

**Bonnes pratiques en matière de mobilisation de ressources  
propres: expérience de la commune de Banikoara au Bénin  
appliquée à la commune de Kozah1 au Togo.**

Présenté par

**Idaoni KPETSU**

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département Management

Spécialité Gouvernance et Management Public

le 19 septembre 2021

Devant le jury composé de :

**Professeur Mame Penda BA** Président

Coordonnatrice du Master Politiques publiques de  
l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, Sénégal

**Professeur Roger ATINDEHOU,** Examineur

Administrateur et Directeur de programmes,  
Fondation pour le renforcement des capacités en  
Afrique, Harare, Zimbabwe,

**Docteur Alioune DRAME** Examineur

Directeur du Département Management, Université  
Senghor, Alexandrie.

## Remerciements

Au prime abord, nous voulons exprimer notre gratitude aux personnes qui nous ont accompagnées et nous ont soutenues dans la rédaction de ce mémoire.

Nos remerciements vont en particulier à

- M. Roger ATINDEHOU, qui a accepté diriger ce mémoire malgré ses multiples occupations professionnelles ;
- M. Alioune DRAME, pour ses précieux conseils ;
- M. Bio Sarako TAMOU, Président en exercice de l'APIDA et maire de Banikoara, pour m'avoir accordé le stage à APIDA ;
- M. Adamou Zourkaïnény BAPARAPE, Secrétaire exécutif de l'APIDA, pour son soutien, ses conseils et sa disponibilité à notre égard ;
- M. Oscar Paterne Ayéditan AKPO, Secrétaire général de la mairie de Banikoara, pour ses précieux conseils et sa disponibilité ;
- M. Nassirou BANI GAYE, Coordonnateur de pôle de mobilisation des ressources financières locales de l'APIDA, maître de stage pour son leadership et son encadrement ;
- M. Hermann Bagoudou D.B. OROU, Directeur des affaires financières et économiques de la mairie de Banikoara pour sa disponibilité à nous accompagner dans le cadre de ce mémoire ;
- M. Pawoubabi PIDABI, le maire de la commune de Kozah1, pour nous avoir autorisés pour la recherche documentaire et l'enquête proprement dite ;
- M. Tchaa SAMIE, Secrétaire Général de la mairie de Kozah1, pour avoir pris les dispositions pour nous faciliter la revue documentaire et l'enquête auprès des autorités locales ;
- M. Kounouékpam TOZIM, Chef de la Division dépenses pour sa promptitude à nous fournir des informations ;
- M. Félix YAO-KONDOH, Coordonnateur du Réseau des organisations de la société civile de Kara, pour ses conseils, son soutien et pour nous avoir facilité l'accès aux premiers responsables de la mairie de Kozah1;
- Tous les collègues avec lesquels nous avons échangé dans le cadre de ce mémoire.

## **Dédicace**

Je dédie ce mémoire à ma mère Akuvi Florentine ALADJI épouse KPETSU et à ma fille Ilétou Anne TONDJO.

## Résumé

La décentralisation dans les pays africains francophones a également touché le Togo, grâce à la pression de la société civile, des partis politiques et l'appui des partenaires techniques et financiers comme la coopération allemande et l'union européenne.

Cette décentralisation devrait être sans doute plus efficace si les collectivités locales sont à même de générer par elles-mêmes, les ressources propres dont elles ont besoin, afin de répondre aux aspirations de mieux être des populations à la base. En effet, si le transfert des responsabilités de l'État central n'est pas suivi de la capacité de financer l'exercice de ces responsabilités, la décentralisation mise en œuvre risque d'être en grande partie fictive. Effectivement, quand on considère la réalité des communes togolaises, elles ont des difficultés à mobiliser les ressources financières locales propres pour assumer les besoins et services à l'endroit des citoyens. La commune de Kozah1 qui a fait objet de cette étude, ne fait pas exception à cette règle.

Ainsi, les principaux problèmes qui causent la faiblesse des ressources propres dans la commune de Kozah1, sont entre autres, le problème de communication entre les autorités locales et la plupart des contribuables, la mauvaise compréhension de la décentralisation par la population qui ne comprend pas que la commune doit se développer sur la base de ses propres ressources financières qui doivent provenir des impôts et taxes. Il faut également relever l'insuffisance de moyens humains, matériels et financiers pour le recouvrement. Pour contribuer à la résolution de ces problèmes, il a paru nécessaire de s'inspirer de l'expérience de la commune de Banikoara, qui est une commune béninoise et un exemple plus ou moins acceptable en matière de gouvernance financière locale au Bénin et la première commune de référence dans le département de l'Alibori. Le choix d'une commune béninoise tient au fait que ce pays accumule déjà 20 ans d'expériences en matière de décentralisation et de gouvernance locale et a presque les mêmes réalités socio-politiques que le Togo.

Ainsi, dans le cadre de cette étude, il a fallu s'imprégner de l'expérience de cette commune dans le domaine de la mobilisation des ressources financières locales propres, afin d'en ressortir de bonnes pratiques qui pourront servir à améliorer le niveau des recettes propres dans la commune de Kozah1 au Togo.

## Mots-clefs

Mobilisation, Ressources propres, Capacité, Gouvernance financière, Collectivités locales.

## **Abstract**

Decentralisation in French-speaking African countries has also affected Togo, thanks to pressure from civil society, political parties and the support of technical and financial partners such as German cooperation and the European Union.

This decentralisation should undoubtedly be more effective if local authorities are able to generate by themselves the resources they need in order to respond to the aspirations of the population at the grassroots. Indeed, if the transfer of responsibilities from the central state is not followed by the capacity to finance the exercise of these responsibilities, the decentralisation implemented risks being largely fictitious. Indeed, when one considers the reality of Togolese communes, they have difficulty mobilising their own local financial resources to meet the needs and services of their citizens. The commune of Kozah1, which was the subject of this study, is no exception to this rule.

Thus, the main problems that cause the weakness of own resources in the commune of Kozah1 are, among others, the problem of communication between local authorities and most taxpayers, the poor understanding of decentralisation by the population who do not understand that the commune must develop on the basis of its own financial resources which must come from taxes. There is also a lack of human, material and financial resources for collection. To help solve these problems, it seemed necessary to draw inspiration from the experience of the municipality of Banikoara, which is a Beninese commune and a more or less acceptable example of local financial governance in Benin and the first reference commune in the department of Alibori. The choice of a Beninese commune is due to the fact that this country already has 20 years of experience in decentralisation and local governance and has almost the same socio-political realities as Togo.

Thus, in the framework of this study, it was necessary to immerse oneself in the experience of this municipality in the field of mobilising local own-source financial resources, in order to bring out good practices that can be used to improve the level of own-source revenue in the commune of Kozah1 in Togo.

## **Key-words**

Mobilisation, Own resources, Capacity, Financial governance, Local authorities.

## Liste des acronymes et abréviations utilisés

AGA : Assemblée Générale d'Arrondissement

APIDA : Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori

ASGOL : Appui Suisse au renforcement de la Gouvernance Locale

BB : Brasserie du Bénin

BdC : Bureau du Citoyen

CCL : Comité de Coordination Local

CEET : Compagnie Energie Electrique du Togo

CSAEM : Chef Service Affaires Economiques et Marchandes

CSAF : Chef Service Affaires Financières

DAFE : Directeur des Affaires Financières et Economiques

EBOMAF : Entreprise BOnkougou MAhamadou et Fils

FACT : Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

FCFA : Franc de la Communauté Financière Africaine

GIZ : Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit ou agence de coopération internationale allemande pour le développement

OIF : Organisation Internationale de la Francophonie

OTR: Office Togolais des Recettes

PAI : Plan Annuel d'Investissement

PDC : Plan de Développement Communal

ProDeGoL: Programme de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale

PTA : Plan de Travail Annuel

SG : Secrétaire Général

TdE : Togolaise des Eaux

TDL : Taxe de Développement Local

UPROMAH : Usine de Production de Matériel Agricole et Hydraulique Villageoi

## Tables des matières

Titre du mémoire .....	i
Remerciements .....	i
Dédicace .....	ii
Résumé .....	iii
Mots-clefs.....	iii
Abstract .....	iv
Key-words.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
Tables des matières.....	1
Introduction.....	5
Chapitre1: Problématique de la mobilisation des ressources propres dans la commune de Kozah1.....	7
1.1 Objectifs.....	12
1.1.1 Objectifs général.....	12
1.1.2 Objectifs spécifiques.....	12
1.2 Hypothèses.....	12
Chapitre2: Revue de la littérature.....	13
2.1 Définition des concepts clés.....	13
2.1.1 Capitalisation.....	13
2.1.2 Bonnes pratiques.....	14
2.1.3 Mobilisation de ressources.....	14
2.2 La performance des collectivités locales.....	16
2.2.1 Vision classique de la performance.....	16
2.2.2 Vision globale et innovante.....	19
2.3 L'autonomie financière et performance des collectivités locales.....	20
2.4 Quelques étude de cas.....	22
Chapitre3: Processus de la décentralisation au Bénin et au Togo.....	24

3.1 Historique de la décentralisation au Bénin.....	24
3.2 Historique de la décentralisation au Togo.....	25
3.3 Les ressources matérielles et humaines des communes au Togo et au Bénin.....	26
3.3.1 Les ressources humaines.....	26
a. Le citoyen.....	26
b. Rôle des élus locaux.....	27
c. Le personnel des collectivités territoriales.....	27
3.3.2 Ressources matérielles.....	28
Chapitre4: Cadre méthodologique.....	29
4.1 Collecte de données.....	29
4.1.1 La phase exploratoire.....	29
a. Observation participante.....	29
b. La revue documentaire.....	29
4.1.2 La phase d'enquête.....	30
a. Les entretiens individuels semi-structurés.....	30
b. Les focus group.....	30
4.2. Population cible.....	31
4.2.1 Au Bénin: commune de Banikoara .....	31
4.2.2 Au Togo: commune de Kozah1.....	32
4.3 Traitements des données.....	33
4.4 Apport du stage.....	33
4.5 Difficultés.....	33
Chapitre 5: Synthèse des données collectées.....	35
5.1 Présentation des résultats de la collecte de données dans la commune de Banikoara.....	35
5.2 Présentation des données collectées dans la commune de Kozah1.....	50
Chapitre6: Analyse et interprétation des résultats.....	66
6.1 Analyse et interprétation de la situation dans la commune à Banikoara.....	66

6.1.1 La problématique de la mobilisation des ressources propres, une préoccupation pour l'Etat béninois et les collectivités territoriales béninoises.....	66
6.1.2 Les mécanismes mis en place pour faciliter la mobilisation de ressources internes à Banikoara.....	67
6.1.3 Les atouts et potentialités de Banikoara et la contribution du cadre institutionnel fiscal à leurs valorisation.....	69
6.1.4 Les facteurs socio-culturels favorisant la mobilisation de ressources à Banikoara.....	72
6.1.5 La gestion des fonds collectés.....	73
6.2 Analyse et interprétation de la situation dans la commune de Kozah1.....	74
6.2.1 La problématique de la mobilisation des ressources propres, une préoccupation pour l'Etat togolais et pour les collectivités territoriales togolaises.....	74
6.2.2 La faiblesse des ressources financières locales propres dans la commune de Kozah1.....	75
6.2.3 Problème de communication entre l'autorité locale et le contribuable .....	75
6.2.4 Insuffisance de moyens humains, financiers et matériels.....	77
6.2.5 Non motivation et comportements indécents des agents collecteurs.....	78
6.2.6 Ignorance de certains contribuables.....	78
6.2.7 Gestion des recettes collectées.....	79
6.2.8 Les atouts dont dispose la commune de Kozah1 et qui peuvent être exploités pour optimiser les ressources propres.....	80
6.3 Les bonnes pratiques à capitaliser au niveau de Banikoara pour renforcer les actions de mobilisation de ressources dans la commune de Kozah1 .....	81
6.4 Conditions de mise en œuvre de ces bonnes pratiques.....	86
6.5 Autres recommandations à la commune de Kozah1.....	87
6.6 Les limites de l'opulence financière apparente de la commune de Banikoara et quelques recommandations.....	88
6.6.1 Risque de non recouvrement de la TDL pour des raisons politiques.....	88
6.6.2 Risque de la chute de la production agricole.....	89
Conclusion.....	90
Références bibliographiques .....	91

Tableaux.....	95
Annexes .....	96

## Introduction

La mobilisation des ressources financières est en général, très importante pour le financement des actions de développement, que ce soit au niveau étatique, ou au niveau des collectivités territoriales. Parmi les types de ressources, on a les ressources internes encore appelées les ressources propres et les ressources externes provenant des dons ou des emprunts, ou des financements des partenaires techniques et financiers.

Dans le cadre de cette étude, nous traiterons des ressources propres au niveau des collectivités territoriales, spécialement les communes de Kozah<sup>1</sup> au Togo et Banikoara au Bénin, à travers le thème : « Bonnes pratiques en matière de mobilisation de ressources propres: expérience de la commune de Banikoara au Bénin appliquée à la commune de Kozah<sup>1</sup> au Togo ». Le choix de ce thème s'inscrit dans le cadre du processus de la décentralisation en cours au Togo. Dans cette optique, la réalisation de ce travail de recherche, contribuera à répondre à certains problèmes que rencontrent aujourd'hui les collectivités territoriales togolaises, notamment la faiblesse des ressources financières, face aux nombreux besoins des populations à la base.

En réalité, la décentralisation a commencé au Togo depuis 1987 avec les premières élections locales mais la mayonnaise n'a pas pris. Par conséquent, à partir d'un moment donné, le Togo a connu ce que l'on appelle les délégations spéciales et ce n'est que 32 ans après, que le processus de décentralisation a réellement repris avec les élections locales de juin 2019 et la mise en place de nouvelles communes, selon un nouveau découpage territorial.

Il est important de rappeler l'évidence des avantages de la décentralisation. En effet, lorsqu'on transfère des compétences à des élus locaux, on attend que l'exercice de cette responsabilité soit plus efficace. Car les élus locaux, étant plus proches des populations, connaissent mieux que quiconque, leurs besoins. Ils seront de ce fait, plus à même de répondre aux attentes de ces populations. Donc il y aura plus d'efficacité dans la programmation des actions à l'endroit des populations, plus de justesse dans les choix qui seront opérés au profit des administrés. Ainsi, lorsque tout cela est exécuté, il va forcément entraîner beaucoup de retombées positives au profit des populations, surtout dans le sens de la lutte contre la pauvreté et de l'atteinte du bien-être des citoyens. D'ailleurs, bien avant les récentes élections locales, le gouvernement a mis en place plusieurs programmes de lutte contre la pauvreté dont le Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le DSRP intérimaire et le DSRP-C. Ensuite, a suivi la Stratégie de Croissance Accélérée pour la Promotion de l'Emploi (SCAPE), toujours avec pour objectif la réduction de la pauvreté. Après la SCAPE, il y a eu le Plan National de Développement (PND) et actuellement la feuille de route gouvernementale 2020-2025. Cette feuille de route est bâtie sur une vision commune qu'est un Togo en paix, un pays moderne, disposant d'une croissance économique inclusive et durable. Cette vision s'articule en trois axes stratégiques et un portefeuille de 42 projets et réformes prioritaires.

La décentralisation est donc un autre atout de plus, dans la lutte contre la pauvreté au Togo.

La pauvreté c'est l'accès difficile des citoyens aux services sociaux de base comme la santé, l'éducation, l'énergie, l'eau potable, etc. Etant donné que les autorités locales ne peuvent pas assumer leurs responsabilités de façon efficace envers les citoyens, en l'absence de ressources financières stables disponibles, la décentralisation permettra aux élus locaux qui sont plus proches de ces populations de contribuer, de façon plus efficace, au règlement de ces difficultés d'accès aux services de base, d'où l'intérêt du thème de cette étude.

Ce document s'articulera en six points. D'abord une première partie qui présentera le cadre théorique à travers la problématique, les objectifs et les hypothèses. La seconde étape touchera le cadre conceptuel, la troisième étape s'attaquera au cadre physique, la quatrième partie au cadre méthodologique, le cinquième point présentera les résultats et la dernière étape se penchera sur l'analyse et l'interprétation des données recueillies.

## **Chapitre1 : Problématique de la mobilisation des ressources propres dans la commune de Kozah1**

Les pays de l’Afrique de l’Ouest et du Centre, grâce à l’appui et la pression des partenaires au développement, se sont engagés depuis quelques décennies, chacun suivant son rythme, dans des réformes de décentralisation qui concourent à une bonne gestion de proximité des affaires publiques d’intérêt local<sup>1</sup>.

Ces partenaires en développement, ont contribué par des appuis techniques et financiers pas uniquement pour l’effectivité de la décentralisation, mais en outre pour l’opérationnalisation et le fonctionnement des collectivités. C’est l’exemple de l’Agence Française de Développement<sup>2</sup>, l’Union Européenne, la Banque mondiale, l’Organisation Internationale de la Francophonie, la coopération suisse et la coopération allemande, qui accompagnent depuis plusieurs années les collectivités territoriales dans les pays francophones de l’Afrique de l’Ouest dont le Togo.

Ce changement notable du paysage institutionnel au niveau local, s’est concrétisé par une plus grande autonomie dans la gestion financière et administrative des communes. La Charte Africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation et du développement local<sup>3</sup>, qui a été adoptée en juin 2014 par la Conférence des Chefs d’Etat et de Gouvernement de l’Union Africaine, admet l’autonomie financière comme un des prérogatives indéniables des collectivités territoriales décentralisées. Ceci étant, la question des finances locales reste au centre des politiques de décentralisation et sans elles, on ne peut concevoir une vraie décentralisation.

La mobilisation et la gestion des ressources financières locales, représente dès lors, l’un des points essentiels de l’action des collectivités territoriales pour un développement local durable, tourné vers la fourniture des services de base de qualité et le changement des conditions de vie des citoyens.

Cependant, avec l’évolution, le constat général qui est fait, révèle que les capacités financières des communes restent faibles surtout quand on examine les recettes propres, ce qui ne favorise pas les investissements<sup>4</sup>.

Au Togo, ce sont les élections locales de 2019 qui ont permis la mise en œuvre effective de la décentralisation ainsi que la mise en place de 117 communes réparties dans 39 préfectures

---

<sup>1</sup> INTRODUCTION THÉMATIQUE

Décentralisations et développements

Émile Le Bris, Thierry Paulais De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine » 2007/1 n°221 | pages 21 à 44 ISSN 0002-0478 ISBN 9782804154172

<sup>2</sup> DÉCENTRALISATION ET FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Groupe de travail d’Épargne Sans Frontière

Épargne sans frontière | « Techniques Financières et Développement » 2013/3 n° 112 | pages 19 à 60 ISSN 1250-4165

<sup>3</sup> Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local

<sup>4</sup> Financer les villes d’Afrique–l’enjeu de l’investissement local (2012), Collection « L’Afrique en développement », Banque mondiale et AFD, de Thierry Paulais, Annie de Calan, Philippe Coquart Dans TECHNIQUES FINANCIERES ET DEVELOPPEMENT 2013/3(n°112), Pages 103 à 126

du pays. Pour une efficacité d'action de ces communes, la constitution togolaise en son article 141, et la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales en son article 6, reconnaissent leur libre administration par des conseils élus au suffrage universel et dans les conditions prévues par la loi<sup>5</sup>. La loi sur la décentralisation est encore plus précise en leur reconnaissant clairement l'autonomie financière et la possession de ressources propres. En outre, dans le but d'accompagner financièrement ces communes nouvellement mises en place, l'Etat togolais a mis en place un fonds dénommé Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT)<sup>6</sup>. Celui-ci est un mécanisme national de financement des collectivités territoriales. Il est dévolu au transfert des ressources financières au profit des collectivités territoriales et a pour objectif :

- de mobiliser les ressources destinées au développement des collectivités territoriales ;
- de transférer les ressources additionnelles nécessaires aux collectivités territoriales pour exercer leurs compétences ;
- de concourir à la correction des déséquilibres entre les collectivités territoriales par un système de péréquation ;
- de financer les actions de renforcement institutionnel des collectivités territoriales ;
- d'harmoniser les procédures de financement des collectivités territoriales.

Mais, bien que le Togo soit de plain-pied entré dans la décentralisation, le constat est que la plupart des collectivités locales nouvellement mises en place dont celle de Kozah<sup>1</sup>, sont confrontées à des difficultés financières énormes.

En octobre 2018, lors de la célébration de la 14<sup>ème</sup> édition de la journée nationale de la commune togolaise, le principal thème choisi était « Décentralisation financière et mobilisation de ressources locales / enjeux et perspectives pour les collectivités locales togolaises ». Ce thème est très bien révélateur de la situation financière des communes togolaises. D'après le Directeur de cabinet du ministère de l'économie et des finances M. Tofio, interrogé lors de la célébration de cette journée, « malgré les avancées, la plupart des collectivités territoriales au Togo sont caractérisées par une faible capacité de ressources techniques et financières. Comme vous le savez, la décentralisation financière s'entend par la répartition optimale des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce concept recouvre la définition d'un champ de ressources propres pour les collectivités territoriales, d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales et les transferts des ressources du budget de l'Etat à ceux de ces collectivités territoriales »<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Article 141 de la Loi n° 2019-003 du 15 mai 2019, portant modification des dispositions des articles 13, 52, 54, 55, 59, 60, 65, 75, 94, 100, 101, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 116, 117, 120, 125, 127, 128, 141, 145, 155 et 158 de la Constitution du 14 octobre 1992

<sup>6</sup> DECRET N°2011-179/PR fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds d'appui aux collectivités territoriales

<sup>7</sup><https://finances.gouv.tg/journees-des-communes-decentralisation-financiere-et-mobilisation-de-ressources-locales-enjeux-et-perspectives-pour-les-collectivites-locales-togolaises/>

Pour ce qui est de la situation de la décentralisation financière dans les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en général et au Togo en particulier, M. Tofio fait ressortir la forte dépendance des collectivités territoriales vis-à-vis des structures de l'Etat chargées de la gestion de leurs ressources et le déficit de collaboration et de communication qui caractérise leurs relations ; des ressources insuffisantes afférentes aux compétences transférées aux collectivités territoriales par l'Etat ; et la maîtrise relativement faible par les collectivités de la chaîne d'imposition fiscale et le mécanisme de transfert financier. En témoignent, les chiffres selon lesquels les budgets consacrés à la décentralisation dans les pays de l'UEMOA sont en moyenne de 2,5% pour les recettes et 4,1% pour les dépenses<sup>8</sup>. Au Togo, ces chiffres d'après lui sont simplement de 1,5% pour les recettes et de 2,3% pour les dépenses.

Par ailleurs, Kossi Tofio renchérit que « un renforcement de la mobilisation des ressources financières locales propres est indispensable pour garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales qui constitue un facteur important de leur efficacité. Il est alors crucial d'accompagner nos collectivités à développer un socle de ressources propres ne dépendant pas uniquement des transferts ». Ces défis auxquels doit faire face le processus de décentralisation au Togo, nous interpellent en tant que jeune chercheur et nous poussent à apporter notre contribution pour le bien de nos communautés. C'est dans cette optique que nous avons choisi de faire cette étude qui s'intitule « Bonnes pratiques en matière de mobilisation de ressources propres: expérience de la commune de Banikoara au Bénin appliquée à la commune de Kozah1 au Togo ».

