de la croissance économique (Agénor et al., 2006).

#### *4.2.4.2. Impact de l'application de la TDL sur la pauvreté*

Conformément au cadre macroéconomique, la simulation de la pauvreté sera faite en tenant compte des différents scénarii retenus.

Quels que soient les résultats des scénarii, la mise en œuvre de la TDL entraîne une augmentation de la production de chacune des branches de l'économie. La branche Agriculture vivrière est celle qui a connu le plus important accroissement de la production avec un accroissement minimum de 4% et la production totale de l'économie en moyenne de 2,6%. Les revenus des ménages connaissent en terme nominal des accroissements moyens d'environ 3,5% pour les ménages ruraux et 2,6% pour les ménages urbains.

La hausse de la production (cas du scénario 1 par exemple) est l'effet conjugué de l'accroissement des facteurs de production travail moderne de 3,4%, travail informel 1,7%, Capital Agriculture vivrière 4,5%, Capital Agriculture industrielle de 3,1%, capital agro industrie de 0,7%, capital agro artisanat de 3,6%, capital autres industries modernes de 1,5%, capital autres industries artisanales de 0,8%, et capital services marchands de 1,5%. Les revenus des différents agents économiques (ménages ruraux, urbains, les entreprises et l'Etat) se sont accrus. L'impact attendu quel que soit le scénario est de la même nature que celui enregistré dans le scénario 1 ; la seule différence se situe au niveau de l'ampleur.

La mise en œuvre de cette mesure de politique économique qu'est la TDL tout en entraînant un accroissement du revenu nominal des ménages impacte négativement sur la pauvreté du fait que le niveau d'accroissement des revenus est insuffisant pour un accroissement du revenu réel des ménages. Ainsi, la pauvreté augmente davantage en milieu rural qu'urbain; la proportion de pauvres augmente respectivement de 11,9 points et 7,9 points par rapport au niveau observé en 2003. Contrairement à l'incidence, la profondeur et la sévérité de la pauvreté s'accroissent plus vite en milieu urbain qu'en milieu rural.

L'analyse de la pauvreté par catégorie socio-économique montre que les grands perdants de la mise en œuvre de la TDL sont d'abord les ménages agriculteurs autonomes suivis respectivement des inactifs, des non agriculteurs autonomes, des ménages du privés puis du public et du para-public. Seuls les aides familiaux ont vu leur nombre de pauvres diminué. (Voir tableau ci-dessous)

**Tableau 45 : Impact de la TDL sur la pauvreté au Bénin**

	FGT 0			FGT 1			FGT2		
	Avant	Après	Variation	Avant	Après	Variation	Avant	Après	Variation
<b>Ensemble</b>	<b>29,4</b>	<b>40,2</b>	<b>10,7</b>	<b>8,2</b>	<b>14,8</b>	<b>6,6</b>	<b>3,3</b>	<b>58,5</b>	<b>55,2</b>
<b>Selon le milieu de résidence</b>									
Urbain	19,8	27,7	7,9	5,2	13,2	8,0	2,1	152,1	150,0
Rural	35,1	47,0	11,9	10,0	15,7	5,7	4,1	7,1	3,1
<b>Selon la taille du ménage (nombre d'individu)</b>									
Taille : Individus <=3	9,3	14,9	5,6	2,2	4,4	2,1	0,9	3,4	2,6
Taille : 3 < Individus <= 6	26,5	37,7	11,2	7,3	12,5	5,2	2,9	8,4	5,5
Taille : 6 < Individus <= 9	37,4	48,3	10,9	10,5	16,6	6,1	4,3	7,6	3,3
Taille : Individus >9	43,7	57,5	13,8	12,9	29,2	16,3	5,5	369,1	363,6
<b>Selon le niveau d'éducation du chef de ménage</b>									
Education : Primaire	33,7	45,0	11,4	9,6	15,1	5,5	3,9	7,4	3,5
Education : Secondaire	15,0	23,3	8,3	3,4	7,0	3,6	1,2	7,3	6,1
Education : Supérieure	2,5	3,0	0,4	0,3	2,3	2,0	0,1	4,9	4,8
<b>Selon le genre du chef de ménage</b>									
Genre : Hommes	30,0	41,2	11,2	8,2	15,2	7,0	3,3	65,1	61,8
Genre : Femmes	25,1	31,9	6,8	8,2	11,6	3,4	3,7	75,9	72,1
<b>Selon l'occupation du chef de ménage</b>									
Occupation : Inactifs	27,6	36,8	9,2	8,5	12,6	4,1	3,6	7,8	4,2
Occupation : Chômeurs	28,9	31,2	2,3	8,9	11,8	2,9	3,9	5,6	1,8
Occupation : Aide familiaux non payés	63,4	62,1	-1,3	17,8	26,1	8,4	8,0	13,8	5,8
Occupation : Agriculteurs autonomes	38,2	52,6	14,4	10,6	17,4	6,8	4,2	7,8	3,6
Occupation : Non agriculteurs autonomes	21,0	29,4	8,4	6,0	14,6	8,6	2,5	187,3	184,8
Occupation : Publics	12,5	18,5	6,0	2,8	7,5	4,6	1,2	15,5	14,3
Occupation : Parapublics	15,4	20,7	5,3	4,0	6,3	2,3	1,2	2,6	1,4
Occupation : Privés	20,7	27,4	6,7	4,7	8,6	3,8	1,6	5,1	3,5

Source : Calcul à partir des données de terrain

#### 4.2.4.3. Utilisation de la TDL comme facteur de lutte contre la pauvreté

##### **Scénario 1 : Les recettes de la TDL sont entièrement affectées à l'investissement**

Les hypothèses émises sont les suivantes :

- toutes les recettes de la TDL sont affectées aux dépenses d'investissement avec un taux d'efficacité de 50% ;
- les communes consacrent 50% des dépenses d'investissements aux dépenses d'éducation (soit un montant de 3 milliards de FCFA) ;
- 33% des dépenses d'investissements sont affectées aux dépenses de santé (soit environ 2 milliards de FCFA).

**Tableau 46:** Résultats de l'estimation pour le scénario 1

	<b>Ecart</b>
<b>Impact sur le cadre macroéconomique</b>	
Croissance économique	0,1
Inflation	0,4
Exportations de biens (en % du PIB)	-0,1
Importations de biens (en % du PIB)	0,0
<b>Impact sur la pauvreté</b>	
Taux de scolarisation du primaire	0,2
Espérance de vie	0,03
Taux de mortalité infantile	-0,4

*Source : Calculs faits à partir des résultats des simulations*

L'introduction de la TDL a induit une augmentation de la croissance économique de 0,1 point, une hausse de l'inflation de 0,4 point et une diminution des exportations de 0,1 point. Face à cela, le niveau général de l'éducation s'est aussi amélioré à travers la hausse du taux de scolarisation de 0,2 point. L'espérance de vie à la naissance a connu une légère augmentation de 0,03 point et le taux de mortalité a baissé de 0,4 point.

### **Scénario 3 : Amélioration de l'efficacité aussi bien au niveau de la collecte des recettes de la TDL que de la dépense**

Les différentes hypothèses sont : i) 60% des recettes de la TDL sont consacrées aux dépenses d'investissement avec un taux d'efficacité de 80%; ii) les communes consacrent 53% des dépenses d'investissement aux dépenses d'éducation et iii) 35% des dépenses d'investissement sont affectées aux dépenses de santé.

Les résultats obtenus à l'issue des simulations des impacts de la TDL montrent que la croissance économique s'est nettement améliorée avec une hausse du taux de croissance de 0,5 point. Le taux d'inflation a connu une augmentation de 0,7 point contrairement aux exportations (en pourcentage du PIB) qui ont enregistré une baisse de 0,2 point. La part des importations dans le PIB a elle aussi connu une baisse de 0,1 point. Le taux de scolarisation du primaire a connu une évolution de 0,4 point facilitant ainsi l'amélioration du niveau général de l'éducation dans le pays. Par ailleurs, l'état de santé de la population a enregistré une progression notable suite à la baisse du taux de mortalité infantile de 1 point et à la hausse de l'espérance de vie à la naissance de 0,1 point.

**Tableau 47:** Résultats des simulations pour le scénario 3

	<b>Ecart</b>
<b>Impact sur le cadre macroéconomique</b>	
Croissance économique	0,5
Inflation	0,7
Exportations de biens (en % du PIB)	-0,2
Importations de biens (en % du PIB)	-0,1
<b>Impact sur le social</b>	
Taux de scolarisation du primaire	0,4
Espérance de vie	0,1
Taux de mortalité infantile	-1,0

*Source : Résultats des simulations*

## **V- QUELLES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA TDL ?**

Au terme de cette étude, il ressort que les acteurs locaux n'ont pas une connaissance de la TDL. Pour qu'elle devienne un instrument de développement Local, il serait important de mettre en œuvre quelques actions appuyées de mesures d'accompagnement. Ces actions à mener peuvent être classées par acteurs.

### ***5.1. Actions à mettre en œuvre***

#### ***5.1.1. Actions au niveau de l'Etat Central***

##### ***5.1.1.1. Améliorer la réforme sur la TDL***

A cet effet, il s'avère indispensable de procéder à :

- la révision de la législation relative à la TDL, contenue dans le RFC et dans la LF 2008, de manière à faire de la TDL un impôt indirect;
- la consécration et l'amélioration des prélèvements spontanément opérés par les communes sur certaines de leurs ressources ;
- l'adoption du vocable TDL pour désigner tous les prélèvements spontanés opérés par les communes en spécifiant chaque fois le produit concerné, exemple: TDL sur le coton ou TDL sur l'anacarde;
- la suppression à terme de l'utilisation, en matière d'assiette, de méthodes d'évaluation telles que le sac, le panier, le contenu d'un véhicule, etc. ;
- la tarification par branche d'activité avec une attention particulière aux branches tourisme, artisanat, élevage compte tenu de leur importance ;
- l'unification des faits générateurs lorsqu'ils sont multiples ;
- la mise en place d'un mode de recouvrement spécifique aux communes et aux activités ;
- la diminution du nombre des impôts et taxes au niveau local,
- la définition d'un cadre juridique d'application de la réforme fiscale.