Le Choix de Kozah1 au Togo et de Banikoara au Bénin est motivé par plusieurs raisons.

Le choix de Banikoara comme commune de référence pour Kozah1, est d'abord née du fait qu'au lieu de vouloir chaque fois s'inspirer des pays occidentaux dont les réalités ne correspondent pas souvent à la nôtre, il est plus pertinent de nous référer plutôt aux expériences réussies en matière de décentralisation dans les pays africains, vu que les réalités sont presque les mêmes dans ces pays. Dans ce sens, le Togo et le Bénin sont deux pays francophones, qui sont plus ou moins liés sur le plan historique, sociologique et culturel à travers presque les mêmes ethnies, langues et pratiques culturelles.

En outre, le Bénin accumule depuis 2003 près de 20 ans d'expériences en matière de décentralisation, avec un seul niveau de décentralisation, la commune. Le découpage territorial résumé en chiffres, donne 12 préfectures, 77 communes ordinaires et 03 communes à statut particulier que sont Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Ces communes à statut particulier, remplissent des critères spécifiques notamment, avoir une population supérieure à 100000 habitants, avoir une distance interne d'au moins 10km et avoir des

---

<sup>8</sup> Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA  
Éléments pour le renforcement des processus, Page6  
Peter HOCHET  
Kassem Salam SOURWÉMA  
François YATTA  
Raogo Antoine SAWADOGO  
Séni Mahamadou OUÉDRAOGO

ressources suffisantes, des ressources budgétaires propres d'un certain niveau pour faire face aux charges récurrentes de fonctionnement et d'investissement.

Mais en réalité, beaucoup d'experts de la décentralisation au Bénin dont M. Franck KINNINVO, pensent qu'il y a environ une dizaine de communes qui respectent bien ces critères et qui peuvent prétendre donc à être expressément reconnues comme telles par le législateur. Dans cette même optique, des réformes sont actuellement en cours dans les collectivités territoriales béninoises, pour accompagner progressivement ces communes à être reconnues officiellement comme des communes à statut particulier. Au nombre de celles-ci, nous comptons Banikoara qui est passé du statut de commune ordinaire simple à une commune ordinaire de type1 en attendant de rentrer formellement dans la famille des communes à statut particulier.

Au début de la décentralisation au Bénin, les communes béninoises en général et celles de l'Alibori en particulier, connaissaient aussi des difficultés en matière de finances locales. Mais grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers et des associations intercommunales telles que l'Association Pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA) qui accompagne les communes de l'Alibori depuis seize (16) ans, celles-ci notamment Banikoara, a nettement amélioré sa capacité de mobilisation de ressources propres et arrive à assurer ses dépenses de fonctionnement et à dégager de surplus.

En effet, d'après les données des comptes administratifs de la commune de Banikoara, il y a une certaine croissance des recettes propres au fil des ans.

En 2016 elles s'élevaient à 412 243 297 FCFA. En 2017, ce montant est passé à 522 724 773 FCFA avec un surplus de 72 863 755 FCFA après les dépenses de fonctionnement. En 2018, le montant des recettes propres est estimé à 543 226 616 FCFA permettant de dégager un surplus de 86 714 868 FCFA après les dépenses de fonctionnement. En 2019, ce montant est de 545 937 455 FCFA avec un excédent de 92 427 185 FCFA suite aux dépenses de fonctionnement. En 2020, le montant des recettes propres est passé à 601 281 243 FCFA.

Ainsi, la commune a pu atteindre ce niveau de mobilisation grâce à l'institutionnalisation de la Taxe de Développement Local (TDL) qui permet de donner de la visibilité à la capacité de production de chaque commune, voire les potentialités économiques dont elle dispose.

Ces résultats sont donc à féliciter et à diffuser auprès d'autres communes, même s'ils restent encore à améliorer pour permettre à la commune de Banikoara de faire des investissements structurants sur ressources propres et de façon durable.

En ce qui concerne le choix de Kozah1, au-delà du fait qu'elle connaît, comme toutes les nouvelles communes togolaises, des difficultés à mobiliser des ressources propres, elle abrite aujourd'hui la seconde ville du Togo qui est Kara et l'université de Kara qui est un grand pôle de recherche de référence.

Dans ce sens, nous avons souhaité faire d’abord notre expérimentation dans la commune de Kozah1 avant de voir dans quelle mesure reproduire les conclusions de l’étude dans les autres communes du Togo.

Par rapport à la situation des finances locales dans la commune de Kozah1, les chiffres sont plus ou moins alarmants comparativement à Banikoara.

En effet, d’après les résultats des comptes administratifs de 2016 à 2020 de Kozah1, on a en 2016, un cumul des recouvrements au 31 décembre s’élevant à 268 901 284 FCFA pour un cumul de mandats admis à hauteur de 280 515 686 FCFA, ce qui donne un résultat déficitaire de 11 614 402 FCFA. Toujours selon les comptes administratifs, en 2017, le résultat est de -67 252 138 FCFA. En 2018, on observe un résultat positif de 78 469 624 FCFA mais qui ne permet pas de faire d’investissement majeur. En 2019, le résultat reste positif, mais en 2020, il y a encore une rechute qui amène la commune à un résultat déficitaire de 16 368 989 FCFA.

Alors pour mieux comprendre ces statistiques, nous avons interrogé le personnel de la mairie de Kozah1 et d’après les informations recueillies, les principaux facteurs qui bloquent ou entravent la mobilisation des ressources au niveau local dans Kozah1, sont entre autres le manque de moyens financiers, logistiques et en ressources humaines. La ville est grande et il faut des moyens de déplacement, des moyens de bord comme le carburant pour pouvoir couvrir toute la ville. Il y a également une insuffisance du personnel de recouvrement. Dans le cas de la taxe d’occupation du domaine public par exemple, les agents de recouvrement sont subdivisés en deux. Une partie fait le recouvrement journalier auprès des bonnes dames qui vendent au bord de la route et la seconde partie s’occupe du recouvrement mensuel de la taxe auprès des contribuables qui ont installé des kiosques ou de petites entreprises ou établissements sur le domaine public. Cette deuxième catégorie d’agents de recouvrements, du fait que la commune n’a pas un service de contrôle des taxes, est en même temps chargée du contrôle de la première. Mais à cause de leur nombre insuffisant, le contrôle ne se fait pas. Avant avril 2021, ils n’étaient que quatre agents de recouvrement pour une commune qui a un rayon de 20 km environ et qui est considéré comme la seconde ville du Togo. Il y a donc un manque criard en termes de ressources humaines pour la collecte des taxes. En Avril 2021, six nouveaux agents de recouvrements ont été affectés à la commune. Bien que ce n’est pas toujours suffisant, cela a permis au moins de répartir les agents dans les cinq grandes zones que comprend la commune de Kozah1 et de pouvoir organiser des recouvrements de masse. Selon le comptable de la mairie de Kozah1, avec cette augmentation des agents de recouvrement, il y a eu une amélioration du niveau des recettes mais il y a encore du chemin à faire pour sortir totalement de l’ornière.

Par ailleurs, d’autres facteurs ont été également évoqués, notamment la corruption de certains agents collecteurs, l’incivisme fiscal et la réticence de certains contribuables qui disent ne pas voir dans la vie de la communauté, les retombées des taxes qui sont collectées.

Au regard de la situation, peut-on combler le déficit budgétaire de la commune de Kozah1 par l'amélioration du niveau de mobilisation des ressources propres ? Les bonnes pratiques en matière de mobilisation de ressources locales propres de la commune de Banikoara, sont-elles applicables dans la commune de la Kozah1 ? Quelles sont les stratégies à utiliser pour introduire facilement ces bonnes pratiques dans Kozah1 ? Quel est l'effet de la TDL sur les ressources propres de Banikoara ? Quelles sont les conditions sine qua non à remplir pour une expérimentation fructueuse de ces bonnes pratiques dans la commune de Kozah1 ? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans le cadre de cette étude.

## **1.1. Objectifs**

### **1.1.1. Objectif général**

Contribuer à améliorer le niveau des recettes propres de la commune de Kozah1 au Togo, en s'inspirant des expériences de la commune de Banikoara au Bénin.

### **1.1.2. Objectifs spécifiques**

De façon spécifique, l'étude vise à :

- analyser l'effet de la TDL sur les ressources propres de Banikoara ;
- analyser les stratégies de mobilisation de ressources financières propres dans la commune de Banikoara ;
- analyser les stratégies de mobilisation des ressources financières propres dans la commune de Kozah1 ;
- diffuser les acquis ou expériences de mobilisation des ressources financières propres de la commune de Banikoara dans la commune de Kozah1 en tenant compte du contexte.

## **1.2. Hypothèses de recherche**

- la TDL contribuerait à l'amélioration du niveau des recettes propres de Banikoara ;
- l'amélioration du niveau de mobilisation des ressources financières propres, pourrait contribuer à réduire le déficit budgétaire de la commune de Kozah1 ;
- l'expérimentation des bonnes pratiques de mobilisation des ressources financières propres de la commune de Banikoara dans la commune de Kozah1 pourrait contribuer à améliorer le niveau des recettes propres de Kozah1.

## Chapitre2 : Revue de la Littérature

La première partie de cette revue de littérature sera consacrée à la définition des concepts clés du sujet de l'étude, puis la seconde partie traitera de la question de la performance des collectivités. La troisième partie va se focaliser sur la capacité financière des collectivités locales pour aboutir au lien qu'on peut établir entre performance et capacité financière. Une quatrième partie va se consacrer à la présentation d'études de cas.

### 2.1. Définition des concepts clés

#### 2.1.1. Capitalisation

Il existe plusieurs définitions de la capitalisation d'expériences. L'une d'elle qui a attiré notre attention et qui est très évocateur est celle de Pierre de Zutter (1994) « C'est le passage de l'expérience à la connaissance partageable », « Transformer les savoirs en connaissance partageable. » La capitalisation n'est donc pas une simple collecte ou une simple compilation d'informations, mais plus une action construite de la collecte, de l'analyse des connaissances et des nouveaux acquis au cours d'une expérience donnée. Dans le cas présent, il s'agit plus spécifiquement de ce dont la commune de Banikoara dispose comme atouts en termes de mobilisation de ressources propres, qui fait sa force et dont peut s'inspirer d'autres communes pour améliorer leur autonomie financière. La capitalisation d'expériences est différente de l'évaluation qui mobilise principalement des sources d'informations liées à un projet à évaluer et n'est pas sujette à une diffusion au-delà des acteurs et actrices, des parties prenantes. Pour la capitalisation, son objectif est d'identifier des résultats qu'on peut généraliser et qui peut faire objet d'une large diffusion. Dans le cadre de ce mémoire, nous sommes dans une approche de transfert c'est-à-dire de partage afin de contribuer à l'appropriation des bonnes pratiques par d'autres. Ainsi, dans un processus de capitalisation d'expériences, il s'agit de transformer les savoirs individuels et collectifs (institutionnels) des acteurs et actrices en un capital pouvant être utilisé dans d'autres communes, le cas de la commune de Kozah<sup>1</sup>. Cette capitalisation est donc tournée vers l'avenir dans une volonté de changement de pratiques collectives et individuelles.

La capitalisation d'expériences est donc un processus d'apprentissage qui s'inscrit dans une démarche de changement qui peut être individuelle ou collective avec pour principaux contenus les aspects suivants :

- ses extrants (output) sont des leçons apprises en analysant les bonnes pratiques ;
- ses effets attendus (out come) sont des amorces de changements ;
- sa finalité vise à modifier les pratiques.

### 2.1.2. Bonnes pratiques

Dans l'exercice de capitalisation, l'importance du recueil et de la diffusion des « bonnes pratiques » capitalisées est également attendue. Certaines personnes préfèrent utiliser le terme « bonne pratique » étant donné que dans la réalité on peut se demander s'il existe une seule et « meilleure » approche, et que les approches sont sans cesse en évolution et mises à jour. Il est alors important de définir ce que c'est qu'une bonne pratique.

Selon la SDC Knowledge Management Toolkit de l'ouvrage « Identifier et partager les Bonnes Pratiques », une bonne pratique est tout simplement « un processus ou une méthode qui représente le moyen le plus efficace d'atteindre un objectif spécifique ». Une autre définition d'une bonne pratique selon la même source est qu'elle est « une pratique qui a fait ses preuves et a permis d'obtenir de bons résultats, et qui est dès lors recommandée comme un modèle ». Enfin, la même source ajoute que « l'essence de l'identification et du partage de bonnes pratiques est d'apprendre des autres et de réutiliser le savoir existant. Les bénéfices croissent ainsi que l'accumulation des expériences ».

### 2.1.3. Mobilisation de ressources

Elle est un procédé par lequel, les acteurs de développement local s'activent pour acquérir sur la base des textes, les moyens indispensables à la mise en œuvre d'une politique publique locale. Elle vise à identifier les différentes potentialités et atouts du milieu pour ensuite faire ressortir les dispositions nécessaires à mettre en place afin d'en tirer le maximum de profit possible dans l'intérêt de la collectivité. Avec la décentralisation, les collectivités ont désormais les capacités d'initiatives et de compétences en matière d'aménagement. Ce qui signifie que les autorités locales élues et celles relevant du pouvoir déconcentré ont la responsabilité de prendre en main le destin de la localité avec le soutien partenarial de la population. Ceci implique donc la mobilisation des ressources financières pour répondre aux grandes dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Ces ressources financières émanent principalement de quatre (04) sources :

- **les impôts** (provenant de la fiscalité directe et ceux provenant de la fiscalité indirecte) et **taxes** qui sont la catégorie des ressources les plus importantes des collectivités locales. Ils contribuent en une part importante aux recettes des collectivités territoriales. Entre autres impôts et taxes, on distingue :

Au Togo, spécialement dans la commune de Kozah<sup>1</sup> :

- ✓ la taxe professionnelle et la taxe professionnelle unique recouvrée auprès des artisans et commerçants du secteur informel ;
- ✓ la taxe d'habitation qui est un impôt perçu sur les immeubles d'habitation ;

- ✓ la taxe foncière (TF) maintenue sur les immeubles bâtis ou non bâtis à caractère professionnel ;
- ✓ la taxe complémentaire payée par les opérateurs économiques individuels ;
- ✓ la taxe spéciale sur la fabrication et la commercialisation des boissons que la brasserie de Kara paye dans le cadre de la production et de la commercialisation des boissons.

Au Bénin, particulièrement dans la commune de Banikoara :

- ✓ la taxe de développement local (TDL) appliquée à tous les produits agricoles et d'élevage ;
- ✓ la taxe foncière unique (TFU) acquittée par les propriétaires de foncier bâti et non bâti ;
- ✓ la taxe professionnelle synthétique (TPS) payée par les petites entreprises ;
- ✓ la patente et licence payée par les moyennes et grandes entreprises Etc.

- **les transferts et dotations** contraignent l'Etat à faire des compensations qu'on peut appeler "transferts et concours de l'Etat". Ils représentent la deuxième catégorie de ressources des collectivités territoriales. Les transferts d'impôts et les dotations de l'Etat aux collectivités locales, ont pour but de combler l'excédent des dépenses générées par le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités dans le contexte de la décentralisation, mais également les exonérations et les dégrèvements d'impôts locaux décidés par l'Etat.

Au Bénin, les dotations financières aux collectivités territoriales se font à travers le FADeC, qui est un mécanisme d'allocation budgétaire de dotations aux communes. On compte trois catégories de dotations que le FADeC prend en compte. Il s'agit de :

- ✓ les dotations d'investissement non affectées ;
- ✓ les dotations d'investissement affectées sectoriellement ;
- ✓ les dotations de fonctionnement.

Au Togo, on compte deux types de dotations dont bénéficient les collectivités territoriales à travers le FACT :

- ✓ la dotation de décentralisation ;
- ✓ la dotation d'appui à l'investissement.

Ces dotations sont gérées par deux types de guichets distincts :

- ✓ le guichet « décentralisation » octroie une dotation générale de fonctionnement et une dotation générale de décentralisation ;
- ✓ le guichet « appui à l'investissement » est destiné à apporter une dotation générale d'investissement, une dotation spécifique d'investissement. Il sert à garantir les

emprunts contractés par les collectivités pour la réalisation d'opérations d'investissement auprès d'institutions financières qui sont reconnues par le ministère chargé de l'économie et des finances.

- **l'emprunt** qui est la troisième ressource des collectivités territoriales, n'est pas une ressource nouvelle. Face à l'ampleur des investissements locaux à faire, les ressources financières des communes restent faibles. L'emprunt est donc un des moyens de recours pour répondre aux besoins des populations, surtout en termes d'investissement. Mais du fait de leurs faibles ressources, les collectivités territoriales ont de faibles volumes d'épargnes qui n'incitent pas les agents financiers à leur consentir des prêts. Ainsi, l'importance de l'emprunt fait penser qu'il est nécessaire de mener une étude sur l'accès aux financements par l'emprunt qui est le seul de nature à faciliter à moyen et à long terme la réponse aux besoins d'équipement et aux attentes des populations.

- **les autres ressources** constituent une petite portion des recettes totales des collectivités locales. Ces ressources sont composées entre autres des recettes tarifaires (vente des biens et services aux usagers), patrimoniales (forêt, carrières, mines) et des fonds de structure (les partenaires au développement).

La mobilisation des ressources financières est par conséquent indispensable pour une bonne appropriation de la stratégie de développement et le renforcement des relations de confiance et de responsabilité entre les responsables locaux et leurs citoyens. En effet, cette mobilisation des ressources confère aux collectivités une marge de manœuvre et de liberté quant aux politiques qu'elles souhaitent adopter pour le bien de la collectivité. Aucune politique de développement local ne peut marcher en l'absence de ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de ladite politique. Fort de ce constat, on peut dire que : la mobilisation des ressources financières est la clé de voute du développement local. Elle amène la collectivité à bien maîtriser ses principaux atouts et potentialités et à évaluer ses forces et faiblesses pour une bonne mobilisation des ressources internes.

## **2.2. La performance des Collectivités locales**

### **2.2.1. Vision classique de la performance**

La question de la performance de l'action publique est une question d'actualité, omniprésente dans la littérature, et qui peut faire l'objet d'un vaste débat. Son contenu varie et conduit à différentes pratiques spécialement par rapport à sa mesure. Ce concept ne se laisse donc pas canaliser par une définition acceptée de tous. Il est de nos jours au cœur de toutes les préoccupations pour trois raisons principales, nous semble-t-il : la première est l'exigence croissante des citoyens en termes d'utilisation des fonds publics, de transparence démocratique et de réponses pertinentes aux attentes des populations à la base ; la seconde est le modèle de l'entreprise qui s'est propagé à tous les compartiments de la société ; la

troisième est la grave crise financière touchant les finances publiques de l'Etat. Nous allons nous attarder sur les deux premières raisons.

Concernant le premier point, on peut retenir que la société prête de plus en plus une attention particulière à la performance de l'action publique. Elle exige que lui soit rendue des comptes sur les politiques publiques menées. Le citoyen se conçoit progressivement comme un consommateur de services publics, ce qui contraint les collectivités à communiquer sur les services publics rendus. Le modèle du secteur privé où « le client est roi » s'applique de plus en plus à l'Etat et aux collectivités territoriales : « comme le client dans les entreprises, l'utilisateur ou le contribuable ou l'électeur devient roi ».

Par rapport au second point, la recherche de la performance dans l'administration publique et spécialement dans les collectivités locales, trouve son enracinement dans la théorie de l'économie managériale (Clackson, 1995). Celle-ci, est un soubassement fondamental de la Nouvelle Gestion Publique (Pollitt et Bouckaert, 2004).

Il faut dire que les administrations et organismes publics, de par leur nature première, ont des attributs organisationnels bureaucratiques, légitimés pour un but public non lucratif, relevant du bien commun, de l'intérêt général et des services publics. Le financement de ces services publics provient normalement de l'impôt et leur contrôle relève des pouvoirs publics et prend la forme de procédures administratives ou politiques.

Mais avec le nouveau management public introduit par les organisations internationales notamment les institutions de Bretton Wood comme le FMI et la Banque mondiale, à travers l'accompagnement des Etats de l'Afrique subsaharienne, la gestion axée sur les résultats est aujourd'hui presque institutionnalisée dans les administrations publiques avec un accent sur la performance et les résultats<sup>9</sup>.

Le Nouveau Management Public s'inspire des méthodes de management utilisées avec succès dans les entreprises privées des milieux anglosaxons pour apporter une plus-value à l'action publique. Il a donc pour but de rationaliser les affaires dans l'administration public afin de la rendre plus performante, diminuer le gaspillage, accroître la qualité des services afin de mieux répondre aux attentes des citoyens et des entreprises<sup>10</sup>.

C'est dans cette optique que s'inscrit aujourd'hui la recherche de la performance au niveau des collectivités territoriales. Et cette quête de la performance au niveau de ces entités territoriales permet d'insuffler un certain nouveau dynamisme à celles-ci et de faciliter le développement local.

Selon Chapet (2007), les collectivités locales doivent enclencher une dynamique dans laquelle l'amélioration de la performance pousserait à la mobilisation des outils de gestion, en

---

<sup>9</sup> Bachir Mazouz, avec la collaboration de Younes Belfellah (2017)

<sup>10</sup> AMAR A., BERTHIER L., « Le nouveau management public : avantages et limites », Gestion et Management Publics, vol.5, Décembre 2007.

répondant aux préoccupations effectives des habitants et en consolidant tout à la fois, la légitimité du pouvoir politique et la cohésion de la communauté locale.

Dans la littérature, la performance des collectivités territoriales est abordée sous plusieurs angles. Elle peut être perçue en termes de pertinence et d'économie des ressources, en termes d'efficacité, d'efficacités et en termes de réponse aux attentes des populations et donc de bien-être social.

En effet, Gibert (1986) définit la pertinence dans les organisations publiques et plus particulièrement dans les municipalités en termes de rapport entre les moyens mis en œuvre et les objectifs définis.

Selon le modèle de Hood (1995), les objectifs de la performance publique locale consistent à répondre aux besoins et degrés de satisfaction des usagers et des acteurs locaux. Les mesures de la performance publique concernent l'importance de l'impact et des effets des politiques publiques, la satisfaction des citoyens/usagers/contribuables, la qualité perçue des services publics locaux, ainsi que le niveau de consommation des ressources et l'optimisation des recettes. Les apprentissages émanant de ce modèle concernent l'amélioration des informations communiquées aux acteurs locaux. Les cibles de la performance provenant de ce modèle sont les partenaires œuvrant à l'action publique locale, soit le contribuable, les institutions bancaires, le gouvernement, ainsi que les entreprises implantées et prospects. Les valeurs qui sous-tendent la performance publique sont la rentabilité, l'efficacité et la légalité, compte tenu d'un management axé sur les résultats et de la volonté d'assainissement ainsi que de la sincérité des comptes publics.

Dans cette même optique, la performance publique peut donc être entendue comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats (Waintrop, Chol, 2003).

De La Villarmois (1998) pour sa part, présente la performance sous deux dimensions : une dimension objective de type économique (efficacité) et systémique (pérennité de l'organisation) et une dimension subjective, à la fois sociale (ressources humaines) et sociétale (légitimité de l'organisation).

Par ailleurs, Bernard (1992) assimile la performance de l'administration publique à l'amélioration du rendement ou encore à l'obtention d'un rendement plus élevé que le rendement de référence. Il définit le rendement comme étant le rapport entre le travail utile obtenu (ou le profit ou encore la production) et la quantité d'énergie dépensée (ou l'investissement ou encore les ressources utilisées). Quand il sera question de comparer une production et un ou plusieurs facteurs mis en œuvre pour cette production, l'auteur parle plutôt de productivité. La performance des collectivités locales dans ce sens sera alors la meilleure adéquation entre les politiques menées et les objectifs fixés.

Toujours dans le même ordre d'idées, selon A. Bourguignon quand on parle de performance, on fait référence :

- au résultat qui doit être rapproché d'un référentiel (l'objectif) ;
- à l'action qui permet de distinguer la compétence (capacité d'agir, de produire) de la performance (production réelle)
- au succès, dépendant du caractère plus ou moins ambitieux de l'objectif fixé et de ses conditions sociales d'appréciation et de réalisation.

La première idée fait ressortir la mission de l'organisation, la seconde met en évidence la qualité de la gestion des ressources et la troisième sa capacité d'adaptation en fonction du contexte interne et externe.

Face au caractère partiel de ces modèles classiques de gestion de la performance publique, nous voulons présenter un modèle global intégrant l'ensemble de ses dimensions et caractéristiques spécifiques.

### **2.2.2. Vision globale et innovante**

Selon Carassus et al. (2011), « *la performance publique correspond à la capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets durables vis-à-vis de son territoire* ». Pour ces auteurs, la performance publique locale est caractérisée à travers cinq dimensions spécifiques : trois dimensions universelles à tout type d'organisations (dimensions organisationnelle, humaine et financière), et deux dimensions contingentes au secteur public local (dimension territoriale, et dimension de services publics). Également, six éléments de caractérisation de la performance publique semblent être mobilisés par ces auteurs : ses objets, ses objectifs, ses mesures, ses apprentissages, ses cibles, et ses logiques.

- ✓ la dimension « territoriale » de la performance publique se caractérise principalement par la recherche d'intérêt général, de justice sociale et de régulation de l'activité économique (Bouckaert et Pollitt 2004), au travers d'une offre de services publics permettant de répondre aux besoins et degrés de satisfaction des citoyens et de l'environnement local (Hood 1995), et d'une communication fiable, accessible et transparente avec ses parties prenantes sur les actions engagées et les moyens mobilisés (modèle CAF5, EFQM 2000) ;
- ✓ la dimension « services publics » se caractérise par l'adaptation de la quantité et de la qualité de l'offre de services publics locaux aux besoins des usagers (Gibert 1980) ; (modèle PSS, Moullin 2006) ;

- ✓ la dimension « organisationnelle » de la performance publique se caractérise par l'adaptation des moyens humains, financiers, techniques (Bouckaert et Pollitt 2004), ainsi que de la culture et la structure de l'organisation à son activité d'offre de services publics (modèle Pertinence-Efficience-Efficacité, Demeestere 2005) ;
- ✓ la dimension « humaine » de la performance publique se caractérise par l'engagement, la motivation et la mobilisation du personnel autour de la stratégie (modèle CAF, EFQM 2000), et par la réponse aux aspirations de bien-être et de développement personnel (modèle Pertinence-Efficience-Efficacité, Demeestere 2005) ;
- ✓ la dimension « financière » de la performance publique se caractérise par la maîtrise des dépenses définies et engagées de manière adéquate, économe et conforme (PSS, Moullin 2006), et par l'optimisation des recettes et le respect de la réglementation (Hood 1995) ; (modèle Pertinence-Efficience-Efficacité, Demeestere 2005).

### **2.3. L'autonomie financière et performance des collectivités locales**

L'autonomie (Guengant, 1993) financière représente l'un des aspects de l'autonomie de gestion qui est une indépendance de l'autonomie de l'organe délibérante ou du pouvoir d'auto-organisation (J.B, La libre administration des collectivités locales : un principe à repenser, 1999). Dans sa situation idéale, l'autonomie renvoie à des capacités qui sont à la fois juridique et économique dont la mobilisation des recettes à la mesure des dépenses dégagées par les compétences garanties. Elle suppose aussi la capacité d'ajuster les ressources aux charges c'est-à-dire l'arbitrage entre impôt et emprunt, les rémunérations du personnel et les ressources directes. Sous cet angle d'ajustement, l'autonomie financière relève du bon usage des budgets publics.

L'autonomie financière des collectivités locales bien que reconnue par les textes sur la décentralisation dans les pays,<sup>11</sup> reste limitée.

En effet, selon Leroy (2017), l'autonomie financière pose la question du pouvoir fiscal des collectivités locales d'une part, celle de l'incidence des dotations de l'Etat et des compensations des transferts de compétences d'autre part.

Alain GUENGANT quant à lui, définit la dégradation de l'autonomie par une absence des mesures efficaces des impôts locaux. Alors que cette défaillance a un impact sur l'autonomie financière et l'équité communale. Ce dernier semble être l'objectif désirable au fonctionnement financier de la commune couplé de services rendus aux usagers en contrepartie de l'effort fiscal qui leur est demandé.

---

<sup>11</sup> La loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant Décentralisation et libertés locales au Togo, la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin

Cette problématique majeure de l'autonomie financière des collectivités locales peut trouver sa solution à travers le renforcement de la confiance entre l'Etat et les collectivités locales (Pacte de confiance selon Hernu, (2017)) d'une part et la qualité de la décentralisation fiscale d'autre part (Togodo Azon, 2011).

En effet, le renforcement de cette confiance sera un catalyseur pour le transfert des compétences et l'allocation des dotations (subventions) aux collectivités locales alors que la décentralisation fiscale va contribuer à la fois à une meilleure collecte des ressources financières locales, à une meilleure allocation et à un meilleur ciblage des dépenses publiques. Ainsi, il y aura une influence positive de la qualité de la décentralisation fiscale sur l'input, l'output et l'outcome des actions publiques locales (Galiani et Schargrotsky (2002), Hauner (2008), Freinkman et Plekhanov (2010)).

Enfin, il est important de relever le rôle joué par les ressources propres,<sup>12</sup> objet de notre étude, dans l'atteinte de l'autonomie financière des communes si leur niveau de mobilisation est élevé.

L'objectif principal de la décentralisation est de pallier les défaillances des Etats centraux et cela ne peut se faire sans un bon niveau de mobilisation de ressources publiques supplémentaires dont les ressources locales propres.

L'accès à une meilleure information ou à une plus grande transparence dans la gestion et l'utilisation des recettes collectées pourrait contribuer à améliorer la mobilisation des recettes locales au niveau des collectivités locales ce qui faciliterait le renforcement global des ressources publiques. Ceci permettrait de faire le lien entre la prestation des services publics locaux et les impôts collectés. Ainsi, la prise de conscience de ce lien permettrait de développer et de renforcer chez les populations, le civisme fiscal et donc l'acceptation des impôts locaux par les populations à la base.

Cela garantirait par conséquent, une certaine autonomie financière des collectivités territoriales, en leur procurant des ressources plus sûres et stables que des transferts ou subventions de nature largement discrétionnaires. Cette stabilité des ressources devrait conduire à une plus grande efficacité des dépenses locales, à plus de responsabilité des gouvernements locaux et réduire leurs comportements opportunistes, susceptibles de se produire lorsque les ressources sont des dons, des subventions ou des emprunts.

La mobilisation de ressources locales propres joue un rôle essentiel pour une politique de décentralisation visant un renforcement de l'espace budgétaire des pays en voie de développement. Ceci justifie le fait que notre étude s'intéresse aux bonnes pratiques qui peuvent faciliter l'amélioration du niveau de mobilisation des ressources propres.

---

<sup>12</sup> La mobilisation de ressources propres locales en Afrique  
Gérard Chambas, Jean-François Brun, Grégoire Rota Graziosi

## 2.4. Quelques études de cas

La première étude de cas a porté sur « l'analyse de la performance financière des communes de l'espace UEMOA : le cas de la commune d'Ouagadougou au Burkina-Faso », effectué par Kokou Franck Salomon dans le cadre de son mémoire de master en juillet 2018. Le but de cette étude était de contribuer à l'optimisation de la gestion financière des collectivités territoriales au sein de l'espace UEMOA. Pour ce faire, l'auteur s'est penché sur l'analyse du dispositif de contrôle interne et son adéquation avec les objectifs et moyens dont dispose la commune. L'auteur s'est également intéressé aux prévisions budgétaires et leur degré de réalisation.

La seconde étude de cas qui s'intitule « Mobilisation des ressources propres : de la capitalisation du système « Ytax » comme outil de collecte de taxes municipales au Sénégal, pour une proposition d'expérimentation à Madagascar », a été réalisée par Mme Flavelle Dama DANAHY en 2017.

Elle part de certains constats. Il s'agit de l'insuffisance des ressources financières dont disposent les communes malgaches, du manque de transparence dans la gestion de ces ressources, l'existence de fraude dans la collecte de certaines catégories de taxe et le défaut de collaboration entre les différents acteurs de la chaîne fiscale. Pour contribuer à trouver une solution à ces problèmes, l'auteur a choisi de s'inspirer de l'expérience sénégalaise à travers le système Ytax. En effet Ytax est un système de collecte de taxes spécialement des droits de place au marché et de stationnement développé au Sénégal, qui permet de résoudre ces insuffisances. Il est équipé d'un système de géolocalisation qui permet d'identifier les contribuables, de les contrôler au même titre que les agents collecteurs. Les collectivités territoriales sénégalaises qui l'ont utilisé, ont montré leur satisfaction.

Le Madagascar et le Sénégal ayant presque les mêmes réalités socio-politiques et économiques, l'auteur a étudié la possibilité de pouvoir l'expérimenter dans les communes malgaches. Dans cette perspective, l'un des obstacles identifié est la procédure comptable. D'où la proposition de l'auteur, de coupler à l'expérimentation de ce système, la dématérialisation de la procédure comptable.

La troisième étude de cas, est celle faite par Essozola TCHODIE en 2013, dans le cadre l'élaboration de son mémoire de fin de formation pour l'obtention du Brevet de Technicien Supérieur, option comptabilité et gestion des entreprises. Elle porte sur le thème : « contribution à l'amélioration des recettes de la mairie de Kara ». Elle s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation au Togo et des difficultés que cela suscite dans les collectivités locales. Ces difficultés sont relatives entre autres au recouvrement, au personnel, à la sensibilisation des populations et à l'absence d'élus locaux. Alors, la question à laquelle cette étude tente de répondre est de savoir comment la mairie de Kara peut-elle s'y prendre pour améliorer ses recettes financières au regard des difficultés auxquelles elle est confrontée. Pour répondre à cette question, l'auteur de cette étude de cas, a procédé d'abord

au diagnostic des mécanismes mis en place par la mairie de Kara pour augmenter ses recettes. Puis il a relevé les insuffisances que comportent ces mécanismes. Et enfin, il a proposé des pistes d'amélioration permettant de donner un nouveau dynamisme aux recettes de la commune de Kara. Nonobstant le travail formidable réalisé par Essozola, la commune de Kara devenue aujourd'hui Kozah1 reste encore confrontée au problème de la faiblesse de ses ressources propres.

Cette étude nous permettra donc, de comprendre pourquoi malgré les solutions proposées par Essozola, le problème persiste.

## **Chapitre3 : Processus de la décentralisation au Bénin et au Togo**

### **3.1. Historique de la décentralisation au Bénin**

En 1990, le Bénin a connu la conférence des forces vives de la nation, à l'issue duquel une nouvelle réforme de l'administration est proposée et mentionnée dans les articles 150-153 de la constitution du 11 décembre 1990. Ces articles admettent l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales qui seront dirigées par des organes élus dans les conditions définies par la loi.

Ainsi en 1993, ont eu lieu les états généraux de l'administration territoriale qui ont permis de proposer les grandes orientations de la décentralisation conformément aux dispositions de la constitution. Ces propositions d'orientations ont été appuyées par le conseil des ministres de février 1993.

En janvier 1999, ses lois ont été votées, faisant des départements des circonscriptions administratives du Bénin alors que dans le même temps, les communes évoluent vers le statut de collectivités territoriales décentralisées gérées par un Maire et possédant de larges pouvoirs autonomes et de compétences propres.

Ainsi, grâce à la nouvelle réforme, les circonscriptions administratives ont augmenté à douze et les communes ont été organisées en deux catégories que sont les communes de droits communs et les communes à statut particulier. Ces communes à statut particulier sont Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Selon donc les types de commune, on a des conseillers communaux (droits communs) et des conseillers municipaux (statut particulier). Ces communes sont subdivisées en arrondissements, qui sont dépourvus de personnalité juridique et d'autonomie financière pour faciliter leur administration. Cette réforme vise aussi l'instauration et la promotion de la démocratie à la base à travers la participation de la population à la gestion de leurs propres affaires. Elle permet ainsi le développement local grâce à cette approche participative qui implique pleinement les acteurs locaux à l'identification de leurs besoins fondamentaux et à la conception de leurs propres projets.

Malgré que toutes les dispositions sur le plan juridique aient été prises, les élections municipales ont tardé et de l'avis de certains observateurs de la politique béninoise, les raisons qui expliquent cette situation semblent être la peur du gouvernement d'alors de perdre les élections locales surtout la peur de perdre son électorat dans certaines circonscriptions administratives comme Ouidah, Allada, la Zou, Savè, Dassa, Savalou, Glazoué.

D'autres personnes ressources ont plutôt lié cette lenteur dans l'organisation des élections municipales à l'absence d'infrastructure pour abriter les futures mairies bref au coût élevé des élections.

Ce n'est donc qu'en décembre 2002 et janvier 2003 que tiendront les premières élections communales et municipales avec l'installation des premiers conseillers en mars 2003. En 2008, le Bénin a commencé la deuxième mandature, en 2015 la troisième mandature et en 2020 la quatrième mandature qui est en cours.

### **3.2. Historique de la décentralisation au Togo**

Le Togo a posé les premières pierres de la décentralisation, grâce à la constitution de 1994.

En effet dans les années 1990, la décentralisation devient une forme d'organisation administrative adoptée par de nombreux Etats de l'Afrique subsaharienne parce qu'elle suscitait l'espoir de permettre le renforcement de la démocratie et du développement à la base. En outre, il est impérieux de préciser que la décentralisation nécessite un cadre juridique bien précis, avec des collectivités territoriales, des acteurs et des compétences dévolues.

La décentralisation au Togo est juridiquement reconnue par la constitution du 14 octobre 1992 et ensuite par la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation au Togo. Cette loi a été remplacée par la loi N°2007-011 relative à la décentralisation et aux libertés locales que l'Assemblée Nationale a adopté le 1er mars 2007 et qui donne plus de précisions sur les dispositions relatives à la libre administration.

Avant la loi de 1998 il existait deux types de collectivités : la commune et la préfecture. Avec la loi de 1998, fidèle à l'esprit de la constitution, la région a été instituée collectivité territoriale en plus de la préfecture et de la commune. Malheureusement, cette loi n'a pas connu d'application : les régions n'ont pas été organisées en collectivités territoriales, les communes rurales n'ont pas été créées et au lieu des élus, ce sont des délégués spéciaux qui sont à la tête des collectivités à partir de novembre 2001. Ce n'est qu'en 2004, que le gouvernement a adopté un programme de consolidation de la décentralisation en vue de relancer le processus de décentralisation au Togo. C'est grâce à la mise en œuvre de ce programme qu'on en est arrivé à la loi de 2007 relative à la décentralisation et la gouvernance locale.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, trois points ont été essentiellement visés, à savoir le cadre juridique, la communalisation intégrale et les finances locales. Sur le plan juridique, il s'est agi de la clarification du cadre juridique, précisément de la révision des textes existant et de l'élaboration de nouveaux textes. La communalisation intégrale a nécessité une étude sur toute l'étendue du territoire qui a abouti à la production d'une monographie complète des préfectures, des communes urbaines et des cantons et villages. Au total, 406 monographies ont été élaborées. L'étude également abouti à l'élaboration de quatre avant-projets de loi et de décret. Par rapport aux lois, ce sont les avant-projets de loi

portant création des communes au Togo et celui fixant le ressort territorial de la ville de Lomé. Pour les décrets, il s'agit des avant-projets de décret portant création de nouveaux cantons au Togo et celui portant consolidation des cantons au Togo.

En ce qui concerne les finances locales, une étude a aussi été réalisée pour améliorer à l'autonomie financière des collectivités territoriales à travers :

- l'élaboration des capacités d'autofinancement des communes ;
- l'élaboration de stratégies de mobilisation de ressources pour les communes ;
- la contribution au changement du fonctionnement de la chaîne fiscale ;
- l'élaboration des textes législatifs et réglementaires.

La mise en œuvre de ce programme a permis de faire bouger les lignes en ce qui concerne le processus de décentralisation au Togo. Ainsi de la loi relative à la décentralisation de 2007, on est allé à une nouvelle loi en 2018 qui a été modifiée en 2019 permettant les premières élections locales.

### **3.3. Les ressources matérielles et humaines des communes au Bénin et au Togo**

#### **3.3.1. Les ressources humaines**

Ces ressources humaines sont constituées essentiellement des citoyens, des élus locaux, des agents de l'Etat en position de mise à disposition, des agents contractuels, en un mot de toute la population.

##### **a. Le citoyen**

Le citoyen doit être présent à tous les niveaux du processus de la décentralisation. Il est l'habitant de la commune, celui qui appartient à une ville, à une cité ou un milieu, qui se considère comme tel. Il se préoccupe des affaires de l'évolution et du développement de sa localité. Le terme citoyen recouvre ici l'homme citoyen, la femme citoyenne, ayant tous les mêmes droits et devoirs dans la cité.

Le citoyen peut agir seul en tant qu'individu, il peut aussi mener des actions en communauté ou en association (syndicat, ONG, comité villageois, etc.) : le citoyen a un double rôle, un rôle individuel et un rôle collectif. Ces organisations sont des sous composantes de la population, d'une collectivité territoriale que les autorités locales doivent amener à s'engager dans le processus de décentralisation dans le but de promouvoir une gouvernance partagée qui prend en compte les aspirations de tous les acteurs de la vie communautaire.

L'engagement du citoyen a pour effet de mettre à l'épreuve, l'efficacité des gestionnaires de la collectivité. Lorsqu'elle est réussie, la participation du citoyen peut se traduire par des avantages substantiels : des décisions plus solidaires et surtout une démocratie renforcée. Le citoyen a des droits et des devoirs, mais c'est en acceptant ses devoirs et en les assumant que le citoyen s'engage véritablement. Certains de ses devoirs sont :

- payer ses impôts et taxes. C'est par cet acte que le citoyen donne à la collectivité les moyens d'exister et de travailler pour la satisfaction de ses droits de citoyen.

- prendre des initiatives : ce faisant, le citoyen peut combler les carences de l'autorité locale. Les initiatives doivent viser l'intérêt général et répondre à un besoin d'utilité publique.

La jouissance de certains droits du citoyen constitue également un moyen de participation aux affaires de la cité :

- Le citoyen a le droit de participer au choix de ses dirigeants <sup>13</sup>

- Le citoyen a le droit de s'informer, les élus locaux doivent rendre régulièrement compte à leurs administrés.

Les citoyens sont au cœur et animent la vie de la collectivité territoriale.

### **b. Rôles des élus locaux**

Les élus locaux ont pour rôle de/d' :

- organiser et gérer les affaires de la collectivité territoriale à travers deux organes : l'organe délibérant et l'organe exécutif ;
- l'organe délibérant est l'organe décideur, il prend toutes les décisions relatives aux questions de développement économique, social, culturel etc. en vue de satisfaire les besoins des citoyens ; représente la collectivité dans ses relations avec les tiers ;
- l'organe exécutif met en œuvre ou s'assure de l'exécution des décisions issues des délibérations ;
- rendre compte régulièrement de leur gestion aux populations : explication des décisions, information des relais au sein de la population ;
- organiser, éduquer et sensibiliser les populations pour faciliter la réalisation des programmes de développement.

### **c. Le personnel des collectivités territoriales**

Le personnel de la collectivité comprend l'ensemble des agents administratifs et techniques accomplissant des missions et des tâches au sein de la collectivité. Il se répartit en trois catégories :

- les fonctionnaires de la collectivité qui sont régis par le statut des agents des collectivités territoriales
- les fonctionnaires de l'Etat détachés auprès des collectivités ou mis à leur disposition ;

---

<sup>13</sup> La loi de 2019 relative à la décentralisation et la gouvernance locale

- les agents non-fonctionnaires qui sont des contractuels ;

Le personnel de la commune est placé, sous l'autorité hiérarchique du maire.

C'est le maire, qui gère le personnel de la commune. C'est à lui que revient la charge de recruter, d'affecter, de suspendre et de licencier le personnel fonctionnaire et non fonctionnaire de la collectivité. Le recrutement des agents est guidé par le principe de l'égal accès aux emplois publics. Comme l'Etat, la commune doit organiser des concours d'accès aux emplois déclarés vacants.

En ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat en position de détachement ou de mise à disposition, seul le droit de nomination, de notation et de suspension est reconnu au maire, en matière de gestion de ceux-ci.

Il faut un personnel qualifié et bien outillé pour une gestion efficace des biens de la collectivité.

### **3.3.2. Les ressources matérielles**

La collectivité territoriale possède un patrimoine. Ce patrimoine est l'ensemble des biens meubles et immeubles nécessaires à l'exécution des tâches d'utilité publique. Il comprend le matériel de travail (bureautique, matériel roulant, engins divers d'entretien), les bâtiments, les marchés, les routes, les terrains, les forêts, etc.). La collectivité a la responsabilité de bien gérer ce patrimoine pour la satisfaction des besoins des populations.

Ces ressources constituent un "capital" qui appartient à tous les habitants et dont la collectivité a l'entière responsabilité.

## Chapitre4 : Cadre Méthodologique

Dans le cadre de cette étude, nous avons utilisé la méthode qualitative.

L'utilisation de la méthode qualitative tient au fait qu'il s'agit pour nous d'étudier et d'analyser les atouts dont dispose Banikoara en termes de mobilisation de ressources et qui font sa force et de comprendre les stratégies et mécanismes mis en place pour le succès de la mobilisation de ressources propres dans cette commune. Cette approche qualitative nous a également permis de mieux cerner les enjeux de capitalisation des bonnes pratiques de mobilisation de ressources de Banikoara et de voir dans quelle mesure les répliquer dans la commune de Kozah1, tout en tenant compte du contexte togolais de la décentralisation.

### **4.1. La collecte des données**

Elle se subdivise en deux phases : une phase exploratoire et une seconde phase qui s'est consacrée à la collecte proprement dite de données.