##### ***5.1.1.2. Envisager des mécanismes de compensation***

Les mécanismes de compensation devraient être mis en place au niveau :

- des communes : l'Etat devrait procéder aux transferts de crédits prévus par la loi, au bénéfice des communes ; et faciliter le bon fonctionnement du CONAFIL ;
- de l'administration fiscale : il importe que les moyens nécessaires soient mis à la disposition de l'administration fiscale pour faire face aux nouvelles contraintes à savoir la création de centres des impôts dans toutes les communes, les besoins en personnel et en matériel ;
- des consommateurs : l'Etat devrait juguler l'inflation ou la contenir dans des proportions raisonnables ;
- des producteurs : l'Etat devrait appuyer les communes dans la restructuration des filières de production.

##### ***5.1.2. Action à mener au niveau des Communes***

###### ***Renforcer la capacité de gestion de planification des communes pour une meilleure orientation de leurs dépenses***

A ce propos, il s'agira de :

- amener tous les acteurs locaux à l'idée de comprendre que le développement local doit être basé sur les valeurs endogènes ;
- mettre à la disposition des communes les capacités techniques de planification des investissements ;
- aligner les priorités locales sur les priorités nationales dans le but de réaliser les OMD à l'horizon 2015 ;
- renforcer l'adhésion affichée des parties prenantes par des actions de sensibilisation et d'information ;
- amener les communes à mettre en place un mécanisme sûr de collecte des taxes et impôts ;
- mettre en place et suivre des mesures d'accompagnement et de renforcement des activités économiques.

## ***5.2. Mesures d'accompagnement***

La compilation des résultats d'investigation a permis d'obtenir des séries d'opinions catégorisées en dimensions qui représentant les types de mesures générales identifier pour accompagner la mise en œuvre de la TDL.

### ***5.2.1. Par l'Etat central***

Il est important pour l'Etat de créer un environnement propice au développement des activités économiques. A cet effet, il faudra :

- Rendre effectif le transfert des compétences aux Communes ;
- Renforcer l'administration fiscale pour une meilleure captation des impôts locaux ;
- Mettre en place un système de compensation des prix sur le marché ;
- Créer des structures d'accompagnement des activités économiques ;
- Appuyer la mise en place des structures de micro finance et accompagner les communes dans leur politique d'endettement ;
- Exiger des communes la mise en place d'un système du suivi évaluation de la gestion des ressources fiscales locales ;
- Appuyer la commune dans le recrutement du personnel technique.

### ***5.2.2. Par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)***

Pour accompagner les Communes dans l'instauration de la TDL, il est souhaitable que les Partenaires Techniques et Financiers apportent leurs appuis techniques et financiers aux Communes pour une connaissance de la TDL et son prélèvement pour le financement des actions de développement Local.

### ***5.2.3. Par les ONG et la société civile***

Les Organisations Non Gouvernementales ainsi que la Société Civile doivent accompagner les Collectivités Locales par la sensibilisation et la formation des populations dans le cadre de la connaissance de la TDL et son prélèvement pour le financement du développement.

## **CONCLUSION**

La Taxe de Développement Local est un instrument de mobilisation des ressources financières pour alimenter le budget de la commune afin de lui permettre de financer le développement. L'assiette de cette taxe est constituée pour la grande part du secteur agricole et les personnes qui devront être imposées ont un niveau assez bas compte tenu des difficultés que connaît depuis quelques décennies ce secteur.

Pour que la TDL ne soit pas un facteur de paupérisation, il est important de prendre en compte l'incidence de l'introduction de cette taxe sur la pauvreté et le social. En effet, les analyses de l'impact de la mise en œuvre de la TDL sur la répartition du revenu et la pauvreté au Bénin, révèlent que la TDL concourt à l'amélioration de la production de toutes les branches de l'économie béninoise, à l'amélioration du revenu nominal des ménages, laquelle amélioration est érodée par l'inflation surtout des produits alimentaires subissant le plus le poids de la TDL, entraînant ainsi une aggravation de la pauvreté.

Du point de vue du développement local, les acteurs économiques n'ont pas une connaissance de cette taxe. Cette méconnaissance amène les autorités locales à faire de nombreux prélèvements de fait qui pourraient être un frein à l'instauration de la TDL qui est une taxe légale.

Toutefois, les résultats des enquêtes sur le terrain sont à considérer avec circonspection dans la mesure où la TDL en tant qu'impôt local n'est pas encore mise en application. On peut également noter que la TDL ne peut pas être appliquée sous la forme des prélèvements de fait qui sont créés et appliqués par des non professionnels de la fiscalité.

Cependant, il est évident que sur le plan local, la TDL viendra s'ajouter aux impôts locaux et aux prélèvements de fait existants. Ce qui compliquera et multipliera sans doute les obligations des usagers ou contribuables.

D'un point de vue sociologique, il ressort que :

- étant considérée comme une taxe du produit des impôts directs par la Loi N° N°98-007 du 15 Janvier 1999, l'introduction de la TDL est plutôt perçue par les populations comme un impôt direct sur la consommation. Cette perception risque de s'enraciner dans les esprits et pourrait très tôt constituer un frein important pour la mise en œuvre de cette taxe.
- si le système de recouvrement de la TDL n'est pas bien étudié en tenant compte des attentes des populations et en tirant leçons des mauvaises pratiques existantes, ce dernier ne pourra que renforcer des formes courantes de taxation multiples sur les produits invendus.
- les couches les plus affectées par l'existence des taxes anciennes ne pourront plus supporter la pression d'une taxe additionnelle qui a pour nom la TDL. Raison pour laquelle la tendance des opinions est favorable à une unicité de taxe réduite et payable suivant des modalités consensuelles à retenir avec les contribuables.
- avec les taxes existantes, les prix des produits agricoles connaissent déjà une augmentation que la TDL viendrait à nouveau renforcer si des mesures d'allègement et d'accompagnement des activités économiques n'intervenaient pas à temps.



## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrages**

- Balogoun, M et Yehouénou, J (2006), Croissance sectorielle et réduction de la pauvreté au Bénin ; Mémoire de fin de formation, ISE, ENEAM-UAC.
- Beaud, S., Weber, F., 1998, Guide de l'enquête de terrain, la Découverte, Paris, 328 p.
- Bouvier, M., 2007, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, 8<sup>e</sup> édition, LGDJ, 247p.
- CNUCED/OMC/CCI, Analyse du secteur de l'anacarde : situation actuelle et perspective de développement.
- Defourny J. Thorbecke E. (1984). Structural Path Analysis and Multiplier Decomposition within a Social Accounting Matrix, *Economic Journal*, 94: 111-136.
- Gérard Chambas, Jean François Brun, Grégoire Rota Graziosi, 2007, La mobilisation de ressources propres locales en Afrique, 27 p.
- Guillien, R. et Vincent, J., Lexique des termes juridiques, Dalloz, 1988, 483p.
- Houeninvo, T, Ekue, P et Kèkè, JC (2004), « La matrice de comptabilité Sociale pour le modèle macroéconomique intégré d'analyse de suivi de la pauvreté au Bénin », Cellule d'Analyse de Politique Economique (CAPE).
- Juan C. Parra and Quentin Wodon (2006), SimSIP SAM: Policy Analysis Under a SAM Framework, WorldBank
- Mededji Damien & Djossou Aristide : Les différentes facettes de la pauvreté au Bénin : analyse comparative 2006-2007
- Pyatt, G. and J. I. Round. 1979. "Accounting and Fixed Price Multipliers in a Social Accounting Matrix Framework" *The Economic Journal*, Vol. 89, No. 356, pp. 850-873.
- Robinson, S. 2003. "Macro Models and Multipliers: Leontief, Stone, Keynes, and CGE Models" Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Robinson, S. and H. Lofgren. 2005. Macro Models and Poverty Analysis: Theoretical Tensions and Empirical Practice", *Development Policy Review* 23(3): 267-283
- Roland-Holst, D. W. and F. Sancho. 1995. "Modeling Prices in a SAM Structure" *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 77, No. 2, pp. 361-371.
- Sadoulet E. De Janvry A. (1995). Quantitative Development Policy Analysis. The John Hopkins University Press.
- Teyssier, S., 2005, Etude sur le financement des activités agricoles dans le cadre du projet PAMRAD. CTB- IRAM. Cotonou, 71 p.
- Thorbecke E. (1992). Adjustment and equity in Indonesia (OECD Development Centre, Paris).
- Thorbecke E. (2000). The use of social accounting matrices in modelling. Prepared for the 26th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth Cracow, Poland.
- Thorbecke E. Jung H-S. (1996). Multiplier decomposition method to analyze poverty alleviation. *Journal of Development Economics* 48(2) 279-301.
- URPA-AD Info (Eds), 2008. Tout sur l'anacarde Edition 2008/1, Natitingou. Téléchargé sur le site [www.anacardium.info](http://www.anacardium.info)

## **Rapports, Comptes administratifs**

- Allada, (Commune), compte administratif exercice 2006, 28 p.
- Direction Générale des Impôts et des Domaines, lettre n°652-C/MDEF/DC/SGM/DGID/DLC du 08 septembre 2006 demandant au Directeur Général du Budget le retrait du texte relatif à la taxe de développement local (TDL) inséré à l'article 962 du CGI dans le projet de loi de finances pour la gestion 2007.
- Direction Générale des Impôts et des Domaines, Note circulaire n° 036 /MEF/DC/SGM/DGID/DLC/SLD du 13 février 2008 relative aux modalités d'application des dispositions fiscales de la loi de finances pour la gestion 2008.
- Djougou, (Commune), compte administratif gestion 2006, 11 p.
- Djougou, (Commune), compte administratif gestion 2007, 15 p.
- Glazoué, (Commune), compte administratif gestion 2006, 25 p.
- Glazoué, (Commune), compte administratif gestion 2007, 26p.
- Klouékanmè, (Commune), compte administratif exercice 2006, 32 p.
- Klouékanmè, (Commune), compte administratif exercice 2007, 27 p.
- Lokossa, (Commune), compte administratif gestion 2007, 20 p + annexes.
- Lokossa, (Commune), compte administratif gestion 2006, 46 p.
- Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale des Impôts et des Domaines, Modification des dispositions du code général des impôts au titre de la loi de finances pour la gestion 2008, 1- Exposés des motifs, 2- Rédactions proposées, 17 p.
- Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la Décentralisation, Mission de décentralisation : Etude d'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la taxe de développement local, rapport final, 2006, 88p.
- Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la Décentralisation, Mission de décentralisation : Etude d'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la taxe de développement local, Guide volume I, assiette, liquidation, contrôle et contentieux de la TDL, 2006, 25p.
- Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la Décentralisation, Mission de décentralisation : Etude d'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la taxe de développement local, Guide volume II, modalités de recouvrement et de comptabilité de la TDL, 2006,16p.
- Ministère de l'Intérieur, de la sécurité et de la Décentralisation, Mission de décentralisation, Recueil des lois sur la décentralisation, mars 2002, 170 p.
- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation, Mission de décentralisation, Décrets d'application des lois de la décentralisation, Nouvelle édition revue et augmentée, octobre 2005, 185 p. + annexe.
- Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire : Etude sur l'amélioration du mode opératoire de la taxe de développement local (TDL), rapport final, 112p.
- Ministère des Finances, Direction Générale des Impôts et des Domaines, Ce que vous devez savoir sur la taxe sur la valeur ajoutée, août 1994, 94p.
- Ministère des Finances, Direction Générale des Impôts et des Domaines, code général des impôts, édition 2003, 205p.