#### **4.1.1. La phase exploratoire**

##### **a- Observation participante**

Cette technique fait appel à la curiosité scientifique qui consiste à aller voir sur le terrain, ce qui se passe réellement, dans le cadre du phénomène étudié. Elle est nécessaire pour mieux appréhender ce que les gens disent à propos des situations (complexes) (Bowling, 1997). Plus qu'un regard autour de soi, il s'agit de capter activement des informations selon un certain nombre de dimensions, comme les lieux, les personnes, les activités. L'observation participante appelle à porter une attention particulière sur le détail de l'observation, notamment l'information visuelle et auditive sans toutefois négliger l'aspect temporel et les interactions entre les personnes. Les outils souvent appropriés pour collecter les informations sont les check-lists et les notes de terrain.

Dans le cas concret de cette étude, la technique de l'observation participante, a permis de gagner progressivement la confiance des groupes cibles notamment des acteurs de la chaîne de collecte des ressources, surtout les agents collecteurs et les contribuables. Ceci a atténué les difficultés dans la collecte des données auprès d'eux, surtout si les questions touchent leurs comportements ou leurs habitudes.

##### **b- La revue documentaire**

C'est une étape très importante de la méthodologie qui nécessite d'être faite avant de se lancer dans une étude empirique. Elle permet de collecter des informations documentaires, bibliographiques et webographiques portant sur les ouvrages, articles et autres types d'écrits en rapport avec le thème. Elle a concerné la collecte d'informations sur la gouvernance locale, la mobilisation et la gestion des finances locales, surtout les stratégies de mobilisation de ressources financières propres, bref la gouvernance économique et financière.

A ce propos, le Coordonnateur de Pôle de Mobilisation des Ressources Financières Locales de l'APIDA, nous a été d'un grand appui à travers les documents qu'il nous a fournis et sa disponibilité à nous accompagner en tant que maître de stage.

Dans la même perspective, la mairie de Banikoara et celle de Kozah1 via leurs directions administratives et financières, nous ont également beaucoup aidé en mettant à notre disposition des informations et tous les documents pertinents traitant de la question de la mobilisation des ressources financières propres.

Ces documents se composent entre autres de statistiques, des comptes administratifs, des rapports d'études, des rapports d'activités, des rapports financiers et autres documents financiers des communes, des déclarations, des textes juridiques. L'analyse de ces documents nous a donné une idée de la situation des communes de Banikoara et Kozah1, particulièrement leur situation financière. Elle a aidé en outre, à mieux appréhender le contexte des ressources locales au Togo et au Bénin, puis au niveau international.

Le but était d'utiliser plusieurs sources pour obtenir les informations et faire les recoupements nécessaires durant l'analyse.

#### **4.1.2. La phase d'enquête**

La collecte de données a été faite grâce à des guides d'entretiens. Il y a eu des entretiens individuels semi-structurés et des focus group.

##### **- Les entretiens individuels semi-structurés**

L'entretien individuel semi-structuré vise à collecter des informations en interrogeant les participants en face-à-face ou à distance via des techniques de conversation. L'entretien est alors orienté par un guide d'entretien comportant une liste de questions ouvertes ou une liste de sujets à évoquer lors de la discussion.

C'est un outil grâce auquel, on a pu identifier les points de vue, les croyances, les attitudes, les expériences des personnes enquêtées sur le phénomène étudié. Ce procédé a été utilisé pour toucher des experts, des personnes ressources et autres responsables dans les communes faisant objet de l'étude, puis des cadres travaillant sur la question des finances locales du Togo et du Bénin.

##### **- Les focus group**

Le focus group est une forme d'entretien semi-structuré mais qui a pour cible un groupe de personnes. Il consiste en une série de discussions réalisée au sein de différents groupes de participants et facilitées par un chercheur. L'objectif de la collecte par focus group est de fournir des données relatives aux croyances et aux normes du groupe à l'égard d'un sujet particulier ou d'un ensemble de questions<sup>14</sup>. Cette technique est utile quand l'interactivité et

---

<sup>14</sup> Bloor, M., & Wood, F. (2006). *Keywords in qualitative methods: A vocabulary of research concepts*. Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849209403> / Bloor, M., & Wood, F. (2006). *Mots-clés en méthodes qualitatives : un vocabulaire de concepts de recherche*. Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849209403>

le brainstorming entre les participants sont à leur summum ou sont bien renforcés afin de faire émerger des connaissances et de générer des idées permettant d’approfondir le sujet d’étude<sup>15</sup>. Un focus group sans interactivité entre les participants n’est qu’un entretien de groupe. Cette technique a été donc utilisée pour mieux saisir les comportements, attitudes, des agents collecteurs et surtout la réticence des contribuables à payer les impôts.

#### 4.2. La population cible

Les tableaux ci-dessous présentent les personnes à cibler au Bénin et au Togo dans le cadre de cette étude :

##### 4.2.1. Au Bénin : commune de Banikoara

Le tableau suivant présente la liste des enquêtés de la commune de Banikoara

**Tableau n°1 : liste des enquêtés de Banikoara**

CATEGORIES	FONCTIONS/STRUCTURES	NOMBRE
<b>Autorités locales</b>	Maire	1
	Secrétaire général	1
	Directeur des Affaires Economiques et Financières Chef Service Affaires Financières	1
	Chef Service Affaires Financières	1
	Responsable du guichet unique	1
	Inspectrice des impôts	1
<b>Les organisations de la société civile et autres structures d’appui des collectivités locales</b>	Chargé de pôle de mobilisation des ressources financières locales à APIDA	1
<b>Autres</b>	Collecteurs	7
	Contribuables	15
<b>Total</b>		29

**Source :** Auteur

<sup>15</sup> Edgar, A. Bowling, A.: 1997, Measuring Health; a Review of Quality of Life Measurement Scales (2nd ed.). Med Health Care Philos1, 181-182 (1998). <https://doi.org/10.1023/A:1009999222296> / Bowling, A., 1997, mesure de la santé; un examen des échelles de mesure de la qualité de vie (2ème éd.)

**4.2.2. Au Togo : commune de Kozah1**

Ce tableau présente les personnes enquêtées dans la commune de Kozah1

**Tableau n°2 : liste des enquêtés de la commune de Kozah1**

<b>CATEGORIES</b>	<b>FONCTIONS/STRUCTURES</b>	<b>NOMBRE</b>
<b>Responsables au niveau régional</b>	Trésorier Régional de Kara	1
<b>Autorités locales</b>	Secrétaire général de la commune de Kozah1	1
	Président de la commission affaires financières et économiques	1
	Autres Conseillers municipaux	5
	Coordinatrice du Bureau du Citoyen	1
	Comptable, Chef division des recettes	1
	Chef division des dépenses	1
	Régisseur des recettes par intérim	1
	Vice-président de la faitière des CDQ de la commune de Kozah1	1
	Président de CDQ	1
	Autres membres de CDQ	4
<b>Les organisations de la société civile et autres structures d'appui des collectivités locales</b>	Le coordonnateur du RESOKA (Réseau des organisations de la société civile de Kara)	1
<b>Autres</b>	Collecteurs	6
	Contribuables	20
<b>Total</b>		45

Source : Auteur

#### **4.3. Traitement des données**

La retranscription est la première étape de l'analyse des données recueillies. Elle a consisté à lister les informations collectées et les mettre sous forme de texte appelé « verbatim » qui représente les données brutes de l'enquête.

La seconde étape est le codage des données du verbatim. Il a consisté à explorer, décrire, classer et transformer les données qualitatives brutes en fonction d'une grille d'analyse.

La troisième étape est le traitement de données proprement dit.

Les logiciels qui ont été utilisés à cet effet sont :

- Word pour la saisie des données et ;
- Excel pour l'enregistrement et la compilation des données.

#### **4.4. Apport du stage**

Le stage nous a permis de s'enquérir de l'expérience béninoise en matière de décentralisation et surtout de la gestion des finances locales, grâce à la disponibilité et l'ouverture de notre maître de stage et des autres membres du personnel de l'APIDA.

Ainsi grâce au stage, nos compétences et connaissances en matière de gouvernance et développement local ont été significativement améliorées.

En ce qui concerne notre travail, le stage nous a offert l'opportunité de nous familiariser avec les stratégies et les mécanismes que la mairie de Banikoara a mis en place et qui font la force de la commune dans la mobilisation des ressources propres comparativement aux autres communes du département de l'Alibori. De ce fait, la capitalisation de tous ces acquis servira à renforcer les actions de mobilisation de ressources propres dans la commune de Kozah1 au Togo.

#### **4.5. Difficultés**

Les principales difficultés qui ne sont pas des difficultés d'ordre majeur, mais qui sont survenues lors de ce travail de recherche, résident spécialement au niveau de l'étape de la collecte des données et sont liées surtout à la barrière linguistique.

En effet, au Togo tout comme au Bénin, bien que le français soit la langue officielle, il y a aussi des langues nationales qui sont des dialectes, souvent parlés par la majorité de la population togolaise et béninoise des communes de l'étude. Dans la commune de Kozah1, la majorité de la population s'exprime en Kabyè. A Banikoara, c'est le Bariba qui est le dialecte dominant. Ceci a rendu un peu difficile l'étude de terrain, notamment l'enquête auprès des agents collecteurs et des contribuables, vu que nous ne nous exprimons ni en Kabyè, ni en Bariba. Le recours à un interprète a été donc envisagé pour surmonter autant que faire se peut cette difficulté.

Par ailleurs, nous nous sommes aussi confrontés à l'indisponibilité du personnel dans les deux communes, les services d'impôts, les trésoreries et les ministères du fait de leurs fréquentes réunions de travail et déplacements.

Enfin, nous voulons relever la réticence chez certains enquêtés notamment les contribuables et les agents collecteurs surtout dans les cas où les questions posées touchent leurs comportements, leurs habitudes, leurs domaines d'activités ou leurs intérêts.

## Chapitre5 : Synthèse des données collectées

### 5.1. Présentation des résultats de la collecte dans la commune de Banikoara

**Tableau n°3 : présentation des données collectées auprès des contribuables de Banikoara**

n°	Questions	Réponses convergentes	Réponses divergentes	Verbatim	Codage
1	Payez-vous régulièrement vos impôts et taxes ?	Oui, nous essayons tant bien que mal de payer les impôts et taxes pour que cela serve au développement de la commune.		Nous essayons tant bien que mal de payer les impôts et taxes locaux pour que cela serve au développement de la commune.	Motivation pour paiement des taxes et impôts
2	Que pensez-vous du tarif ?	Plus ou moins abordable		Plus ou moins abordable	Perception plus ou moins positive du tarif
3	Que pensez-vous de la politique de recouvrement de la commune ?	Le recouvrement est bien organisé avec des rôles spécifiques pour chaque acteur concerné		Le recouvrement est bien organisé avec des rôles spécifiques pour chaque acteur concerné	Notation positive de la politique de recouvrement
4	Etes-vous tenu de payer sans délai, les montants dû à la mairie ?	Non, nous avons la possibilité de payer par tranche. L'essentiel est de tout payer avant l'échéance donnée par la mairie.		L'essentiel est de tout payer avant l'échéance donnée par la mairie.	Souplesse dans le délai de paiement des taxes et impôts
5	Avez-vous déjà participé à des séances de sensibilisation et	Oui, nous pouvons retenir de ces sensibilisations quelques impôts et taxes comme la TDL		Oui, nous pouvons retenir de ces sensibilisations la TDL sur le coton,	Intérêt d'une grande partie des citoyens par rapport à la

	d'informations ou suivi des émissions sur le civisme fiscal ?	sur le coton, sur les produits vivriers, la taxe foncière.		sur les produits vivriers, la taxe foncière.	vie de la commune.
6	A quoi servent les recettes fiscales et non fiscales collectées auprès des contribuables ?	Elles servent aux investissements locaux et au fonctionnement de la mairie.		Elles servent aux investissements locaux et au fonctionnement de la mairie.	Culture de redevabilité plus ou moins acceptable
7	Etes-vous impliqués dans le choix des actions à faire en votre faveur ?	Oui, lors des AGA, le maire nous présente non seulement le travail qu'il a fait, mais nous interroge aussi sur nos besoins		Le maire nous interroge sur nos besoins	Culture d'élaboration participative des documents de planification
8	Etes-vous satisfaits de l'utilisation des ressources collectées auprès de vous ?	Plus ou moins acceptable		L'utilisation des ressources collectées est plus ou moins acceptable.	Effort de transparence dans la gestion des fonds collectés
9	Comment peut-on expliquer cette facilité de Banikoara à mobiliser des ressources auprès des contribuables ?	Depuis bien avant la décentralisation, l'homme de Banikoara avait, cette culture de la solidarité, de contribution financière au développement de la commune. C'est l'exemple d'ACODER qui	Il faut également ajouter l'implication des acteurs infra-communaux dans la réussite de la mobilisation des ressources propres	Avant la décentralisation, l'homme de Banikoara avait, cette culture de la solidarité, de contribution financière au développement de sa commune.	Facteurs culturels favorables à la mobilisation de ressources.

		<p>faisait des ponctions sur les revenus des producteurs pour répondre aux besoins de la communauté. C'est cela qui est transformé aujourd'hui en la TDL avec la décentralisation. Donc payer la TDL ne pose pas de problème aux producteurs puisqu'ils étaient habitués à ces prélèvements depuis ACODER.</p>		<p>Payer la TDL ne pose pas de problème aux producteurs puisqu'ils étaient habitués à ces prélèvements depuis ACODER.</p> <p>L'implication des acteurs infra-communaux dans la réussite de la mobilisation des ressources propres.</p>	<p>Stratégie d'action concertée avec les acteurs locaux</p>
10	<p>Quelle est l'ambiance de la collaboration entre contribuables et agents collecteurs ?</p>	<p>Tout dépend de la manière dont le collecteur aborde le contribuable. De toutes les façons, la collaboration entre contribuable et collecteurs est globalement bonne. Il n'y a pas de problème majeur.</p>		<p>Tout dépend de la manière dont le collecteur aborde le contribuable.</p>	<p>Attitude du collecteur en face du contribuable est déterminant dans la collecte des ressources.</p>

**Source :** données de l'enquête

**Tableau n°4 : présentation des données collectées auprès des collecteurs de Banikoara**

n°	Questions	Réponses convergentes	Réponses divergentes	Verbatim	Codage
1	Comment appréciez-vous globalement vos conditions de travail?	Les conditions de travail sont acceptables. Mais on peut toujours les améliorer		Les conditions de travail sont acceptables.	Appréciation des conditions de travail
2	Les moyens (matériels, financiers, humains...etc.) sont-ils à votre disposition pour que vous fassiez bien votre travail ?	Oui, nous avons le nécessaire		Nous avons le nécessaire	Appréciation des conditions de travail
3	Avez-vous des objectifs que vous devez atteindre en termes de recouvrement de taxes et d'impôts ?	Non, nous n'avons pas d'objectifs à atteindre en termes de recouvrement, mais les choses sont organisées de telle façon que chaque collecteur cherche quand même à faire le maximum qu'il peut.		Pas d'objectifs à atteindre en termes de recouvrement	Absence d'indicateurs de performance des collecteurs
4	Etes-vous satisfait de votre rémunération ?	On aurait aimé avoir un contrat de travail en bonne et due forme avec un salaire fixe, mais vu que c'est un contrat à la tâche,		Les collecteurs se contentent de leurs commissions.	Insatisfaction des collecteurs par rapport à leur rémunération

		on se contente de nos commissions.			
5	Avez-vous un contrat de travail ?	Oui, un contrat à la tâche		Un contrat à la tâche	Nature du contrat
6	Avez-vous un cahier de charges ?	Non			
7	Les avis d'impositions sont-ils envoyés à temps aux contribuables ?	Oui généralement, cela se fait à temps.		Généralement, cela se fait à temps.	Respect du délai dans l'envoi des avis d'impositions fiscales.
8	Les contribuables sont-ils tenus de payer sans délai la totalité du montant qu'ils doivent à la mairie ?	Non, ils peuvent choisir de payer selon les modalités qu'ils veulent. L'essentiel est qu'ils soient dans le délai qui leur est accordé par la mairie.		Le contribuable peut payer par tranche, l'essentiel est qu'il paie tout avant la fin de l'échéance.	Flexibilité dans le paiement des montants dus à la mairie.
9	Quelle est l'ambiance de votre collaboration avec les contribuables ?	Ambiance globalement acceptable. Tout dépend de la manière dont le collecteur s'y prend.		Ambiance globalement acceptable.	Ambiance plus ou moins stable entre contribuables et collecteurs
10	Qu'est-ce que l'opinion pense globalement des agents collecteurs ?	Les collecteurs ne sont pas trop mal perçus parce qu'on sait qu'ils travaillent pour la communauté.		Les collecteurs travaillent pour la communauté.	Image acceptable des collecteurs.

11	Comment peut-on expliquer cette facilité de Banikoara à mobiliser les ressources financières locales propres ? Quel est le secret ?	Aujourd'hui, c'est une stratégie de mobilisation concertée qui est mise en place par la mairie. Les leaders infra-communaux y jouent un grand rôle.		Les leaders infra-communaux y jouent un grand rôle.	Stratégie plus ou moins inclusive
----	---	---	--	---	-----------------------------------

**Source :** données de l'enquête

**Tableau n°5 : présentation des données collectées auprès des autorités de Banikoara**

n°	Questions	Réponses convergentes	Réponses divergentes	Verbatim	Codage
1	La problématique de la mobilisation de ressources propres, est-elle une préoccupation pour l'Etat béninois et pour les collectivités territoriales béninoises ?	Oui			
2	Quelles sont les principales mesures prises par l'Etat Béninois et au niveau local pour palier à la faiblesse des ressources	L'Etat a mis en place un cadre institutionnel et juridique permettant une mobilisation optimale des ressources. Au niveau local, un		Le cadre institutionnel et juridique ; le plan de mobilisation de ressources propres.	Intérêt de l'Etat et de la commune de Banikoara à la question de mobilisation de ressources propres.

	financières propres ?	plan de mobilisation de ressources propres a été élaboré grâce à des partenaires et à APIDA.			
3	Quel rôle joue le cadre institutionnel fiscal béninois dans la valorisation des potentialités économiques de Banikoara ? En quoi, ce cadre contribuerait à améliorer le niveau de mobilisation des ressources propres ?	Le cadre institutionnel fiscal à travers la TDL, a permis à Banikoara de se révéler et de se hisser à un niveau élevé parmi les autres communes. En effet, la TDL représente la grande partie des ressources dans le budget de Banikoara, surtout la TDL coton, les gros et petits ruminants et les céréales. Avant la TDL, la production locale était à son summum. La TDL est venue seulement valoriser cette production et par ricochet améliorer le niveau des recettes propres.		La TDL, a permis à Banikoara de se révéler et de se hisser à un niveau élevé parmi les autres communes.  La TDL représente la grande partie des ressources dans le budget de Banikoara.  La TDL est venue valoriser cette production et d'améliorer le niveau des recettes propres.	La TDL est favorable à Banikoara
4	Ce cadre institutionnel fiscal peut-il	La proposition peut prendre corps si le pouvoir politique	Nous ne savons pas. Nous ne maîtrisons pas les	La proposition peut prendre corps si le pouvoir	Volonté politique, consistance

	<p>être reproduit dans d'autres pays de la sous-région, comme le Togo, pour élargir l'assiette fiscale des communes à faible potentiel fiscal ?</p> <p>Quelles peuvent être les obstacles socio-politiques, légaux, culturels et économiques qui peuvent freiner la reproduction de ce cadre institutionnel fiscal au Togo ?</p> <p>Comment pourrait-on les surmonter ?</p>	<p>l'accompagne. En plus de ça, il faut également s'assurer de la consistance des matières dans les communes togolaises dont Kozah1. Le Bénin est dans un processus de décentralisation de niveau1. Le Togo est parti du niveau des arrondissements et ce niveau ne permet pas souvent aux communes de développer leur autonomie financière.</p>	<p>réalités du Togo pour nous prononcer sur cette question.</p>	<p>politique l'accompagne.</p> <p>Il faut également s'assurer de la consistance des matières dans les communes togolaises dont Kozah1.</p> <p>Le niveau de découpage du Togo, ne permet pas souvent aux communes de développer leur autonomie financière.</p>	<p>des matières, type de découpage territorial</p>
<p>5</p>	<p>Quels sont les atouts dont dispose Banikoara en termes de mobilisation de ressources et qui font sa force ?</p>	<p>L'étendue du territoire qui permet de développer la production locale, notamment l'agriculture et l'élevage.</p> <p>L'existence de la radio de proximité permet de communiquer directement avec la</p>		<p>La production locale, notamment l'agriculture et l'élevage. Les trois grands marchés à Bétail, l'existence de la radio de proximité permet de communiquer directement avec la population. Banikoara est</p>	<p>Les atouts sont visibles</p>

		<p>population.                  Banikoara est la 6<sup>ème</sup> plus grande commune du Bénin en termes de démographie et est ouvert sur le Burkina, les communes de l'Atacora et le Niger, cela veut dire que les débouchés pour ses produits sont à côté. Les trois grands marchés à Bétail, l'usine d'égrenage de coton..etc.</p>		<p>ouvert sur le Burkina, les communes de l'Atacora et le Niger, cela veut dire que les débouchés pour ses produits sont à côté.</p>	
<b>6</b>	<p>Quels sont les mécanismes qui y sont mis en place pour un succès de la mobilisation des ressources propres ?</p>	<p>Le plan stratégique de mobilisation de ressources, le guichet unique, l'implication des organes infra communaux, le mécanisme mis en place pour maîtriser la production globale de la commune tant au niveau de l'agriculture que de l'élevage.</p>		<p>Le plan stratégique de mobilisation de ressources, le guichet unique, l'implication des organes infra communaux, la maîtrise de la production globale</p>	<p>Les mécanismes sont bien huilés</p>
<b>7</b>	<p>Ces mécanismes peuvent-ils être reproduits dans d'autres</p>	<p>Oui</p>			

	communes de la sous-région comme les communes togolaises ?				
<b>8</b>	Quelles peuvent être les stratégies à adopter par l'Etat et les autorités locales pour que la reproduction de ces mécanismes soit effective au Togo ?	Il faut d'abord une volonté politique, ensuite étudier l'adaptabilité de ces mécanismes dans les communes togolaises en tenant compte des potentialités économiques de ces communes.		La volonté politique et l'adaptation de ces mécanismes au contexte socio-économique des communes togolaises.	Importance de la domestication de ces mécanismes
<b>9</b>	Existe-il des facteurs socio-culturels qui contribuent aussi au succès de la mobilisation des ressources propres de Banikoara ? Si oui, lesquels ?	La solidarité légendaire de l'homme de Banikoara. Il y avait une culture de mobilisation de ressources propres avant la décentralisation. C'est le cas de l'expérience de ACODER qui a connu un succès éclatant à la satisfaction des producteurs de Banikoara.		La solidarité légendaire de l'homme de Banikoara. L'existence d'une culture de mobilisation de ressources propres avant la décentralisation.	Facteurs culturels très ancrés dans l'homme de Banikoara
<b>10</b>	Que pensez-vous de la politique de recouvrement adoptée par	C'est vrai qu'au niveau de la TDL, le mécanisme est déjà huilé, mais au niveau des autres		Au niveau des autres taxes, des efforts doivent être faits pour améliorer le	Défi d'amélioration du niveau des recettes des autres taxes.