- Sèmè Podji, (Commune), compte administratif exercice gestion 2006, 20 p.
- Sô-Ava, (Commune), compte administratif gestion 2005, 20 p.
- Tanguiéta, (Commune), compte administratif gestion 2006, 8 p.
- Tanguiéta, (Commune), compte administratif gestion 2007, 9 p.

## **ANNEXES :**

## **ANNEXE 1 : Glossaire de quelques termes fiscaux**

**La matière imposable** : C'est ce sur quoi l'impôt est établi. La matière imposable c'est ce sur quoi porte l'impôt : on peut imposer des hommes, des animaux, des immeubles, des objets, etc. Aujourd'hui la matière imposable est constituée généralement par des revenus, des dépenses ou un capital. L'évaluation de la matière imposable permet d'obtenir la base d'imposition.

La taxe parafiscale proprement dite créée par décret, a le même régime juridique que l'impôt, c'est-à-dire qu'elle doit être autorisée par le parlement (la légalité).

**La taxe parafiscale** : désigne un prélèvement obligatoire perçu dans un intérêt économique ou social, au profit d'une personne de droit public ou privé autre que l'Etat, les Collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs.

**La taxe** : est un prélèvement opéré par une Collectivité publique à l'occasion de la fourniture d'un service public individualisable. Une taxe est théoriquement « la contrepartie monétaire d'un service rendu par une personne publique ».

**L'assiette de l'impôt** : C'est l'ensemble des opérations administratives tendant à établir l'existence et le montant de la matière imposable, à constater la présence du fait générateur de l'impôt. Assoir l'impôt c'est déterminer la matière sur laquelle il sera établi, fixer sa base et son fait générateur.

**Le fait générateur de l'impôt** : est l'acte, la situation ou l'évènement qui est la condition de la naissance de la dette fiscale.

**Le redevable légal** : Le redevable légal est celui qui selon la loi est tenu de verser le montant de l'impôt dans les caisses de l'Etat.

**Le redevable réel** : Le redevable est celui qui doit payer l'impôt. Le redevable réel est celui qui paie effectivement l'impôt.

**Les impôts ad valorem** : sont des impôts indirects dont le montant est obtenu par application d'un taux proportionnel à la valeur du bien taxé.

**Les impôts directs** : sont ceux qui sont assis directement sur les biens ou les personnes et qui sont levés par voie de rôle ou de cadastre et qui passent directement de la poche du contribuable (celui qui supporte effectivement la charge de l'impôt) à la caisse du receveur des impôts. En matière d'impôts directs, le redevable réel et le redevable légal sont une seule et même personne. Ces impôts sont supportés effectivement et à titre définitif par celui les paie. Ils s'adaptent à la situation de chaque contribuable. L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (IBIC) est un exemple d'impôt direct.

**Les impôts indirects** : sont considérés comme tels ceux qui sont assis sur la fabrication, la vente, la prestation de service ou l'importation d'objets de commerce ou de consommation. Il s'agit d'impôts qui sont versés par le fabricant, le commerçant ou le prestataire mais en définitive sont supportés par le consommateur final. En matière d'impôts indirects le redevable réel est distinct du redevable légal. Ces impôts peuvent être répercutés sur le prix de revient donc sur autrui. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un exemple d'impôt indirect.

**Les impôts personnels** : sont des impôts qui atteignent l'ensemble de la capacité contributive du contribuable, capacité vue terme de revenu ou de capital, ce en tenant compte de sa situation personnelle et notamment de ses charges de famille. C'est le cas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

**Les impôts réels** : sont ceux qui frappent un élément économique sans considération de la situation personnelle de son détenteur. Par exemple, les impôts fonciers, les droits d'enregistrement, la TVA sont des impôts réels car ils ne tiennent pas compte de la situation financière ou familiale du contribuable.

**Les impôts spécifiques** : sont des impôts indirects dont le montant est obtenu par application d'un tarif à la quantité du bien consommé et taxé.

**Les prélèvements de fait** : sont des prélèvements qui ne sont pas basés sur des textes législatifs

**L'impôt** : C'est une prestation pécuniaire requise des assujettis, par voie d'autorité, à titre définitif, sans contrepartie identifiable, en vue de couvrir les charges de l'Etat ou des Collectivités territoriales ou d'intervenir dans le domaine économique et social.

Par abus de langage, l'appellation taxe peut désigner un impôt. C'est le cas de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

## **ANNEXE 2 : TERMES DE REFERENCE**

### **I Contexte et justification**

Le Bénin s'est engagé dans le processus de la décentralisation depuis la fin de la Conférence Nationale des forces vives de la nation de février 1990. Ce processus a conduit à l'avènement des communes autonomes, dirigées par des élus locaux depuis les élections communales et municipales de décembre 2002 et de janvier 2003. Ce processus est soutenu par cinq lois votées et promulguées et des textes d'application.

L'importance de la décentralisation pour le fonctionnement de la démocratie locale, la participation et le développement au niveau local constituent le plus remarquable des espoirs suscités (Laleye, 2002). La commune, seul niveau de la décentralisation au Bénin, est celui où ces attentes devraient se réaliser. En effet, elle est créée par la loi pour faire face plus efficacement aux réalités locales aux plans social, économique, culturel et politique.

La politique économique et sociale du Bénin dans la décennie écoulée offre un cadre très intéressant de l'analyse de la problématique de la décentralisation et du développement. En effet, dans un contexte de réduction de la pauvreté, une attention particulière est accordée à la politique sociale. L'expérience dans ce domaine entre 2003 et 2005 a permis de se rendre compte que pour avoir des résultats positifs, il faut disposer non seulement de politiques sociales bien élaborées, mais aussi d'une administration de développement qui offre les services pertinents de façon efficace et efficiente pour la satisfaction entière des bénéficiaires visés. En terme clair, on ne partage pas la pauvreté, mais plutôt les fruits de la croissance économique obtenus à partir de la mise en œuvre intelligente des politiques et réformes économiques pertinentes. De ce point de vue, le dispositif découlant d'un exercice de décentralisation a toujours suscité beaucoup d'attentes.

Après cinq années de mise en œuvre de la décentralisation, il est important de s'arrêter pour voir si toutes ces attentes placées en elle étaient réalistes et réalisables. C'est pourquoi, cette analyse d'impact est initiée pour faire l'état des lieux et proposer les pistes d'amélioration des réformes du processus de décentralisation du Bénin. Cette étude s'intéresse particulièrement à l'introduction de la **Taxe de Développement Local (TDL)** dans le dispositif fiscal des communes.

En effet, pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre. Mais les ressources pour alimenter ce budget ne sont pas toujours disponibles. La TDL a été donc instituée par le législateur en 1999 pour permettre aux communes de mobiliser davantage de ressources afin d'assurer leur autonomie et de faire face aux tâches de développement qui leur incombent.

Ainsi, l'article 10 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes indique que les recettes fiscales qui alimentent le budget des communes comprennent le produit de la taxe de développement local qui est un impôt direct basé sur les principales ressources de la commune. Cette taxe constitue pour les communes une ressource dont la mobilisation est

fondamentale pour la réussite de leur processus de décentralisation. Elle s'applique à tous les revenus quels qu'ils soient, tirés des activités économiques principales de chaque commune.

La mise en application de la TDL s'est avérée difficile du fait des problèmes liés à la détermination de l'assiette, des personnes imposables et à leur recensement.

Les différents séminaires, ateliers et études réalisés sur la TDL par les pouvoirs publics ont fait des propositions qui ont permis au Législateur de définir dans la loi de finances gestion 2008 le champ d'application, l'assiette, la liquidation, le contrôle, le recouvrement et le contentieux de l'impôt.

Aux termes de l'article 962-2 du Code Général des Impôts (CGI), « constituent des ressources imposables :

- le produit des activités agricoles, de l'élevage et de la pêche ;
- le produit de l'exploitation des ressources touristiques ;
- les recettes de prestations de services. »

L'étude sur l'identification de l'assiette et des modalités de mise en œuvre de la taxe de développement local a révélé que dans une hypothèse pessimiste de production, la TDL pourra rapporter en moyenne **2 242 215 464 FCFA** par an à l'ensemble des communes du Bénin. Ce montant passe à **3 653 127 870 FCFA** par an dans l'hypothèse optimiste. **La TDL constitue donc un enjeu non négligeable pour le développement local.** Cependant, des inquiétudes restent posées au regard des ressources et des personnes imposables à la TDL.

En effet, le secteur primaire, principal gisement pour la TDL, emploie plus de 80% de la population active et comporte de nombreuses contraintes liées aux facteurs de production et à l'organisation des filières.

Tous ces facteurs de contreperformance affaiblissent le secteur et plongent les producteurs dans la pauvreté.

Pour ce faire, les différentes études sur la mise en œuvre de la TDL ont souligné l'importance de la réalisation des conditions favorables à sa mise en œuvre par la création de la richesse, de par l'investissement dans les secteurs productifs tels que l'agriculture et l'industrie et par l'organisation des forces productives locales.

En l'absence de ces mesures d'accompagnement, l'introduction de la TDL n'est elle pas un nouveau facteur de risque pour la pauvreté ?

Autrement dit, quel impact peut-on attendre de l'introduction de la Taxe de Développement Local sur la pauvreté au Bénin?

## **II. Objectifs**

L'objectif primordial poursuivi à travers la réalisation de l'étude sur **l'introduction de la Taxe de Développement Local (TDL)** est la prise en compte par les décideurs politiques de l'incidence de l'introduction de cette taxe (TDL) sur la



pauvreté et le social. De façon plus spécifique, il s'agira d'apporter des réponses appropriées aux questions ci-après :

**Questions générales :**

- La TDL n'est-elle pas un nouveau facteur de risque pour la pauvreté ?
- La TDL n'est-elle pas un impôt indirect sur la consommation ?
- Le système de recouvrement de la TDL ne favorise-t-il pas une taxation multiple sur les mêmes produits ?
- Le contribuable pourra-t-il supporter le taux de pression fiscale engendré par la TDL ?
- L'introduction de la TDL ne favorise-t-elle pas une augmentation du prix des produits agricoles ?
- Une dégradation du pouvoir d'achat des populations rurales, n'est elle pas à craindre ?
- Quelles répercussions la TDL peut-elle avoir sur le panier de la ménagère ?