	votre commune ?	taxes, comme la taxe foncière, des efforts doivent être faits pour améliorer le niveau des recettes.		niveau des recettes.	
<b>11</b>	Les contribuables sont-ils tenus de payer sans délai la totalité du montant qu'ils doivent à la mairie ? Ont-ils la possibilité de faire le paiement par tranche ?	Non il y un délai qui leur est accordé.		Il y un délai qui leur est accordé.	Existence d'un délai
<b>12</b>	Les contribuables sont-ils suffisamment sensibilisés ou informés sur les raisons qui justifient les taxes et impôts ?	Oui ils sont sensibilisés, mais la sensibilisation continue.		La sensibilisation continue	Amélioration continue
<b>13</b>	Comment Banikoara arrive-t-elle à surmonter la réticence des contribuables à payer leurs taxes et impôts ?	Au niveau delà TDL, le mécanisme est déjà huilé, mais pour les autres taxes, comme la taxe foncière, les habitants ne comprennent pas pourquoi ils acquièrent les		Par rapport au succès de la mobilisation des ressources, en dehors des mécanismes et des facteurs culturels, il dépend fortement de la	La transparence dans la gestion financière est le socle de la réussite de la mobilisation des ressources propres

	<p>Comment peut-on expliquer cette facilité de Banikoara à mobiliser les ressources financières propres ? Quel est le secret ?</p>	<p>terrains et construisent les maisons à leurs propres frais et on leur demande de payer des taxes. Donc il y a un travail de sensibilisation qui continue de se faire. Par rapport au succès de la mobilisation des ressources, en dehors des mécanismes et des facteurs culturels, il dépend fortement de la reddition des comptes qui convainc la population.</p>		<p>reddition des comptes qui convainc la population.</p>	
14	<p>Quels sont les principaux acteurs de la chaîne de mobilisation des ressources locales ?</p> <p>Quels rôles jouent chaque acteur ?</p> <p>Est-ce-que chacun joue bien son rôle ?</p>	<p>Le maire, le DAFE, l'inspecteur, le Receveur des impôts, le Trésorier communal, les collecteurs. Le maire est l'ordonnateur, le DAFE supervise tout, l'inspecteur fait le recensement et émet les avis. Le receveur prend en charge les avis, distribue et le recouvrement. Les collecteurs font le recouvrement. Le</p>		<p>Chacun d'entre eux joue son rôle.</p>	<p>Engagement de tous les acteurs</p>

		Trésorier communal encaisse les recettes.  Chacun d'entre eux joue son rôle.			
15	Les principaux acteurs de la chaîne de mobilisation des ressources locales, ont-t-ils chacun un contrat de travail ?  Ont-ils des objectifs qu'ils doivent atteindre en termes de recouvrement hebdomadaire ment ou mensuellement ?	Ils ont tous un contrat sauf les collecteurs qui sont liés à la mairie par un contrat à la tâche.  Oui il y a des objectifs fixés en termes de recouvrement		Ils ont tous un contrat sauf les collecteurs qui sont liés à la mairie par un contrat à la tâche.  Oui il y a des objectifs fixés en termes de recouvrement	Disponibilité de contrat pour tous les acteurs  Existence d'objectifs
16	Les avis d'impositions sont-ils envoyés à temps aux contribuables pour leurs permettre de s'acquitter dans les meilleurs délais, leurs dettes fiscales ?	Oui les avis sont envoyés à la bonne date aux contribuables		Les avis sont envoyés à la bonne date aux contribuables	Pas de retard
17	Quel est l'ambiance de collaboration	Il y a une bonne ambiance, mais tout dépend de la		Il y a une bonne ambiance	Ambiance acceptable

	entre les contribuables et les agents collecteurs ?	manière dont le collecteur aborde le contribuable.		Tout dépend de la manière dont le collecteur aborde le contribuable	Le bon comportement du collecteur reste déterminant.
<b>18</b>	Existe-t-il un cadre de concertation des différents acteurs de la chaîne de mobilisation des ressources propres ?	Oui		Oui	Existence d'un cadre
<b>19</b>	Existe-t-il des formations régulières à l'endroit des agents de la mairie chargés de la mobilisation des ressources ?	Les formations existent mais elles ne sont pas régulières.		Les formations existent mais elles ne sont pas régulières.	Nécessité de multiplier les formations.
<b>20</b>	La mairie a-t-elle une maîtrise du potentiel fiscal et non fiscal de la commune ? La mairie dispose-t-elle d'une base de données exhaustive des contribuables selon chaque	A travers l'évaluation du gisement fiscal débouchant sur l'élaboration d'un plan de mobilisation de ressources, la mairie est en train de maîtriser peu à peu son potentiel fiscal et non fiscal, vu que celui-ci n'est pas stable. La mairie dispose		A travers l'évaluation du gisement fiscal, la mairie est en train de maîtriser peu à peu son potentiel fiscal et non fiscal, vu que celui-ci n'est pas stable. La mairie dispose donc d'une base de données des contribuables.	La maîtrise du potentiel est en cours. Existence de la base de données des contribuables

	type de taxes ou impôts ?	donc d'une base de données des contribuables.			
<b>21</b>	Les citoyens ont-ils le droit de savoir l'utilisation qui est faite des recettes collectées auprès d'eux ? Par quel mécanisme ?	Oui par leur participation à la reddition des comptes		La participation des citoyens à la reddition des comptes	Intérêt des citoyens pour les affaires de la commune
<b>22</b>	Sont-ils impliqués dans le choix des actions à faire en leur faveur ? Par quel mécanisme ?	Oui par la prise en compte de leurs avis lors des AGA.		La prise en compte de leurs avis lors des AGA.	Implication des citoyens
<b>23</b>	Les citoyens sont-ils satisfaits de l'utilisation qui est faite des ressources collectées auprès d'eux ?	Oui cela se manifeste lors des redditions de compte et à travers les émissions interactives organisées par la mairie et qui permet aux citoyens de se prononcer sur la gestion des ressources collectées.		Les citoyens expriment leurs sentiments de satisfaction lors des redditions de compte et des émissions interactives.	Satisfaction des citoyens

**Source :** données de l'enquête

## 5.2. Présentation des données collectées dans la commune de Kozah1

Les tableaux suivants présentent les résultats de la collecte de données dans la commune de Kozah1

**Tableau n°6 : Présentation des données collectées auprès des contribuables de Kozah1**

N°	Questions	Réponses convergentes	Réponses divergentes	Verbatim	Codage
1	Payez-vous régulièrement vos impôts et taxes ?	Non, nous ne voyons pas l'intérêt de payer ces taxes, vu que les autorités communales ne réalisent rien dans la commune pour le bien des citoyens. C'est vrai que les collecteurs passent collecter les fonds chez nous, mais nous ne savons pas concrètement à quoi servent les fonds que nous leurs donnons.	Oui, c'est un devoir civique et cela contribue au développement de la commune.	Nous ne savons pas concrètement à quoi servent les fonds collectés auprès de nous.  Payer les impôts est un devoir civique et cela contribue au développement de la commune.	Non motivation pour paiement des taxes et impôts
2	Que pensez-vous du tarif ?	Abordable	Non abordable, le tarif devrait être fixé en fonction de revenus du contribuable.	Fixer le tarif en fonction du revenu du contribuable pour le rendre plus abordable	Perception du tarif varie.
3	Que pensez-vous de la politique de recouvrement de la commune ?	Elle est peu agressive, il y a une mauvaise organisation	Elle est souple	Il y a une mauvaise organisation du recouvrement	Notation négative de la politique de recouvrement
4	Qu'es-ce-qui explique	Manque de sensibilisation et de	Réticence des contribuables,	Manque de stratégie pour	Causes de la faiblesse des

	selon-vous, la faiblesse des recettes locales propres de la commune de Kozah1 ?	stratégie pour mobiliser les ressources, agents collecteurs corrompus, détournement de fonds, faible investissements locaux, manque de transparence dans l'utilisation des fonds.	ignorance des contribuables des avantages de la mobilisation des recettes, non maîtrise du potentiel fiscal, faible niveau de vie du citoyen.	mobiliser les ressources, manque de transparence dans la gestion des fonds, non maîtrise du potentiel fiscal	recettes propres
5	Que peut-on faire pour améliorer le niveau des recettes ?	Sensibiliser les contribuables sur l'utilisation qui est faite des recettes, améliorer la visibilité des investissements locaux et la transparence dans la gestion des fonds collectés, faire régulièrement le point à la population, améliorer la confiance entre l'autorité et le citoyen.	Recenser tous les contribuables, mettre en place un politique d'encouragement de l'entrepreneuriat en permettant aux nouveaux entrepreneurs de voir leurs entreprises grandir avant de commencer par payer les taxes et impôts.	Recensement des contribuables, Transparence dans la gestion des fonds collectés, Sensibilisation de la population.	Proposition de mesures pour améliorer les recettes propres.
6	Etes-vous tenu de payer sans délai, les montants dû à la mairie ?	Non, nous avons la possibilité de payer par tranche.			Souplesse dans le délai de paiement des taxes et impôts
7	Avez-vous déjà participé à des séances de sensibilisation et	Non parce qu'il y a trop de mensonges, parce que ça ne m'intéresse pas, je n'ai pas le temps.	Oui, nous pouvons retenir de ces sensibilisations quelques impôts et taxes comme	Ça ne m'intéresse pas, je n'ai pas le temps et il y a trop de mensonges	Désintérêt d'une grande partie des citoyens par rapport à la vie

	d'informations ou suivi des émissions sur le civisme fiscal ?		l'impôt sur le transport routier, l'impôt sur salaire mensuel pour le fonctionnaire, les taxes d'habitation, la taxe foncière.		de la commune, crise de confiance entre l'autorité locale et le citoyen.
8	A quoi servent les recettes fiscales et non fiscales collectées auprès des contribuables ?	Elles devraient servir au fonctionnement de la mairie, au développement de la commune et aux investissements locaux mais malheureusement, il y a encore du chemin à faire pour assurer la transparence de la gestion financière		Il y a du chemin à faire pour assurer la transparence dans la gestion financière	Absence de la culture de redevabilité des mandataires à l'endroit des mandants
9	Etes-vous impliqués dans le choix des actions à faire en votre faveur ?	Non	Oui, via l'élaboration du PDC, la conception du budget à travers le bureau du citoyen	La plupart des contribuables ne se sentent pas impliqués dans l'élaboration des documents de planification	Absence de culture d'élaboration participative des documents de planification
10	Etes-vous satisfaits de l'utilisation des ressources collectées auprès de vous ?	Non, nous reprochons le manque de transparence et la non-implication des citoyens.		Le manque de transparence et la non-implication des citoyens	Absence de transparence dans la gestion des fonds collectés
11	A part les taxes et impôts actuels, seriez-vous prêts à contribuer	Oui mais à condition que cela serve uniquement aux investissements locaux. Et il faut	Oui, on pouvait instaurer une taxe supplémentaire	La taxe de développement local devrait servir uniquement aux	L'applicabilité de la taxe de développement local dans la

	encore pour le paiement d'une taxe de développement local qui sera prélevée sur les potentialités économiques de la commune ?	sensibiliser les contribuables sur le bien-fondé de cette taxe.	pour ceux qui ont des revenus élevés.	investissements locaux  Adapter le tarif de la taxe en fonction du revenu	commune de Kozah1
12	Quelle est l'ambiance de la collaboration entre contribuables et agents collecteurs ?	Ça dépend de la manière dont le collecteur aborde le contribuable. Il peut y avoir une bonne ambiance, des disputes. De toute façon, il serait bien de contrôler et sanctionner les agents collecteurs pour les amener à changer de comportement.		Le collecteur doit bien aborder le contribuable, il serait bien de contrôler et de sanctionner les agents collecteurs	Attitude du collecteur en face du contribuable

**Source :** données de l'enquête

**Tableau n°7 : Présentation des données collectées auprès des collecteurs de Kozah1**

N°	Questions	Réponses convergentes	Réponses divergentes	Verbatim	Codage
1	Comment appréciez-vous globalement vos conditions de travail?	Les conditions de travail ne sont pas bonnes. Elles méritent d'être améliorées pour que cela rejaille positivement sur les		Les conditions de travail ne sont pas bonnes.	Appréciation négative des conditions de travail

		ressources collectées.			
2	Les moyens (matériels, financiers, humains...etc.) sont-ils à votre disposition pour que vous fassiez bien votre travail ?	Non, il y a manque de matériel de travail (sac, les parapluies...etc.), de moyen de déplacement pour ratisser toute la ville, vu que les collecteurs sont en nombre insuffisant.		Manque de matériel de travail et de moyens de déplacement.	Appréciation négative des conditions de travail
3	Avez-vous des objectifs que vous devez atteindre en termes de recouvrement de taxes et d'impôts ?	Non, nous n'avons pas d'objectifs à atteindre en termes de recouvrement.		Pas d'objectifs à atteindre en termes de recouvrement	Absence d'indicateurs de performance des collecteurs
4	Etes-vous satisfait de votre rémunération ?	Non, nous ne sommes pas satisfaits de notre rémunération.		Les collecteurs ne sont pas satisfaits de leur rémunération	Insatisfaction des collecteurs par rapport à leur rémunération
5	Avez-vous un contrat de travail ?	Oui, un contrat à la tâche		Un contrat à la tâche	Non appréciation du type de contrat.
6	Avez-vous un cahier de charges ?	Non			
7	Les avis d'impositions sont-ils envoyés à temps aux	Parfois, ils sont envoyés à temps, mais bien souvent, il y a des retards qui sont accusés.		Bien souvent, il y a des retards dans l'envoi des avis d'impositions fiscales.	Retards dans l'envoi des avis d'impositions fiscales.

	contribuables ?				
8	Les contribuables sont-ils tenus de payer sans délai la totalité du montant qu'ils doivent à la mairie ?	Non, ils ont un délai au bout duquel, ils doivent payer. Ce n'est pas établi qu'ils paient par tranche, mais un contribuable qui veut le faire ainsi, peut le faire. L'essentiel est qu'il paie tout avant la fin de l'échéance.		Le contribuable peut payer par tranche, l'essentiel est qu'il paie tout avant la fin de l'échéance.	Flexibilité dans le paiement des montants dus à la mairie.
9	Qu'est-ce qui explique selon-vous, la faiblesse des recettes locales propres de la commune de Kozah1 ?	L'insuffisance de moyens matériels et financiers, l'insuffisance des investissements locaux, le manque de sensibilisation des contribuables sur le civisme fiscal, la réticence des contribuables.		Insuffisance de moyens matériels et financiers, insuffisance des investissements locaux.	Causes de la faiblesse des recettes propres.
10	Que peut-on faire pour améliorer le niveau des recettes ?	La transparence dans la gestion des fonds collectés, organiser des journées de sensibilisation sur le civisme fiscal, améliorer la visibilité des investissements locaux, disponibilité de moyens matériels et financiers.		Transparence dans la gestion financière, sensibilisation, visibilité des investissements locaux, moyens matériels et financiers.	Approches de solutions pour améliorer les recettes.
11	A part les taxes et impôts actuels,	Sur le principe oui, mais ils seront prêts à le faire lorsque	Non, à cause du déclin des activités économiques, de la	Déclin des activités économiques,	Facteurs qui peuvent entraver la

	<p>pensez-vous que les contribuables seraient prêts à contribuer encore pour le paiement d'une taxe de développement local qui sera prélevée sur les potentialités économiques de la commune ?</p>	<p>leurs conditions de vie vont s'améliorer.</p>	<p>mauvaise gestion des fonds locaux et de la non-visibilité des investissements locaux</p>	<p>mauvaise gestion des fonds locaux</p>	<p>reproduction de la TDL dans Kozah1</p>
12	<p>Quelle est l'ambiance de votre collaboration avec les contribuables ?</p>	<p>Disputes, ou menaces parfois.</p>	<p>Bonne ambiance.</p>	<p>Disputes ou menaces, bonne ambiance.</p>	<p>Ambiance non stable entre contribuables et collecteurs</p>
13	<p>Qu'est-ce que l'opinion pense globalement des agents collecteurs ?</p>	<p>Que nous sommes des voleurs, que l'argent que nous collectons ne va pas à destination.</p>		<p>Les collecteurs sont considérés comme des voleurs, des gens qui empochent les sous qu'ils collectent auprès des contribuables.</p>	<p>Mauvaise image des collecteurs</p>

**Source :** données de l'enquête

**Tableau n°8 : Présentation des données collectées auprès des autorités de Kozah1**

n°	Questions	Réponses convergentes	Réponses divergentes	Verbatim	Codage
1	La problématique de la mobilisation de ressources propres, est-elle une préoccupation pour l'Etat togolais et pour les collectivités territoriales togolaises ?	Oui, dans la mesure où avec la décentralisation, l'Etat doit accompagner les communes à mobiliser leurs propres ressources. Et c'est la préoccupation des conseillers de l'actuelle mandature.		L'Etat doit accompagner les communes à mobiliser leurs propres ressources. C'est la préoccupation des conseillers de l'actuelle mandature.	Intérêt de l'Etat et des communes dont Kozah1 à la question de mobilisation de ressources propres
2	Quelles sont les principales mesures prises au niveau national et local pour palier à la faiblesse des ressources financières propres ?	La mise en place par l'Etat togolais, du FACT qui est destiné à l'investissement et non au fonctionnement. L'accompagnement de l'OTR pour la mobilisation des recettes fiscales et aussi celui des trésoriers régionaux. L'Etat a accepté certaines coopérations décentralisées, par exemple avec la GIZ qui vient en appui		FACT qui est destiné à l'investissement. L'accompagnement de l'OTR pour la mobilisation des recettes fiscales. L'accompagnement des trésoriers régionaux. La GIZ vient en appui technique aux communes.	Quelques mesures prises par l'Etat togolais.

		technique aux communes.			
3	Quelles sont les principales causes de la faiblesse des ressources locales propres dans les communes togolaises et spécialement dans la commune de Kozah1 ?	La mauvaise organisation du recouvrement, l'insuffisance des moyens logistiques et humains pour le recouvrement, la non-motivation des collecteurs du fait qu'ils sont payés sur ce qu'ils ont collecté. Certains parmi eux sont auteurs de malversations.	Les populations n'étaient pas très habituées aux taxes communales, elles ne comprennent pas le bien-fondé de ces taxes.	L'insuffisance des moyens logistiques et humains pour le recouvrement, la non-motivation des collecteurs du fait qu'ils sont payés sur ce qu'ils ont collecté. Les populations ne comprennent pas le bien-fondé de ces taxes.	Moyens matériels et humains pour le recouvrement, la rémunération des collecteurs, l'éducation de la population.
4	La réforme du cadre institutionnel fiscal, pourrait-il contribuer à améliorer le niveau des recettes locales propres au Togo?	Oui, pourquoi pas. Il est toujours bien d'approfondir les réflexions sur le cadre institutionnel fiscal pour voir quelles innovations peuvent permettre d'améliorer les recettes propres des communes.		Approfondir les réflexions sur le cadre institutionnel fiscal pour voir quelles innovations peuvent permettre d'améliorer les recettes propres des communes.	Amélioration continue de l'existant
5	Le cadre institutionnel fiscal béninois pourrait-il servir de cas d'école au Togo ? Quelles peuvent être	C'est une bonne chose de s'inspirer du cadre institutionnel fiscal du Bénin surtout de l'expérimentation de la TDL, vu que ce pays a presque les mêmes réalités que		Pour reproduire la TDL dans les communes togolaises et particulièrement Kozah1, il faudrait une volonté politique, s'assurer de la	Pertinence et conditions à remplir pour la reproduction de la TDL dans Kozah1

	<p>les obstacles socio-politiques, légaux, culturels et économiques qui peuvent freiner la reproduction de ce cadre institutionnel fiscal au Togo ?</p> <p>Comment pourrait-on les surmonter ?</p>	<p>nous. Pour reproduire la TDL dans les communes togolaises et particulièrement Kozah1, il faudrait une volonté politique, s'assurer de la consistance de la matière dans la commune de Kozah1 et sensibiliser également la population.</p>		<p>consistance de la matière dans la commune de Kozah1 et sensibiliser également la population.</p>	
6	<p>Quels sont les atouts dont dispose la commune de Kozah1 et qui peuvent être exploités pour rehausser le niveau des ressources propres de la commune ?</p>	<p>La richesse culturelle qui mobilise beaucoup d'acteurs économiques mais dont malheureusement la mairie ne profite pas. Il y a en outre les minerais. Il faut aussi ajouter la position stratégique de Kozah1 qui peut lui permettre de développer un grand carrefour commercial international.</p>		<p>La richesse culturelle, les minerais, la position stratégique de Kozah1</p>	<p>Potentialités économiques</p>
7	<p>Ces atouts sont-ils suffisamment exploités ? Si</p>	<p>Problème de leadership, intérêts de certains hauts fonctionnaires,</p>		<p>Intérêts personnels, problème de leadership,</p>	<p>Les goulots d'étranglement à surmonter</p>

	non quels sont les éventuels freins à leur exploitation ?	absence de politique pour la gestion des minerais au profit des collectivités		gestion des minerais en défaveur des collectivités	pour bénéficier de ces atouts.
8	Quels sont les mesures à prendre pour optimiser les ressources propres grâce à ces atouts ?	Construire des arènes et des stands pour accueillir les festivités culturelles. Instaurer des tickets pour avoir accès aux arènes, que les stands soient payant. Revoir au profit de la commune les contrats avec les sociétés qui exploitent les minerais, enfin renforcer les capacités des autorités locales sur le leadership.		Instaurer des tickets et des stands payant.  Revoir au profit de la commune les contrats avec les sociétés qui exploitent les minerais,	Mesures concrètes à prendre.
9	Que pensez-vous de la politique de recouvrement adoptée par les communes togolaises et spécialement la commune de Kozah1?	Elle est à parfaire, il y a manque de rigueur, le contrôle est pratiquement inexistant.		A parfaire, manque de rigueur, contrôle inexistant.	La politique de recouvrement est à revoir.

10	Les contribuables sont-ils suffisamment sensibilisés ou informés sur les raisons qui justifient les taxes ?	Non pas suffisamment		Pas suffisamment	Appréciation du niveau de sensibilisation des contribuables.
11	Les avis d'impositions sont-ils envoyés à temps aux contribuables pour leurs permettre de payer dans les meilleurs délais, leurs dettes fiscales ?	Non, le travail est fastidieux, le personnel étant insuffisant et il n'y a pas de logiciel approprié pour le faire.		Absence de logiciel approprié	Absence de l'outil approprié pour l'émission des avis
12	Les contribuables sont-ils tenus de payer sans délai la totalité du montant qu'ils doivent à la mairie ?  Ont-ils la possibilité de faire le paiement par tranche ?	Non il y a un délai indiqué sur l'avis d'imposition. Le contribuable peut décider de payer selon des modalités qui lui conviennent, mais payer tout dans le délai qui lui est accordé.		Un délai indiqué sur l'avis d'imposition	Flexibilité dans le paiement
13	Existe-t-il un cadre de concertation	Non. Il y a les CCL, quadrilogue, mais pas un cadre		Pas un cadre spécifiquement pour la	Cadre de concertation inexistant.

	des différents acteurs de la mobilisation de ressources au niveau local?	spécifiquement pour la mobilisation de ressources propres.		mobilisation de ressources propres.	
14	Existe-t-il des formations régulières à l'endroit des agents de la mairie chargés de la mobilisation des ressources ?	Par moment, il y a des formations, mais ce n'est pas régulier.		Par moment	Irrégularité des formations
15	Les communes togolaises et particulièrement la commune de Kozah1 a-t-elle une maîtrise de son potentiel fiscal et non fiscal ? Les communes togolaises et spécialement la commune de Kozah1 dispose-t-elle d'une base de données exhaustive des contribuables selon chaque type de taxes ou impôts ?	Le processus est lancé. Le fichier du contribuable existant n'est pas fiable, il reste à améliorer.		Processus lancé, fichier du contribuable à améliorer.	Le fichier du contribuable est à parfaire.