**Questions spécifiques :**

- Qu'est-ce qui est analysé ?
- L'impact de la TDL sur la pauvreté et le social.
- L'impact sur quoi ?
- Impact sur les recettes communales ;
- Impacts sur le revenu des producteurs ;
- Impact sur la marge du commerçant ;
- Impact sur les dépenses du consommateur.
- L'impact sur qui ?
- Producteurs ;
- Consommateurs ;
- Bénéficiaires des services communaux.
- L'impact comment ?
- Emploi, prix (production, consommation), accès aux services publics de base, ressources, actifs, taxes ;
- Existence des prélèvements applicables aux ressources imposables à la TDL ;
- Contraintes nouvelles pour les services de l'administration fiscale : modernisation des moyens de travail et recrutement du personnel qualifié.

### **III. Résultats attendus**

Les résultats attendus sont :

- une étude d'impact sur l'introduction de la TDL sur la pauvreté et le social est réalisée;
  - les impacts sur les recettes communales, le revenu des producteurs, la marge du commerçant, les dépenses des consommateurs et les bénéficiaires des services communaux sont bien appréhendés ;
  - les impacts sur les prix, le recouvrement des taxes et autres sont clarifiés ;
  - les mécanismes de mise en œuvre de l'application de cette mesure sont établis;
  - l'analyse de risque de la mise en œuvre de la réforme est effectuée ;
  - les mesures de politiques socio-économiques sont proposées ;

- un plan de valorisation des résultats de l'étude est proposé et mis en œuvre.
  - les canaux d'information des différents acteurs sont identifiés ;
  - la vulgarisation et la dissémination sont réalisées.

## **IV. Tâches et profil du consultant**

### **4.1 Tâches du consultant**

Les tâches à exécuter dans le cadre de cette étude sont :

- Û l'élaboration de la matrice d'évaluation : c'est l'organisation d'une chaîne des rapports de cause à effet, sous forme d'arbre hiérarchique de problèmes afin de formuler des hypothèses d'analyse appropriées. De même, il devra mettre en évidence les indicateurs pour chaque question spécifique, les données à collecter, les sources de données, les méthodes de collecte des données et si possible, les méthodes d'analyse ;
- Û la rédaction d'un rapport de démarrage : ce rapport présentera la méthodologie adoptée et la matrice d'évaluation retenue de concert avec les parties prenantes ;
- Û la rédaction des rapports d'étape à soumettre au Comité de Pilotage livrés en dix (10) exemplaires;
- Û la conduite des investigations ;
- Û une version préliminaire du rapport provisoire, livré en dix (10) d'exemplaires et sur CD-Rom, qui sera analysé par le comité de pilotage et un comité ad hoc de lecture ;
- Û un rapport définitif, en dix (10) d'exemplaires et sur CD-Rom, après prise en compte des observations du comité de pilotage et du comité ad hoc de lecture.
- Û la participation aux ateliers de validation et/ou de dissémination.

### **4.2 Profil du consultant**

L'équipe proposée par le consultant en charge de la conduite de l'étude devra être composée :

- § d'un Expert en développement local ;
- § d'un Expert en fiscalité locale ou en décentralisation fiscale ;
- § d'un Expert, sociologue ;
- § d'un statisticien et/ou planificateur, Expert en analyse de la pauvreté et de la situation sociale.

L'Expert en développement local devra être titulaire d'au moins un diplôme de 3<sup>ème</sup> cycle ou équivalent et avoir au moins 10 ans d'expériences en matière de conduite des travaux de développement local. Il travaillera sur le diagnostic (fonctionnement, forces, faiblesses, opportunités et menaces) des communes et fera une analyse détaillée des progrès et des contre performances réalisés dans le domaine social et la pauvreté notamment sur les bénéficiaires des services communaux.

L'Expert en fiscalité locale ou en décentralisation fiscale devra être titulaire d'au moins un diplôme de 2<sup>ème</sup> cycle ou équivalent dans le domaine de la fiscalité et avoir au moins 10 ans d'expériences dans la gestion de la fiscalité locale. Il travaillera sur l'ensemble des prélèvements appliqués aux ressources imposables à la TDL, fera une analyse détaillée des conséquences de cette mesure sur les ressources des communes et sur la pression fiscale et proposera un système de recouvrement de la TDL qui évite une taxation multiple des produits. Ensemble avec l'expert en analyse de la pauvreté, il proposera un cadre méthodologique global dans lequel tous les

autres membres de l'équipe devront s'insérer. Il assurera la coordination des travaux et en sera le chef de file et également le répondant auprès du commanditaire.

Le sociologue devra être titulaire d'au moins un diplôme de 3ème cycle en sociologie et avoir au moins dix ans d'expérience dans la réalisation et la conduite des enquêtes de perceptions. Il organisera et conduira des focus group pour connaître les impressions et les souhaits des acteurs par rapport à l'introduction de cette taxe. De même, il devra identifier les probables goulots d'étranglement à la mise en œuvre de cette mesure afin d'y apporter des solutions d'acceptation de la réforme.