<p><b>16</b></p>	<p>Quels sont les principaux acteurs de la chaîne de collecte des ressources locales ?</p> <p>Quels rôles jouent chaque acteur ?</p> <p>Es-ce-que chacun joue bien son rôle ?</p>	<p>Les acteurs sont le maire, le DAF, la commission des finances, le comptable, le Trésorier régional, les collecteurs. Le DAF coiffe tout. La commission est chargée d'évaluer les dépenses et recettes, le maire est l'ordonnateur, le comptable est en charge du recouvrement, le comptable public garde les recettes collectées et les collecteurs sont chargés du recouvrement.</p> <p>Chacun essaie de donner le meilleur pour bien assumer son rôle.</p>		<p>Chacun essaie de donner le meilleur pour bien assumer son rôle.</p>	<p>Engagement des acteurs</p>
<p><b>17</b></p>	<p>Les principaux acteurs de la chaîne de collecte des ressources locales, ont-t-ils chacun un contrat de travail ?</p> <p>Ont-ils des objectifs qu'ils doivent atteindre en</p>	<p>Oui ils ont des contrats sauf que les collecteurs ont un contrat à la tâche. Ils sont payés en fonction des recettes recouvrés. Par ailleurs, les acteurs n'ont pas d'objectifs qu'ils doivent atteindre en termes de</p>		<p>Ils ont des contrats mais pas d'objectifs en termes de recouvrement.</p>	<p>Disponibilité des contrats mais pas d'indicateurs de recouvrement.</p>

	termes de recouvrement hebdomadaire ment ou mensuellement ?	recouvrement, périodiquement.			
18	Quel est l'état de la collaboration entre les contribuables et les agents collecteurs ?	Le degré d'incivisme étant élevé, cela entraîne une mauvaise collaboration entre contribuables et collecteurs. Donc il n'y a pas une bonne ambiance parce que les contribuables ne comprennent pas le bien-fondé des taxes qu'ils doivent payer.		Mauvaise collaboration : degré d'incivisme, non compréhension du bien-fondé des taxes.	Facteurs déterminants l'état de la collaboration
19	Les citoyens ont-ils le droit de savoir l'utilisation qui est faite des recettes collectées auprès d'eux ? Par quel mécanisme ?	Oui, ils sont invités à la session budgétaire et à la reddition des comptes, mais ils ne viennent pas. Les opérateurs économiques qui sont invités, envoient souvent des gens qui n'ont pas pouvoir de décision. Il y a l'autre aspect selon lequel, certains citoyens ne savent pas qu'ils	Même le BdC qui devrait servir d'interface entre les autorités communales et les citoyens est peu fréquenté par ceux-ci.	Les citoyens invités ne viennent pas. Les opérateurs économiques se font représenter par des personnes n'ayant pas de pouvoir de décision. Certains citoyens n'ont pas conscience de ce droit.  Faible fréquentation du BdC par les citoyens.	Manque d'intérêt des citoyens pour les affaires de la commune.

		peuvent y participer.			
<b>20</b>	Sont-ils impliqués dans le choix des actions à faire en leur faveur ? Par quel mécanisme ?	Oui par le biais de leurs représentants que sont les acteurs locaux, comme les comités de développement de quartiers, les organisations de la société civile.		Les citoyens sont impliqués par le biais des acteurs locaux.	Implication indirecte
<b>21</b>	Les citoyens sont-ils satisfaits de l'utilisation qui est faite des recettes locales propres ?	Non satisfaction	Pas totalement ou presque pas.	Insatisfaction des populations	Insatisfaction des populations

**Source :** données de l'enquête

## **Chapitre6 : Analyse et interprétation des données recueillies dans Banikoara et Kozah1**

### **6.1. Analyse et interprétation de la situation à Banikoara**

#### **6.1.1. La problématique de la mobilisation de ressources propres, une préoccupation pour l'Etat béninois et pour les collectivités territoriales béninoises**

Il faut noter que, quand on parle du processus de la décentralisation, l'objectif pour l'Etat béninois, c'est de pouvoir amener l'équilibre régional. Que les communes puissent se rattraper par rapport au niveau de développement et que le bien-être puisse être constaté dans tous les territoires. Ainsi, dans cette perspective, l'Etat béninois a assaini l'environnement juridique, via la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel pour que la mobilisation des ressources propres au niveau des collectivités territoriales soit optimale. Cela se justifie d'ailleurs par le code général des impôts, parce que ce n'est pas les collectivités qui déterminent la loi et les montants à prélever. C'est l'Etat par le cadre législatif et réglementaire, qui définit l'assiette. Le Bénin n'étant pas un Etat fédérant, les communes ne peuvent donc pas avoir leurs lois et règlements à part. Tout est défini par l'Etat et les collectivités ont la responsabilité d'appliquer ces textes.

Mais seulement que, quand on prend toutes les 77 communes dans une même loupe, ce qu'on constate c'est que, par nature certaines communes sont en avance sur d'autres. Donc quel que soit les mesures que le gouvernement prend, sans doute cela fait avancer toujours certaines communes plus que d'autres. Effectivement dans l'Alibori, les mesures institutionnelles prises par l'Etat béninois, même si elles sont dites édifiantes pour permettre aux communes de s'autogérer, d'avoir une vision de développement, le fondement ne s'y prête pas. Prenons Banikoara et comparons-le à Karimama. Karimama, n'a pas de matière et c'est une localité qui vit de l'agriculture et qui est dépourvue d'infrastructures, complètement enclavée où l'activité économique est pratiquement inexistante. Pendant ce temps, Banikoara se réjouit des mesures institutionnelles prises par l'Etat. La TDL qu'on peut considérer pour le moment comme la taxe de la décentralisation, a permis à cette commune de s'afficher et de se mettre à un niveau plus élevé dans le processus de la décentralisation. Mais ce n'est pas le cas à Karimama, ni à Ségbana. C'est sur les potentialités économiques que regorge une commune que se base la TDL. Les domaines essentiellement sont l'agriculture et l'élevage. Mais il y a également d'autres domaines de l'économie où la TDL est prélevée, le cas du transport des ressources minières comme le sable, la latérite. Si le camion charge sur un territoire, transporte et que la mairie l'appréhende, il doit payer la TDL, puisque le fait générateur, c'est le transport. C'est ce que dit la loi des finances 2021.

Revenant à la commune de Banikoara, le seul produit de rente est le coton, qui est d'ailleurs le principal élément des ressources propres. En dehors du coton, il y a les céréales telles que le maïs, le sorgho, le riz...etc. Il y a également l'élevage qui contribue grandement aux

ressources propres de Banikoara. Enfin pour booster toujours la mobilisation des ressources propres, un plan de mobilisation de ressources propres a été élaboré grâce à l'appui des partenaires de l'APIDA et est actuellement en cours d'exécution.

### **6.1.2. Les mécanismes mis en place pour faciliter la mobilisation de ressources internes à Banikoara**

Il existe différents types de mécanismes. Il peut s'agir d'un dispositif de matériels. Ça peut aussi être un dispositif de cadres. Alors ce qu'il faut noter dans le cas de la commune de Banikoara, est qu'elle s'est dotée d'un plan stratégique de mobilisation de ressources après une évaluation plus ou moins exhaustive du gisement fiscal. En termes de dispositif interne de contrôle des activités de la mobilisation, il faut noter que la commune dispose également d'un guichet unique et ce dernier est la porte d'entrée de toutes les recettes non fiscales, de telle sorte que plusieurs agents ne manipulent pas l'argent. Plusieurs services peuvent être amenés à faire recouvrer les recettes, mais aujourd'hui, avec le guichet unique, les services sont là selon la spécificité de chaque responsable, pour liquider et le recouvrement est fait par le guichet unique. C'est le cas par exemple des affaires domaniales, de l'état civil et bien d'autres. Si un client vient à la mairie pour acheter une parcelle, ce n'est pas au DAFE de lui donner les prix. Certes les prix sont mentionnés dans le budget mais ce n'est pas au DAFE de donner ces liquidations. C'est au Chargé des affaires domaniales et du foncier que revient la responsabilité de pouvoir dire, par rapport à la zone et aux disponibilités, ce que les parcelles coûtent, les frais qu'engendrent les mutations et les produits que la commune pourrait encaisser. Et dès que cette liquidation est faite, le dossier est envoyé au guichet unique et c'est le guichet unique qui recouvre, de telle sorte que le Trésorier communal ou le Receveur percepteur qui est le responsable de la gestion financière et comptable de la commune a un seul correspondant au niveau de la mairie qui est le responsable du guichet unique. Donc à travers ce mécanisme, la commune de Banikoara, essaye de réduire au maximum, les détournements de fonds au niveau des services. En effet, quand plusieurs services manipulent l'argent, il y a toujours risque de détournement. Mais grâce à ce dispositif, on arrive à détecter facilement les agents véreux. L'autre dispositif qui est favorable à la mobilisation des ressources, c'est la collaboration avec les organes communaux et infra communaux comme les villages, les quartiers de ville ...etc. Si on considère les chefs de villages, ils sont tous aujourd'hui des acteurs de la mobilisation de ressources. C'est-à-dire que ce sont eux qui permettent aux autorités locales d'élargir leur champ d'appréhension de tout ce qui est matière imposable. Et ce sont eux qui permettent également à l'administration communale de limiter l'évasion fiscale. De telle sorte que pour les opérations de recouvrement, aussi bien le DAFE, le Receveur Percepteur et le service des impôts, dès qu'ils descendent sur le terrain, le chef de village, qui agit au nom de l'administration communale sur ce territoire se met à leur disposition pour leur faciliter la mission. Ainsi, ça permet d'adopter une stratégie concertée de mobilisation de ressources, impliquant les populations. Dans ce sens, ce sont les

populations qui rappellent des fois les autorités locales à l'ordre, qui leur font des propositions de stratégies qui marchent, qui leur facilitent la tâche, bref qui jouent le rôle de veille citoyenne. Il y a donc globalement une complicité positive entre les autorités locales et les citoyens. En somme, la mobilisation des ressources est une affaire de tous à Banikoara parce que la reddition des comptes a permis de convaincre les contribuables. De plus, au vue des différentes positions occupées par Banikoara à l'échiquier national grâce à la mobilisation de ressources propres, grâce à la bonne gestion, à la bonne gouvernance financière et économique, aujourd'hui, le souhait des populations est que la commune puisse continuer toujours par rayonner.

Enfin, il est important de mentionner le mécanisme mis en place pour maîtriser la production globale tant au niveau de l'élevage que de l'agriculture.

Au niveau de l'élevage, il régnait tout un désordre dans les marchés à bétail. Grâce à l'appui de la mairie, un bureau a été mis en place suite à une élection. Après ça, la mairie a investi pour créer les conditions à l'exercice des marchés à bétail parce qu'elle tire assez de ressources de ces marchés à bétail. Elle a notamment construit des quais d'embarquement et de débarquement, et sur une bête qui est vendu, la mairie a un pourcentage. Cela rapporte beaucoup à la commune en termes de ressources propres et constitue la deuxième activité la plus rentable économiquement après la culture du coton.

Au niveau de l'agriculture, la commune a institué le système de warrantage, un système qui permet de stocker des mois durant, les céréales dans des magasins de warrantage afin de les garder dans de bonnes conditions et attendre le moment idéal pour les revendre à de meilleurs prix. En fait, le paysan lambda n'est pas dans cette dynamique là ; même s'il le voulait, il n'a pas les moyens de le faire. Un producteur qui après la récolte, trouve par exemple 25 sacs ou 50 sacs de soja ou 100 sacs de maïs, il n'a pas forcément les meilleures conditions pour les conserver. Dans certains cas, le magasin en question lui sert en même temps de cuisine. De ce fait, les céréales seront à la longue envahies par les charançons, ce qui est une grande perte pour lui.

Le système de warrantage permet donc à la mairie de construire de grands magasins de grandes capacités et à l'intérieur de ces magasins, il y a tous les produits pour le stockage si bien que tous les agriculteurs apportent leurs produits à l'intérieur de ce magasin après la récolte et les tenants de ce magasin essaient de les conserver sur la base des contrats qui vont de trois à quatre mois. Il y a deux types de contrats. Soit le contrat que le paysan signe avec les gérants de ces magasins, c'est un contrat de stockage simple, soit c'est un contrat de stockage et vente. Dans le cas du contrat de stockage simple, les produits sont stockés durant la période voulue par le paysan et à la fin il récupère ses produits et s'occupe lui-même de la vente. Dans le second cas, c'est-à-dire celui du contrat de stockage-vente, en plus de stocker les produits pour le paysan, les gérants lui trouvent aussi des débouchés pour écouler ses produits. Et bien souvent, ce sont les grandes commerçantes du sud du Bénin ou des autres

pays frontaliers qui viennent payer. Ce système de warrantage permet donc à la mairie d'avoir une idée par arrondissement de la production ce qui facilite la production de statistiques et d'évaluer chaque année la production globale de Banikoara et donc de prélever aisément la TDL.

Il est clair que, si chaque agriculteur devait conserver les produits chez lui au foyer, il va vendre sans même que la mairie ne sache. Et ce serait un manque à gagner pour la mairie. Dans ce cas, c'est peut-être quand le paysan serait en train d'exporter ses produits hors de Banikoara que son camion sera intercepté par le collecteur de la mairie qui est en poste à la barrière, à la sortie de la ville. Il faut aussi ajouter que la réussite de l'institutionnalisation et de la pérennisation de ce système est possible grâce aussi à l'appui et l'implication de l'Union communale des Producteurs (UCP). Ces producteurs sont à la base organisés en Groupements Villageois (GV). Donc dans un village, on connaît le nombre de producteurs selon le type de produit vivrier. Et s'il y a un magasin dans le village, eux tous vont stocker et on sait déjà le nombre de sacs par type de céréale ou de légumineuse dans ce village ainsi de suite. On fait la somme au niveau de l'UCP avec l'implication du Chef Service Affaires Economiques et Marchandes (CSAEM) ce qui fait que la mairie a une idée du nombre de sacs par type de produit vivrier et donc une idée prévisionnelle de ressources propres qu'elle aura à collecter dans ce domaine.

### **6.1.3. Les atouts et potentialités de Banikoara : contribution du cadre institutionnel fiscal à leur valorisation**

Banikoara est une commune agropastorale, elle est rurale à plus de 80% et les habitants ne vivent que de l'agriculture et de l'élevage.

A l'avènement de la décentralisation, les atouts se sont révélés pour Banikoara parce que le législateur a su innover en matière de fiscalité locale créant un cadre institutionnel fiscal en faveur des communes, qui a permis à Banikoara de bien se positionner dans le circuit national, dans le processus de la décentralisation. Et parmi les nouveaux impôts mis en place dans ce cadre institutionnel fiscal, il y a la TDL. Cette dernière est appliquée sur tous les produits de l'agriculture et de l'élevage. Elle représente une grande partie des ressources du Budget de la commune de Banikoara, surtout la TDL sur le coton qui vient en tête suivi de la TDL sur le bétail.

En réalité, Banikoara est aujourd'hui, le bastion de la production cotonnière, le cœur de l'or blanc au Bénin. Pour cette campagne 2021, elle s'est encore illustrée en enregistrant à peu près 186000 tonnes pendant qu'au plan national on a 728000 tonnes.

Donc c'est le coton le principal atout de Banikoara. Aujourd'hui si le coton chute, Banikoara sera grandement affecté et peut même perdre son statut de commune ordinaire de type1. Toutes les activités tournent autour du coton. Même la bonne dame qui vend à manger, ses

recettes dépendent du coton. Elle sait comment son chiffre d'affaires augmente durant la période où on paie les décades du fonds coton.

En fait, on fait le lancement de la campagne cotonnière en octobre ou novembre. A partir du mois de novembre, la commercialisation du coton commence. L'évacuation du coton graine commence des champs vers les points de rassemblement et des points de rassemblement vers l'usine d'égrenage. Au fur et à mesure qu'on commence par récolter, la chaîne d'égrenage et de commercialisation démarre. Cela veut dire que quand la récolte débute en octobre, au niveau de l'association des transporteurs, les gens commencent par apprêter leurs camions en même temps. Tous ceux qui ont des camions ou même des véhicules bâchés, commencent par faire l'entretien de leurs engins. Et le travail se déclenche. Les transporteurs, les égreneurs se mettent en activité, les usines se mettent en marche. Et quand les usines commencent par tourner, les bonnes dames entament leurs activités de restauration vers les usines parce qu'il y a des ouvriers qui y travaillent et qui doivent manger. De plus, avec les transports qui sont lancés, tous ceux qui vendent des pneus et autres pièces de véhicules aussi se font beaucoup d'argent. En décembre, c'est le paiement des premières décades de fonds de coton aux producteurs. Ainsi, dans une même journée, l'Etat peut injecter 10 milliards dans Banikoara. Et quand c'est comme ça, les gens font la belle vie, paient de nouvelles motos, les pièces de moulins, la ville devient très mouvementée, les buvettes sont pleines à craquer. La vie économique reste dynamique comme cela, jusqu'en fin avril. Très souvent, on finit de payer les décades de coton au plus tard fin avril. A partir de mai qui est un mois de transition, on commence par préparer la campagne suivante. Les producteurs préparent leurs champs et en juin, les premières pluies commencent et le cycle recommence. Donc de juin à septembre, c'est le semi, le suivi et la récolte commence en octobre. Voilà le cycle du coton à Banikoara. Donc la période de décembre à mai, est une très bonne période, un moment où les activités économiques prospèrent. Même au niveau de la mairie, c'est un moment très propice, à la mobilisation de ressources propres surtout la TDL coton. Et c'est surtout pour cette raison que la mairie commence souvent par réaliser ses grands projets à partir des mois de mars ou avril de chaque année. Ainsi, dans la pratique, en novembre de chaque année, les conseillers votent le budget prévisionnel, mais il n'y a pas encore les ressources. De décembre jusqu'en mars-avril, c'est un temps mort pour la commune, il n'y a pas d'investissement durant cette période. La mairie fait le prélèvement de la TDL coton en avril, mai, juin, après le paiement des fonds coton. Vers fin mai, juin, les producteurs de coton, de maïs et autres céréales, rentrent dans les fermes.

Il y a en outre une forte production vivrière, spécialement les céréales et les légumineuses comme le maïs, le mil, le riz, le sorgho, le soja ...etc. Pour le prélèvement de la TDL sur le coton graine vendu, le législateur a prévu une tranche de 1 à 5FCFA par kg, dans laquelle doivent s'inscrire les communes. Banikoara applique 2FCFA par kg pour le coton, 1FCFA par kg pour les produits vivriers vendus. Le fait générateur de la TDL étant la vente pour ce qui concerne le coton et les autres produits agricoles. Ces produits

sont vendus aux commerçants venus de Cotonou et sont exportés vers d'autres pays voisins comme le Burkina, le Niger et le Nigéria. Effectivement, courant le mois d'août de chaque année, le constat fait est que les commerçants quittent Cotonou pour venir s'installer à Banikoara afin de collecter des céréales et légumineuses et durant cette période, on observe régulièrement des camions qui sortent toujours de Banikoara pour d'autres localités, transportant des sacs de maïs et autres produits vivriers et ce sera ainsi, jusqu'à la fin du mois de septembre ou au début du mois d'octobre.

Par ailleurs, l'élevage des bovins est une autre activité pour laquelle la commune de Banikoara est en bonne position sur le plan national, en se classant parmi les premières communes du Bénin. Elle dispose à cet effet de trois grands marchés internationaux à bétail, notamment les marchés de Goumori, Alibori et Founougo. Elle a été par le passé en tête de tout le cheptel du Bénin. Mais aujourd'hui, même si son cheptel reste encore important, il faut noter que beaucoup de peulhs éleveurs quittent Banikoara en saison sèche pour aller vers les pays voisins à la recherche de l'herbe verte pour leur troupeau et ne reviennent pas souvent tous quand la saison pluvieuse reprend. Tout ceci fait de Banikoara, le cheptel et le grenier du septentrion.

D'autre part, Banikoara est la 6<sup>ème</sup> plus grande commune en termes de population au Bénin avec 246575 habitants. Elle était la cinquième, mais avec le dernier recensement de 2013, Banikoara a regressed d'un point et c'est Parakou qui l'a remplacé. Sinon, jusqu'à l'avènement de la décentralisation, Banikoara était devant Parakou.

Sur le plan géographique, sa position donne ouverture au Burkina-Faso, aux communes de l'Atacora et se situe à moins de 200km de la frontière avec le Niger. Cela veut dire que les débouchés pour sa production locale, sont à côté. Lors de la crise alimentaire et nutritionnelle qu'a connue le Burkina-Faso en 2020, le maïs de Banikoara a contribué à sauver les meubles pour le Burkina-Faso. Banikoara avait le choix d'envoyer son maïs à Malanville ou Cotonou, ou encore, l'exporter vers le Niger et le Nigéria, mais la commune de Banikoara a choisi venir en aide au Burkina-Faso.

Par rapport à la carte administrative, Banikoara a dix arrondissements et 112 villages administratifs. Rare sont ces communes béninoises qui ont ce potentiel-là en dehors de Cotonou, Abomey Calavi, Porto-Novo, Parakou et Djougou.

Il faut noter également que certes la pêche n'est pas développée, mais permet également de contribuer à subvenir aux besoins d'une partie de la population, pendant les périodes de transition entre la fin des pluies et le début de la saison pluvieuse suivante. Donc il y a certains acteurs qui se livrent à cette activité de pêche sur le fleuve Niger, le fleuve Mékrou que Banikoara partage avec l'Atacora et le Burkina-Faso.

Enfin, l'atout qu'on peut encore souligner c'est les marchés conventionnels qui existent presque partout et ces marchés s'animent pour certains une fois par semaine, pour d'autres tous les quatre jours. Ils sont au nombre de 15 marchés conventionnels.

#### **6.1.4. Les facteurs socio-culturels favorisant la mobilisation de ressources à Banikoara**

L'homme de Banikoara aime la vie en communauté. Ce qu'il a, appartient aussi à son prochain, tant que celui-ci est de Banikoara. Banikoara est une vieille localité qui avait cette tradition de coopérative et de contribution aux actions de développement. Le lotissement en son temps a été réalisé par les populations elles-mêmes. Des maisons de jeunes ont également été construites par les populations elles-mêmes. Ainsi, l'entrée dans la décentralisation, n'est venue que renforcer les habitudes et les valeurs qu'avait déjà le citoyen de Banikoara. La population a donc été bien éduquée à contribuer aux actions de développement, avant l'arrivée de la décentralisation. Aussi, la radio rurale mise en place depuis mars 1994, y a contribué beaucoup à travers les actions de sensibilisation de la population. De fait, dans cet élan de solidarité, les citoyens de Banikoara avaient mis entre temps en place une association nommée ACODER- Banikoara (Association COopérative pour le DEveloppement Rural de Banikoara). Alors ce qu'ACODER faisait, c'est qu'elle avait mis en place un système de prélèvement de fonds sur la rémunération des producteurs de coton. Ce qui fait qu'à la fin de la commercialisation du coton, lorsqu'on payait les producteurs, ACODER faisait une retenue à la source. Si normalement, un producteur doit être payé 14 millions par exemple, il peut se retrouver avec 13 millions. En ce temps-là, il n'y avait pas encore la TDL. Et avec ces prélèvements financiers, ACODER a mis en place des boutiques de tout ce dont les paysans peuvent avoir besoin. Il y a une boutique de tôles, une boutique de ciments, ...etc. Si le paysan a besoin de tôles, ciments, ou autres matériaux pour construire sa maison, il n'a pas besoin de payer. Il suffit pour lui de venir dans les boutiques d'ACODER avec un camion et prendre les ciments, les tôles et autres matériaux dont il a besoin. On marque juste tout ce qu'il a pris dans un cahier. Et chaque année, lorsqu'il doit percevoir sa rémunération de producteur de coton, ACODER essaie de prélever ce qu'il doit à petits coups, pour qu'il ne le ressente pas et c'est sans intérêt vu que c'est une coopérative. De plus, par rapport à la scolarité des enfants, le paysan dès que son enfant obtient le baccalauréat, ACODER le prend en charge totalement. Une grande maison a été construite à Abomey Calavi et c'est là que les enfants des producteurs de Banikoara restaient pour continuer leurs études universitaires. Donc tout ce dont l'enfant a besoin en termes de nourriture et de fournitures scolaires ou autres moyens matériels et financiers, ACODER le lui fournit. Tout ce qui lui est demandé c'est d'étudier et de réussir brillamment. Et c'était le premier exemple au Bénin. C'est après que d'autres sous-préfectures l'ont imité. Donc c'était un bel exemple de vivre vraiment ensemble. Et c'était très bon parce que le paysan n'a toujours pas l'argent en plein temps, puisqu'il fait un travail saisonnier et cela lui permettait d'avoir la facilité pour réaliser ses projets personnels. C'est donc cet esprit-là qui a été transformé en TDL aujourd'hui. Avec les ponctions qu'ACODER faisait, quand la TDL est venu, ce n'était plus quelque chose de nouveau pour l'homme de

Banikoara. Parce qu'il était habitué à une ponction dans son revenu de coton. C'est à cause de cela qu'on entend souvent les gens dire dans le département de l'Alibori : « vous les gens de Banikoara, on vous connaissait depuis avec l'esprit de solidarité d'antan ».

#### **6.1.5. La gestion des recettes collectées**

Les citoyens de Banikoara ont le droit de savoir l'utilisation qui est faite de la gestion des ressources collectées et cela se fait par les redditions de compte essentiellement. Cette reddition de comptes peut être soit thématique et ça permet au maire de dire ce qui a été fait dans divers domaines de développement qui relèvent des compétences de la mairie. Ça peut être ce qui a été fait dans le secteur de l'eau, de l'état civil...etc. Il y a aussi la reddition de compte qui se fait avant l'élaboration du budget. Donc chaque année avant d'élaborer les documents de planification tels que le PTA, le PAI et le budget, il y a toujours ce qu'on appelle l'AGA de reddition des comptes. Dans le cadre de ces AGA, le maire et les services techniques parcourent les dix arrondissements, réunissent les populations pour leur faire le point. Et le maire leur présente, selon ce qui est prévu dans le plan et le budget de l'année N-1, ce qui a été fait dans chaque arrondissement. Quand le maire finit de présenter ce qui a été fait comme investissements dans un arrondissement, il rappelle ensuite, sur la base des statistiques disponibles au niveau du CSAEM, le montant annuel mobilisé par l'arrondissement en termes de ressources propres pour accompagner la mairie dans ces actions. Et le maire leur pose la question comme ceci : « Voilà tout ce que moi j'ai fait. Vous avez demandé telle ou telle chose, je l'ai fait. Si on évalue tout ce j'ai fait, cela fait tel montant. Mais vous, dans votre marché, est-ce que vous savez que c'est tel montant seulement que vous avez puis mobilisé au cours de l'année ? Alors vous-mêmes faite la comparaison ou la différence. C'est la mairie que vous avez taquinée ou bien c'est moi qui vous taquine ». Et eux-mêmes déduisent et ils prennent des engagements en reconnaissant qu'ils n'avaient pas bien compris les choses. Le maire profite pour leur expliquer que ce n'est pas l'Etat qui envoie l'argent pour faire ce que les citoyens expriment comme besoins. Et que l'Etat a ses domaines de compétences, la commune aussi a les siennes. L'hôpital par exemple, est une compétence exclusive de l'Etat. L'Etat recrute le personnel qu'il envoie dans les hôpitaux. Par rapport à la construction des infrastructures, l'Etat envoie le FADEC santé qui est déjà orienté. On le classe dans le FADEC affecté. Donc le maire ne peut pas détourner ce fonds. Même s'il y a un pont qui a cédé et que les populations disent que c'est la réhabilitation du pont qui est leur priorité, le maire ne peut pas utiliser ce fonds pour réparer le pont. S'il le fait, c'est un détournement. En somme, lors des redditions de compte, c'est un peu l'exercice auquel le maire se prête et en même temps, il profite pour prendre les doléances des populations pour l'exercice N+1.

## **6.2. Analyse et interprétation de la situation dans la commune de Kozah1**

### **6.2.1. La problématique de la mobilisation de ressources propres, une préoccupation pour l'Etat togolais et pour les collectivités territoriales togolaises**

La question de mobilisation de ressources financières locales propres, est une préoccupation tant pour l'Etat togolais que l'Etat béninois. Au Togo, même si le processus de décentralisation a commencé depuis 1987, avec les problèmes sociopolitiques qui ont été une entrave pour son bon déroulement, on peut se permettre de dire que c'est maintenant que le Togo entre dans la décentralisation, avec les élections locales de juin 2019 et le découpage de nouveaux ressorts territoriaux. Ainsi, l'Etat providence n'existant plus, le défi aujourd'hui est de définir un nouveau cadre, ou un nouveau mécanisme de responsabilisation des collectivités territoriales et de les accompagner à identifier des secteurs ou des stratégies spécifiques et adaptées en ce qui concerne la mobilisation de ressources.

Pour le moment, au niveau national, c'est vrai que les collectivités fonctionnent sur la base de la lettre ou du code national des finances locales. Mais le code des finances locales ou la loi sur les finances tout de suite n'a pas une solution directe aux problèmes des collectivités. Alors il fallait rapidement penser à un accompagnement beaucoup plus structuré au niveau des collectivités. L'exemple de l'OTR qui est une institution de l'Etat, mais qu'on retrouve au niveau de chaque région géographique du Togo. L'OTR est investi de la mission première de permettre aux collectivités de faire des recouvrements des taxes fiscales et lorsque nous parlons des taxes fiscales, ce sont des taxes qui sont sous le contrôle de l'Etat. Mais pendant que l'OTR appuie au recouvrement des taxes fiscales, il y a certaines taxes qui sont reversées à 100% aux collectivités, notamment la taxe sur habitation. Bien que ce soit un mécanisme étatique, ce mécanisme aide non seulement l'Etat à recouvrer certaines taxes dont la dévolution est reconnue à la commune, et en même temps d'autres taxes qui doivent être reversés à des pourcentages proportionnellement ou conformément à la disposition légale ou encore à la lettre des finances à l'Etat. Au-delà de l'OTR, toujours pour accompagner les collectivités, les trésoreries publiques ont été mises en place pour appuyer les communes dans la mobilisation des taxes non fiscales.

Il faut également mentionner que l'Etat organise par moment des formations sur la gestion des collectivités, la fiscalité et des renforcements sur les outils de recouvrement. Mais l'Etat agit beaucoup plus, en passant par la coopération décentralisée avec la GIZ. Il faut dire que la GIZ intervient via le PRODEGOL sur trois axes que sont les finances locales, l'état civil et la décentralisation. Sur les questions de finances locales et spécifiquement la mobilisation de ressources, la GIZ appuie les campagnes de sensibilisation sur le civisme fiscal, l'actualisation du fichier du contribuable et organise des formations à l'endroit des acteurs de la commune qui interviennent dans la mobilisation des recettes depuis les conseillers jusqu'aux agents de recouvrement en passant par les secrétaires généraux, les directeurs et les chefs de division.

Elle organise aussi des séminaires d'échanges de bonnes pratiques entre les communes toujours en ciblant tous les acteurs de la chaîne de mobilisation de ressources.

Au niveau local, il faut noter le dynamisme et la volonté politique des élus locaux de l'actuelle mandature, qui descendent souvent sur le terrain pour sensibiliser les citoyens, pour appuyer l'équipe de recouvrement et intervenir des fois pour ramener à l'ordre des contribuables indécents qui refusent de payer les taxes et les impôts.

Donc il y a tout un mécanisme qui est là pour aider les collectivités à recouvrer les taxes fiscales ou non fiscales en vue d'optimiser le niveau des recettes financières locales propres.

Mais aujourd'hui la vraie problématique qui handicape la mobilisation des ressources locales propres dans la commune de Kozah<sup>1</sup>, se situe au niveau de la communication, au niveau des rapports qui existent entre le contribuable ou les citoyens et l'instance décisionnelle qui est l'exécutif communal.

### **6.2.2. La faiblesse des ressources financières locales propres dans la commune de Kozah<sup>1</sup>**

En dehors de l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers et d'autres facteurs, évoqués en grande partie par les acteurs de la chaîne de mobilisation de ressources, particulièrement les agents collecteurs, pour expliquer la faiblesse des ressources financières locales propres dans la commune de Kozah<sup>1</sup>, un autre facteur très important est à mentionner et mérite une attention particulière. Il s'agit du problème de communication, de la relation de méfiance du contribuable à l'égard de l'autorité locale.

### **6.2.3. Problème de communication entre l'autorité locale et le contribuable**

Par rapport à la communication, c'est le cadre politique qui est à la base du déficit communicationnel, qui existe entre l'exécutif communal et les citoyens. En réalité, le citoyen voit dans les mandatés c'est-à-dire les élus, une émanation des politiques. Or en principe au niveau communal, les mandatés bien qu'ils soient d'obédience politique ou soit de la majorité ou soit de l'opposition, la première vocation, c'est le développement de la commune. Mais lorsqu'on n'arrive pas à faire comprendre aux citoyens que les élus ne sont pas là pour nourrir l'idéologie d'un parti politique, du coup, le citoyen quand il est en face des élus, il les assimile à des personnes qui sont envoyées par l'Etat.

En conséquence, le citoyen n'adhère plus à tout ce qu'il y a comme participation citoyenne. Pourtant, au niveau communal, c'est le socle même du développement. Il urge donc de corriger ce schéma.

Toujours par rapport au problème de communication, il est important de rappeler que la commune de Kozah<sup>1</sup> vient de très loin. Elle a connu sur 30ans comme toutes les anciennes communes du Togo ce que l'on a appelé la délégation spéciale, avec tout ce qu'il y a eu comme bévues dans la gestion et la gouvernance locale. Donc les gens ne sont pas encore à même de digérer facilement tout ce qu'ils ont connu comme mésaventures avec l'équipe sortante. C'est

vrai que beaucoup d'efforts sont faits avec la nouvelle équipe, mais aujourd'hui les communes togolaises ne disposent pas de stratégies de communication qui responsabilisent le contribuable, ou le citoyen. Les citoyens n'ont pas un cadre de discussion formel avec l'élu local. Par exemple, prenons le cas de l'élaboration des budgets communaux : aujourd'hui ce qui est recommandé c'est l'élaboration participative des budgets. Selon les règles, pour faire l'identification et la priorisation des besoins, l'exécutif communal doit aller dans les quartiers, vers les populations et organiser des foras. Et au cours de ces foras, l'exécutif doit présenter ce qu'il a réalisé et ce qu'il a éprouvé comme difficultés dans la mise en œuvre du projet de l'année écoulée, les approches de solutions et ensuite, demander l'assentiment des citoyens pour les actions de l'année à venir.

Cependant, ceci n'est pas encore le cas et des efforts restent à faire. La situation qui prévaut actuellement est que, pour l'élaboration des budgets communaux, la mairie invite les différents acteurs locaux à y participer avec l'intention que ces acteurs maîtrisent les réalités, les problèmes qui se posent dans les communautés.

Néanmoins, dans un souci d'amélioration continue, on peut se poser les questions de savoir : faut-il inviter les acteurs ou bien descendre plutôt sur le terrain pour faire soi-même les constats ? Es-ce-que ces acteurs maîtrisent réellement les problèmes dans les communautés ? Es-ce-qu'ils maîtrisent la programmation qui a été faite dans le PDC ?

Au vu de toutes ses interrogations, ce qui est recommandable comme nous l'avions déjà annoncé plus haut, c'est que les autorités locales descendent sur le terrain et questionnent les populations sur leurs besoins. L'objectif étant de voir si certaines préoccupations précédemment identifiées, sont encore d'actualité et d'identifier les besoins nouveaux à prendre en compte pour l'année à venir.

Actuellement au Togo, l'une des communes qui a essayé et qui essaie encore l'élaboration participative des budgets communaux, c'est la commune de Kloto1. C'est vrai que ça demande des charges, parce qu'il faut aller sur le terrain, organiser des fora, après revenir faire la synthèse des fora, faire la priorisation, puis retourner vers les populations pour leur expliquer pourquoi certains besoins ont été pris en compte plutôt que d'autres. Ce deuxième type de fora demande la solidarité communautaire. Certains citoyens vont par exemple chercher à comprendre pourquoi l'autorité locale vient souvent vers eux mais ne prend pas en compte leurs préoccupations. C'est le lieu de leur expliquer ou de les amener à comprendre comment la priorisation a été faite. Supposons que pour leur quartier, ils ont demandé la réhabilitation de leur école afin que leurs enfants soient dans de bonnes conditions pour étudier et qu'à côté, un autre quartier demande un renforcement de son hôpital en équipements de soins d'urgence, ça va de soi que la séance de priorisation retienne plutôt la réhabilitation de l'hôpital, vu qu'il s'agit de sauver des vies humaines. Donc en attendant qu'il y ait d'autres ressources financières, leurs enfants vont continuer par fréquenter l'école existante.

En résumé, corriger le cadre politique, l'image de l'autorité locale est très important pour que le citoyen comprenne que celui à qui il a porté sa voix n'est pas une émanation d'un parti politique, mais qu'il est là pour répondre aux aspirations de la communauté parce qu'il connaît mieux les besoins du peuple. Si on arrive à corriger cette dénotation que les citoyens ont des élus locaux ainsi que de l'administration communale, ça va corriger beaucoup de choses, notamment inciter beaucoup de contribuables à payer leurs taxes, parce qu'ils sont désormais confiants et comprennent que le paiement de leurs taxes et impôts servira non seulement au fonctionnement de la mairie, mais aussi aux investissements locaux.

Par ailleurs, dans l'optique d'améliorer la participation citoyenne, la GIZ a accompagné six communes togolaises, dont Kozah1, à travers le programme PRODEGOL à mettre en place les Bureaux du Citoyen. Le Bureau du Citoyen est un mécanisme d'amélioration de la participation citoyenne qui joue le rôle d'interface entre les élus et les citoyens. La population de la commune de Kozah1 est informée de l'existence du Bureau du Citoyen, mais son taux de fréquentation par les citoyens reste faible, d'après certains autorités et acteurs locaux interrogés. En réalité, les gens sont réticents. Le statut même du bureau du citoyen en tant que cellule rattachée à la mairie et dont la première responsable est payée sur le budget local est un frein à sa fréquentation du fait de la crise de confiance qui existe entre le citoyen et l'autorité locale. Par conséquent, il aurait été plus judicieux, que la Bureau du citoyen soit carrément autonome, comme ça la confiance pourrait facilement se créer entre cette institution et les citoyens. De plus, l'autre souci est que jusqu'à présent, aucun décret n'est pris stipulant clairement, officiellement le mode fonctionnel du BdC vis-à-vis de la mairie et vis-à-vis du citoyen. Mais la loi sur la décentralisation en son article 17 dit que l'Etat est chargé de créer un BdC qui joue le rôle d'interface. Aucun décret n'est pris cependant pour préciser si la coordinatrice du Bureau du Citoyen est une fonctionnaire ou pas et comment elle doit être rétribuée. Il y a donc un vice institutionnel à ce niveau. En résumé, il faut que les gens comprennent qu'au niveau communal, ce qui est fondamental, c'est d'abord le développement.

#### **6.2.4. Insuffisance de moyens humains, financiers et matériels**

C'est un point qui est revenu plusieurs fois, lors des entretiens.

En effet, il est très important que les différents services soient dotés de personnel suffisant, de moyens financiers adéquats et de moyens matériels, notamment le matériel de bureau, les moyens de transport et le carburant. Par analogie avec l'économie, quand on parle de production, il s'agit d'une opération qui va permettre la création de biens ou de services pour répondre à un besoin donné. Et sans les facteurs de production, il ne peut y avoir de création de biens ou de services. Pareillement, dans le cas de la mobilisation des ressources financières internes d'une commune, dans notre cas Kozah1, il faut que les différents types de moyens soient mobilisés pour espérer avoir une amélioration du niveau des recettes. Ce qui n'est

malheureusement pas le cas dans les faits. La mairie de Kozah<sup>1</sup> manque de personnel, entraînant souvent des retards dans l'émission et la distribution des avis pour le paiement des taxes et redevances, le travail étant fastidieux faute de logiciel approprié. On peut mentionner aussi une insuffisance de collecteurs et des moyens matériels et financiers à leur disposition qui induit la non couverture de toute la superficie de la commune lors de leurs sorties de terrain pour collecter les taxes auprès des contribuables. Il faut de même ajouter l'inexistence d'un service de contrôle des taxes pour une supervision efficace du travail des agents collecteurs. Et tout ceci créerait un énorme manque à gagner pour la commune en termes de ressources financières.

#### **6.2.5. Non motivation et comportements indécents des agents collecteurs**

De façon générale, les collecteurs ne sont pas motivés parce qu'ils sont payés selon le montant qu'ils ont collectés et à cause des difficultés qu'ils rencontrent dans le travail. Certains s'adonnent à des comportements indécents notamment, des actes de corruption et de détournement qui salissent leur image et conduisent à la réticence des contribuables à payer les taxes. Ainsi, les agents collecteurs sont très souvent dénigrés, ils sont considérés comme des laisser pour compte. Beaucoup de contribuables pensent qu'ils se préoccupent plus de leurs ristournes et que dans de nombreux cas, les sous qu'ils collectent ne vont pas à destination. Ils en prennent pour preuve, la faiblesse ou la non-visibilité des investissements locaux. Toutes ces insuffisances renforcent davantage l'incivisme fiscal.

#### **6.2.6. Ignorance de certains contribuables**

Les populations n'étaient pas très habituées aux taxes communales, c'est seulement quelques opérateurs économiques qui comprennent. Les populations ne comprennent pas le bien-fondé des taxes et impôts qu'ils doivent payer. Aujourd'hui les dames qui sont dans l'informel, qui ont construit leurs propres boutiques et qui vendent chez elles à la maison, ne savent pas pourquoi, elles ont construit elles-mêmes leurs boutiques et on les oblige encore à payer des taxes. Il faut donc sensibiliser et éduquer davantage le citoyen, lui expliquer que s'il reste dans l'informel, il ne bénéficie pas d'assez d'atouts de sa mairie d'appartenance. Il faut lui présenter les avantages qu'il a en ayant son nom dans la base des payeurs de taxes de la mairie de sa commune. Il existe beaucoup de stratégies que la mairie peut utiliser pour maîtriser le secteur informel, et si elle arrive à maîtriser le secteur informel, ce sont d'énormes sources de revenus qu'elle va engranger pour améliorer l'assiette fiscale. Par exemple, la mairie peut par exemple se porter en garantie ou mettre en place un fonds de garantie pour que ces hommes et femmes qui paient régulièrement leurs taxes puisse bénéficier de prêt pour agrandir leur business. La mairie peut également proposer d'aménager les voies dans les quartiers et même faire des ouvertures de voies qui viennent jusqu'à la maison des contribuables modèles. En faisant ainsi, ces derniers peuvent être utilisés comme des ambassadeurs auprès des autres citoyens.

### 6.2.7. Gestion des recettes collectées

Dans cette partie, il sera question d'analyser la manière dont la reddition des comptes est faite, la manière dont les citoyens sont impliqués dans le choix des actions à faire en leur faveur et leur degré de satisfaction de l'utilisation qui est faite des ressources collectées auprès d'eux. Par rapport au dernier point, c'est de voir surtout, comment les contribuables perçoivent ou apprécient le lien entre les ressources financières collectées par la mairie et l'offre de service public qui en découle et dont bénéficient en retour les citoyens. La prise de conscience de ce lien par les populations, devrait contribuer au développement du civisme fiscal et donc, l'acceptation des impôts locaux propres aux collectivités locales.<sup>16</sup>

Relativement à la reddition des comptes et l'implication des citoyens dans le choix des actions en leur faveur, la loi sur la décentralisation le prévoit en ses articles 18 et 19. Ces articles stipulent clairement que : « **Art.18.-** Les élus locaux ont le devoir de rendre compte périodiquement à leurs électeurs de la gestion administrative et financière de la collectivité territoriale.

**Art.19.-** Le droit des citoyens à être informés des décisions et à être consultés sur les affaires qui les concernent, par les élus locaux, contribue à l'épanouissement de la démocratie locale. »<sup>17</sup>

La constitution togolaise abonde également dans ce sens, dans ses articles 14, 15, 16 et 17 qui insiste sur la nécessité de consulter le citoyen pour toute action qui le concerne.