L'Expert en analyse de la pauvreté et de la situation sociale devra être titulaire du diplôme d'ingénieur statisticien économiste ou d'ingénieur planificateur économiste et avoir au moins 10 ans d'expérience dans la conduite des travaux d'analyse de la pauvreté et de la situation sociale. Après avoir identifié les groupes les plus vulnérables à l'introduction de la TDL, il étudiera (i) l'incidence de l'introduction de cette taxe sur la situation socio-économique en général et sur les groupes sus cités en particulier. Les effets de cette mesure sur le cadre macroéconomique et sur les finances publiques ne devront pas être occultés.

Eu égard aux différentes analyses effectuées, l'équipe proposera dans le rapport préliminaire à soumettre au Comité de Pilotage, des mesures de politiques socio-économiques conséquentes et une stratégie de communication des résultats de l'étude à l'endroit des acteurs.

Par ailleurs, il importe de souligner que la méthodologie d'exécution de l'étude doit s'inscrire dans la logique de la démarche de conduite d'une AIPS.

## **V. Durée du processus**

Le processus durera douze (12) mois y compris la vulgarisation et la dissémination

## Table des matières

Sommaire .....	ii
LISTE DES GRAPHIQUES .....	iv
LISTE DES TABLEAUX.....	v
SIGLES & ABREVIATIONS .....	vii
PREFACE.....	viii
INTRODUCTION.....	xiv
I- VUE D'ENSEMBLE SUR LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE NATIONALE.....	xvi
1.1. Situation économique.....	xvi
1.1.1. <i>Production</i> .....	xvi
1.1.2. <i>Inflation</i> .....	xviii
1.1.3. <i>Finances publiques</i> .....	xix
1.1.4. <i>Dettes publiques</i> .....	xx
1.2. Situation sur la pauvreté.....	xx
1.2.1. <i>Au niveau national</i> .....	xxi
1.2.2. <i>Suivant le milieu de résidence</i> .....	xxiii
1.2.3. <i>Au niveau départemental</i> .....	xxiii
1.2.4. <i>Au Niveau Communal</i> .....	xxiv
II- DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL.....	xxv
2.1. Décentralisation .....	xxv
2.1.1. <i>Cadre général</i> .....	xxv
2.1.2. <i>Décentralisation fiscale</i> .....	xxvi
2.2. Nécessité d'un autofinancement accru des communes.....	xxxii
III- TDL ET PRELEVEMENTS DE FAIT .....	xxxiv
3.1. Rappel sur la Taxe de Développement Local.....	xxxiv
3.2. Connaissance des taxes et impôts et difficultés d'application .....	54
3.2.1. <i>Connaissance des taxes et impôts par les populations</i> .....	54

3.2.2.	<i>Tendances en faveur de la TDL.....</i>	62
3.2.3.	<i>Difficultés liées à la mise en œuvre de la TDL.....</i>	64
IV-	IMPLICATIONS DE L'INTRODUCTION DE LA TDL SUR LE CADRE MACROECONOMIQUE ET LA PAUVRETE.....	67
4.1.	Analyse des conséquences de l'introduction de la TDL sur les ressources des communes et sur la pression fiscale.....	67
4.1.1.	<i>Conséquences sur les communes.....</i>	67
4.1.2.	<i>Conséquences sur la pression fiscale.....</i>	71
4.1.3.	<i>Impact sur les services de l'administration fiscale en termes de contraintes nouvelles.....</i>	71
4.2.	Implications de l'introduction de la TDL sur le cadre macroéconomique et le social.....	72
4.2.1.	<i>Evaluation des résultats de l'implication de la TDL sur les recettes fiscales.....</i>	72
4.2.2.	<i>Impacts sur les consommateurs.....</i>	73
4.2.3.	<i>Analyse de l'impact de l'introduction de la TDL sur le cadre macroéconomique.....</i>	77
4.2.4.	<i>Impacts de la TDL sur la pauvreté et les indicateurs sociaux au Bénin.....</i>	80
4.2.4.1.	<i>Présentation des outils.....</i>	81
4.2.4.2.	<i>Impact de l'application de la TDL sur la pauvreté.....</i>	82
4.2.4.3.	<i>Utilisation de la TDL comme facteur de lutte contre la pauvreté.....</i>	83
V-	QUELLES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA TDL ? .....	86
5.1.	Actions à mettre en œuvre.....	86
5.1.1.	<i>Actions au niveau de l'Etat Central.....</i>	86
5.1.1.1.	<i>Améliorer la réforme sur la TDL.....</i>	86
5.1.1.2.	<i>Envisager des mécanismes de compensation.....</i>	86
5.1.2.	<i>Action à mener au niveau des Communes.....</i>	86
5.2.	Mesures d'accompagnement.....	87
5.2.1.	<i>Par l'Etat central.....</i>	87
5.2.2.	<i>Par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).....</i>	87
5.2.3.	<i>Par les ONG et la société civile.....</i>	87
	CONCLUSION.....	88

BIBLIOGRAPHIE .....	89
ANNEXES : .....	92
ANNEXE 1 : Glossaire de quelques termes fiscaux .....	93
TTERMES DE .....	95
ANNEXE 2 : TERMES DE REFERENCE .....	95
Table des matières.....	100