Or le constat d'après les informations recueillies lors de l'enquête, est que beaucoup de citoyens ne savent pas qu'ils ont le droit de savoir l'utilisation qui est faite des recettes collectées auprès d'eux. Ils ne savent pas non plus ce qui est fait des taxes et impôts collectées auprès d'eux. Ils sont au marché dans leurs boutiques ou devant leurs étalages ou carrément dans leurs entreprises et les agents de la mairie viennent collecter régulièrement les taxes et impôts chez eux. Mais après, nombreux sont ceux d'entre eux qui ne savent pas concrètement à quoi servent les ressources collectées auprès d'eux. Et ça rejoint la préoccupation des contribuables qui ont été interrogés lors de l'enquête, quand ils disent qu'ils sont prêts à payer une taxe pour le développement local, à condition que ça serve réellement aux investissements locaux. On peut en déduire un certain nombre de conclusions. La première qui a déjà été abordé un peu plus haut, est le manque de confiance entre les citoyens et les autorités locales. La deuxième conclusion qu'on peut faire ressortir de ce constat est la faible part et la non-visibilité des investissements locaux. La troisième conclusion est que les citoyens ne se sentent pas impliqués dans les choix des actions à mener en leur faveur. Une dernière déduction qu'on peut mettre en évidence c'est la non-satisfaction des contribuables

---

<sup>16</sup> La mobilisation des ressources propres locales en Afrique  
Gérard Chambas, Jean-François Brun, Grégoire Rota Graziosi, 2007, Page 4

<sup>17</sup> Loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018], Page 4

face à la gestion des recettes collectées. Et ça remet sur le tapis la question de la confiance, de l'image, de la bonne communication qui doit exister entre les citoyens et les élus locaux. Dans ce sens, malgré la bonne volonté et les efforts qui sont déjà faits par les élus de l'actuelle mandature, il est important de changer de stratégie, de faire davantage d'actions pour améliorer leur image auprès des contribuables en se foisonnant dans la population et en augmentant les investissements locaux pour répondre aux besoins des citoyens. Et il faut aussi beaucoup communiquer autour des actions de la mairie et aller véritablement à des budgets participatifs et à des redditions publiques où ce n'est plus les acteurs et leaders locaux seulement qui sont présents mais que ce soit des assemblées générales qui sont organisées dans les quartiers lors de l'élaboration des budgets comme pour les redditions des comptes.

#### **6.2.8. Les atouts dont dispose la commune de Kozah1 et qui peuvent être exploités pour optimiser les ressources propres**

Kozah1 dispose d'assez d'atouts. Elle est une commune tampon qui abrite beaucoup d'institutions et de nombreux centres de formation et des universités. C'est également une commune de transit. En ce sens que, pour aller de Kozah1 à Témán au Ghana, vous allez parcourir moins de distance que si vous êtes à Accra et vous voulez aller à Témán. Si vous voulez aller au Bénin, notamment à Djougou ou à Parakou et que vous êtes à Kozah1, vous allez parcourir moins de distance que celui qui quitte Cotonou pour aller à Djougou. Donc cela veut dire que la mairie de Kozah1 doit saisir cette opportunité pour créer un cadre permettant de faire de sa commune un grand carrefour commercial international. Parce que beaucoup d'étrangers transitent par là. A ce propos, l'une des premières choses est de faciliter l'intégration régionale.

Au-delà de ça, c'est une commune purement culturelle. Il y a des pratiques traditionnelles qui sont mises en valeur à des moments spécifiques de l'année à travers des festivités qui se font dans les cantons. On peut citer par exemple, les festivités des luttés Evalas, les Akpema qui concerne l'initiation des jeunes filles, la carnavale Habia. La commune peut profiter de ces fêtes pour mobiliser des fonds en mettant en place ou en aménageant des arènes qu'ils vont rentabiliser par le biais de la vente des tickets. Pour les sociétés qui viendront lors de ces cérémonies festives, elle peut instituer une taxe ou faire des stands que les sociétés vont louer. Habituellement, surtout lors des Evalas, beaucoup de personnes viennent dans la région de la Kara spécialement dans la commune de Kozah1. Ces personnes viennent de partout, du sud au nord du Togo et même des pays voisins, étrangers et de la diaspora pour participer aux festivités et faire leurs affaires, mais la commune n'en tire aucun bénéfice.

Une autre proposition est que Kozah1 dispose de nos jours d'assez d'hôtels. La mairie peut donc créer un site internet et y faire le lobbying de ces hôtels pour faciliter leur fréquentation par des étrangers, ce qui lui fera gagner des commissions auprès de ces hôtels.

De plus, la commune abrite des industries et dispose d'assez de ressources minières. Par exemple, il y a des sociétés privées comme la BB qui fabrique des boissons, STILL qui produit du fer à béton, EBOMAF qui exploite les latérites et les roches concassées sur le ressort territorial de la commune de Kozah1. Cependant, la commune ne bénéficie pas suffisamment de la présence de ces industries. Pour régler ce problème, nous proposons à la mairie de créer un cadre de concertation uniquement pour la mobilisation des ressources financières internes. Aujourd'hui les cadres qui existent, c'est juste des cadres de concertation sur la base de la gouvernance locale notamment les quadrilogues et les CCL. L'objectif de ces cadres est d'évaluer un peu les prestations de services essentiels comme l'Etat civil, la TdE, la CEET, l'éducation, bref les services dont les compétences ont été transférées aux communes. Il n'y a pas de cadre de concertation spécialement pour la mobilisation de ressources locales propres dans la commune de Kozah1. Il est vrai que la mairie consulte les acteurs de façon individuelle mais il faut aller vers une table ronde, un cadre qui réunit tous les acteurs aussi bien du secteur privé que des organisations de la société civile, que des leaders communautaires et les patronats, pour redéfinir un nouveau cadre partenarial.

Au-delà de la table ronde, il y a assez de ressortissants de Kozah1 vivant à l'étranger que la commune n'exploite pas pour mobiliser des fonds. C'est seulement lors des luttes Evala, qu'ils sont invités à venir participer aux festivités. Ces membres de la diaspora peuvent aussi être sollicités pour des dons et même être utilisés pour mobiliser d'autres ressources à l'extérieur pour compléter les ressources propres.

Tous ces atouts cités ici ne sont malheureusement pas suffisamment exploités pour plusieurs raisons. D'abord les autorités locales ne maîtrisent pas totalement ces potentialités dont dispose la commune. De plus, les élus locaux de cette nouvelle mandature, bien qu'ils aient la volonté de faire bouger les lignes, se heurtent bien des fois aux intérêts de certains membres du pouvoir central, ce qui les freine dans leur élan de changer les choses. Par ailleurs, il n'y a pas une politique pour gérer les ressources minières en faveur de la collectivité. Ainsi, les collectivités vendent en toute ignorance les terrains aux étrangers alors que le sous-sol est riche. Et ceux-ci ont même l'audace d'exploiter le sous-sol à titre privé.

### **6.3. Les bonnes pratiques à capitaliser au niveau de Banikoara pour renforcer les actions de mobilisation de ressources dans la commune de Kozah1**

Nous présentons dans le tableau n°5, les bonnes pratiques à capitaliser au niveau de Banikoara.

**Tableau n°9 : Bonnes pratiques à capitaliser**

N°	BONNES PRATIQUES	DESCRIPTION/DETAILS ADAPTATION AU CONTEXTE TOGOLAIS / DE LA COMMUNE DE KOZAH1
	<b>GOUVERNANCE</b>	

1	Elaboration de véritables plans de développement et budgets de façon participative	La loi sur la décentralisation au Togo, recommande la consultation du citoyen pour les décisions le concernant. Par ailleurs, Le ProDeGoL qui est programme financé par la GIZ et l'Union Européenne, encourage les 13 communes bénéficiaires dont Kozah1, à opter pour l'élaboration participative de leurs documents de planification. Enfin, les informations collectées auprès des contribuables lors de l'enquête font ressortir une soif de ceux-ci d'être consulté pour des actions les concernant. Pour toutes ces raisons, il est important d'aller au-delà de l'invitation des acteurs locaux aux sessions d'élaboration des documents de planification, descendre dans les quartiers et interroger la population sur les actions de la mairie. C'est aussi une façon pour les autorités locales de s'autoévaluer et une occasion de recueillir les attentes de la population. Cela permettra petit à petit de regagner la confiance des citoyens et de faire renaitre en eux l'envie de participer pleinement au développement de leur communauté.
2	Redditions publiques des comptes	La loi sur la décentralisation au Togo, prescrit la reddition des comptes comme un élément fondamental qui renforce la démocratie. Idem pour le ProDeGoL. La reddition des comptes se fait déjà au niveau de la commune de Kozah1 et implique souvent les acteurs locaux. Les citoyens y sont également invités. Malgré cela, d'après les informations recueillies durant l'enquête, les citoyens semblent être étrangers ou ne pas être impliqués dans la reddition des comptes, ils semblent n'avoir pas d'informations sur la manière dont les fonds collectés auprès d'eux sont utilisés. D'où la nécessité d'aller, si possible à des audiences publiques de reddition de comptes comme cela se fait à Banikoara et plus tard, à une charte ou un guide de reddition de comptes qui sera appliquée à toutes les collectivités territoriales au Togo.
3	Les bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines	Ce sont la définition de cahier de charges pour le personnel de la mairie de Banikoara en général et pour les acteurs de la chaîne de mobilisation de ressources en particulier. On note en outre, l'évaluation des performances du personnel et des contrôles inopinés qui se font. Ces bonnes pratiques en matière de management, sont recommandables à la commune de Kozah1.
4	Guichet unique	L'opérationnalisation dans la commune de Banikoara, d'un guichet unique moderne, complètement informatisé, permet de sécuriser et d'accroître la mobilisation des ressources propres de la commune. C'est en outre un outil qui permet de lutter contre le détournement. Il repose sur le principe que, celui qui livre le service n'encaisse pas les

		frais associés. Le logiciel informatique assure la sécurisation informatique des données et centralise toutes les recettes. Avec le guichet unique, le maire, le Secrétaire général ou le Directeur des affaires financières et économiques, peuvent suivre depuis leurs bureaux, les recettes au jour le jour.
	<b>COMMUNICATION</b>	
5	Améliorer la visibilité des actions de la mairie de Kozah1	Aujourd'hui, la mairie de Kozah1 fait beaucoup d'actions sur le terrain, qu'on peut facilement consulter sur sa page Facebook. Mais le constat fait durant l'enquête, est que la plupart des contribuables ne sont pas informés des activités réalisées par les autorités locales et cela affecte négativement l'image de ces autorités auprès des citoyens. Et par ricochet, constitue indirectement un handicap à la mobilisation des ressources financières locales propres. Il serait donc bien que la population soit bien informée des moyens de communication de la mairie et que les autorités soient régulièrement en contact avec les citoyens, en dehors des moments de planification et de reddition des comptes.
6	Les émissions plein air	Les émissions plein air sont des types d'émissions publiques, réalisées en plein air dans les communautés, comme l'indique le nom. En fait, ce sont des genres d'émissions, où le staff de la radio se déplace pour aller dans l'arrondissement où elles doivent se tenir. La population est mobilisée et se regroupe à l'endroit choisi pour accueillir l'émission. L'émission se fait en directe, en plein air, dans la communauté. Les populations y participent, les élus locaux, le staff de la mairie ainsi que les autorités infra communales y sont également présents. De plus, les contribuables des autres arrondissements peuvent aussi appeler le standard de la radio pour intervenir directement dans l'émission en captant juste la fréquence de la radio rurale de Banikoara. C'est une activité qui est de nature à rapprocher les élus locaux de leurs électeurs
7	Les émissions radio animées par le maire	Les émissions en studio radio animées par le maire pour répondre aux questions des citoyens. Souvent, des émissions sont organisées par la radio rurale de Banikoara, où le maire est invité, juste pour répondre aux questions des contribuables sur la gestion de la commune. Et ces émissions contribuent d'une part, à renforcer la confiance, le lien entre les contribuables et autorités locales et d'autre part à promouvoir la participation citoyenne. Ce sont donc de belles pratiques, qui peuvent être reproduites dans la commune de Kozah1 pour ramener

		progressivement la confiance entre les élus locaux, l'administration communale et les citoyens.
	<b>CADRE INSTITUTIONNEL FISCAL</b>	
8	La TDL une expérience innovante	La TDL à Banikoara et au Bénin en général, est la taxe de la décentralisation, la taxe de développement local. Elle est prélevée sur les potentialités économiques des communes, notamment l'agriculture et l'élevage. Cet impôt local peut être reproduit dans la commune de Kozah1 sous forme de taxe, vu que les communes togolaises ne sont pas autorisées à initier des impôts. Dans le cas de Kozah1, cette taxe peut être prélevée sur les produits agricoles exportés ou produits en masse comme l'anacarde, sur le secteur minier et l'industrie culturelle.
	<b>STRATEGIE DE MOBILISATION</b>	
9	Impliquer les leaders locaux et infra-locaux dans la mobilisation des ressources propres	C'est un élément très important dans la stratégie de mobilisation de ressources de Banikoara et qui permet de mettre en place une stratégie concertée à laquelle adhère la population. Et quand l'adhésion de la population est acquise, la mobilisation de ressources devient plus facile.
10	Maitrise des potentialités et des atouts de la commune par les autorités locales.	La maitrise des potentialités et des atouts, la maîtrise de la production locale permet aux autorités locales de produire chaque année de statistiques fiables par arrondissement et de savoir avec précision le montant des ressources propres qui seront mobilisées.
11	Le système de warrantage. L'organisation du marché à bétail et les investissements faits pour que le marché puisse tenir.	Avec le système de warrantage, la mairie de Banikoara arrive à estimer avec précision la production agricole de chaque année. Grâce aux infrastructures installées dans le marché à bétail, l'administration communale arrive à estimer le nombre de bétail vendu pour faire le prélèvement de la TDL.
12	Organisation du secteur de l'agriculture et de l'élevage	C'est l'un des facteurs importants qui a facilité la maîtrise de la production locale à Banikoara. La commune de Kozah1 peut également se servir de cet exemple pour réorganiser son secteur agropastoral ainsi que le secteur informel, pour les rendre plus imposables. C'est

		d’ailleurs l’une des conditions à remplir pour reproduire la TDL dans la commune de Kozah1.
13	Le LOGIL	<p>Ce logiciel a pour but de liquider et recouvrer les impôts au profit des collectivités locales. Les principales tâches effectuées grâce à ce logiciel sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La liquidation des impôts locaux</li> <li>• L’émission des avis.</li> <li>• Le recouvrement des impôts locaux</li> <li>• L’édition des rapports et statistiques</li> </ul> <p>Ce type de logiciel peut être utilisé pour la gestion des impôts locaux dans la commune de Kozah1.</p>
14	Les statistiques	La disponibilité de statistiques pour chaque arrondissement, crée indirectement, une compétition entre les agents collecteurs, parce que chacun veut voir l’arrondissement qu’il couvre, mobiliser le plus de ressources possible.
15	Identification et rencontre de la diaspora	Rencontre avec la diaspora de Banikoara dans le cadre de l’élaboration du prochain plan de développement communal qui sera finalisé au plus tard fin 2021. Le but est de les utiliser dans la mobilisation de ressources internes et externes.
16	Monographie de la commune de Banikoara	Réaliser la monographie de la commune de Kozah1 afin d’avoir les données nécessaires pour une planification stratégique d’un développement futur de la commune. Cela permettra également de maîtriser les potentialités économiques et autres atouts de la commune de Kozah1 dans l’optique de les rentabiliser.
17	<b>LES FACTEURS CULTURELS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L’esprit de solidarité et de cohésion qui règne entre les citoyens de Banikoara.</li> <li>• Le niveau élevé de participation citoyenne à Banikoara. Attachement des habitants de Banikoara au développement et au rayonnement de la commune.</li> <li>• L’esprit d’ouverture des autorités locales face aux propositions des citoyens de Banikoara.</li> <li>• Les nombreux succès et prix de la commune de Banikoara, sont source de motivation pour la population.</li> <li>• La bonne foi, la motivation et la disponibilité des leaders locaux qui facilitent la mobilisation des ressources à la mairie.</li> </ul>

18	Audits blancs FADeC (mécanismes d'évaluation par les pairs)	C'est une forme de mécanisme d'évaluation par les pairs, initié par APIDA pour préparer les six communes du département de l'Alibori aux audits FADeC et qui vise à renforcer la gouvernance locale au sein de ces six communes. C'est une activité qui s'inscrit dans le cadre du programme ASGOL 3 financé par la coopération Suisse.
19	Compétition saine entre les communes de l'ALIBORI	La mise en compétition des communes béninoises du département de l'ALIBORI, est un élément émulateur qui les stimule à rester performant. Banikoara en tête des communes de l'ALIBORI dans presque tous les domaines, se bat toujours pour maintenir sa place et faire mieux. Et les populations de Banikoara veulent toujours voir le nom de leur commune rayonner.

**Source :** *Auteur*

#### **6.4. Conditions de mise en œuvre de ces bonnes pratiques**

D'après les informations collectées auprès des personnes ressources lors de l'enquête et en tenant compte du contexte socio-politique actuel au Togo, les bonnes pratiques identifiées à Banikoara sont en général applicables ou sont les bienvenues, dans la commune de Kozah1 et même dans toutes les communes togolaises. Mais, leur mise en œuvre ne peut être possible que si le pouvoir politique accompagne cette initiative. Et quand on parle de contexte actuel, il est important de mentionner que la question de la mobilisation de ressources propres est une question d'actualité au Togo et c'est une préoccupation importante pour les nouvelles communes du Togo, dont Kozah1 ainsi que pour l'Etat central, l'Office Togolais des Recettes et les trésoreries publiques.

Grâce à cette bonne volonté des pouvoirs publics, les bonnes pratiques liées notamment au management, à la reddition des comptes, à la communication et à la planification, pourront être mises en œuvre, surtout que le cadre législatif et réglementaire s'y prête.

En plus de la volonté politique, il faut également s'assurer de la consistance des matières dans les communes togolaises.

En effet, quand on considère la TDL, il serait difficile au stade actuel de le reproduire dans Kozah1 vu qu'elle est prélevée sur les potentialités économiques d'une commune comme l'agriculture et l'élevage. Car l'agriculture et l'élevage ne sont pas très développés dans Kozah1, les acteurs qui sont dans le secteur, font d'abord leurs activités pour survivre. Alors qu'à Banikoara les producteurs exportent les produits de leurs récoltes. Donc il faut d'abord développer ou réorganiser le secteur de l'agriculture et de l'élevage, pour les rendre plus imposables. Actuellement, les secteurs sur lesquels on pourrait prélever la TDL sont le secteur culturel et le secteur minier. Dans le premier cas, il va falloir d'abord construire des infrastructures qui faciliteront le prélèvement des taxes et impôts sur les sociétés, entreprises

et promoteurs culturels et dans le second cas, il faut faire un plaidoyer auprès de l'Etat pour que des mesures officielles soient prises pour favoriser le prélèvement de la TDL sur le secteur minier.

Enfin, Il faut tenir compte de l'ouverture d'esprit favorable au changement des autorités locales et des acteurs infra locaux. Dans cet ordre d'idée, il faut sensibiliser les contribuables et les autres acteurs sur le bien-fondé de cette taxe, en impliquant aussi les OSC dans le processus.

#### **6.5. Autres recommandations à la commune de Kozah1**

- Rendre le bureau du citoyen autonome, afin d'assurer sa légitimité et sa crédibilité auprès des citoyens ;
- Réhabiliter les marchés (les clôturer) pour faciliter la collecte des taxes ;
- Construire des arènes pour accueillir les fêtes Evala et permettre au même moment à la mairie de mobiliser des fonds via des taxes et des tickets ;
- Installer des stands payant pour les entreprises qui viendront participer aux festivités de l'Evala chaque année ;
- Identifier les membres de la diaspora, qui peuvent contribuer à la fois à l'amélioration des ressources propres, mais aussi faciliter la mobilisation des ressources externes ;
- Faire une table ronde des différents acteurs de la mobilisation des ressources ;
- Encourager ou récompenser chaque année, les contribuables modèles, les collecteurs et agents de recouvrement modèles ;
- Mettre en place des stratégies de communication qui mettent les citoyens en face de leurs responsabilités envers la commune ;
- Mettre en place un cadre de discussion formel entre les élus locaux et les citoyens ;
- Sensibiliser davantage les contribuables sur ce que c'est que la décentralisation ;
- Rendre les documents du processus budgétaire de la mairie accessibles aux citoyens (version pour le citoyen comme le recommande le partenariat budgétaire international) ;
- Mettre en place une plateforme d'échange en langues locales pour faciliter la communication avec la population ;
- Redéfinir les contrats avec les sociétés qui exploitent les ressources minières pour que ça soit profitable aux collectivités ;
- Evaluer le potentiel fiscal de la commune de KOZAH1 assorti de plan stratégique de mobilisation des ressources propres ;
- Mettre en œuvre ce plan stratégique de mobilisation de ressources propres (évaluation semestrielle des activités réalisées).

## **6.6. Les limites de l'opulence financière apparente de la commune de Banikoara et quelques recommandations**

### **6.6.1. Risque de non recouvrement de la TDL pour des raisons politiques**

Il convient de rappeler que, quand on parle de ressources propres dans la commune de Banikoara, on fait référence à la TDL. Il y a la TDL sur vivriers, surtout la TDL coton. Et dans le mécanisme de recouvrement de la TDL coton, l'UCOM est un acteur très important, spécialement son président. Or il peut arriver que la tête du maire ne plaise pas au président de l'UCOM, ou que les deux ne soient pas du même bord politique et quand ça arrive, il y a un risque de non recouvrement ou de blocage de la TDL coton. Cette situation s'est posée par le passé, sous l'ancien président de la république du Bénin Yayi BONI et a engendré plusieurs réunions de crises, pour des raisons politiques. Le maire d'alors était d'un bord politique différent de celui du président de l'UCOM et du ministre de l'agriculture qui est aussi ressortissant de Banikoara. En fait, l'UCOM est une organisation sous le ministère de l'agriculture, par conséquent, ce qu'on remarque est que son président est toujours du même bord politique que le ministre de l'agriculture. Il est important de rappeler que l'une des missions du ministre de l'agriculture est de pouvoir contrôler le coton, de veiller à la bonne marche des activités de la filière, au regard de sa contribution à l'économie du Bénin. Ainsi, lorsque le maire n'est pas du même bord politique que le président de l'UCOM, il se pose un problème. Dans le cas que nous sommes en train de présenter, le ministre de l'agriculture était de Banikoara et du parti FCBE, d'office le président de l'UCOM qui est en même temps le président de la fédération nationale des producteurs de coton est aussi du FCBE. Le maire de Banikoara d'alors étant FCBE, a changé de bord à un moment donné. En conséquence, l'UCOM a refusé de verser la TDL à la mairie. En principe, il ne devrait pas avoir de problème, puisque c'est des mécanismes qui ont été mis en place pour le recouvrement de la TDL, mais la politique ayant pris le dessus, le président de l'UCOM a envoyé des correspondances au maire pour lui dire, que les producteurs de coton ne perçoivent pas les réalisations de la mairie dans la commune. Par conséquent, ils ne veulent plus verser la TDL à la mairie. Face à la situation, une session extraordinaire a été organisée pour présenter le problème aux conseillers en présence de l'inspecteur des impôts. Après analyse, le conseil a décidé d'écrire à l'UCOM pour leur dire qu'ils ne sont pas habilités à bloquer la TDL coton, parce que c'est l'Etat qui l'a institué à travers le code des impôts. Dans cette optique une réunion mixte a été organisée entre l'UCOM et la mairie a voulu savoir quelle preuve l'UCOM attend qu'on lui donne vu que les investissements locaux sont visibles à savoir, les écoles construites, les ouvrages de franchissement et autres infrastructures. La mairie était même prête à ce que l'Etat puisse diligenter un audit pour vérifier la gestion de la TDL. Voyant l'allure que prenaient les discussions, les représentants de l'UCOM ont changé de langage, disant plutôt qu'ils facilitent la mobilisation des ressources à la mairie depuis des années mais qu'ils ne bénéficient pas d'appui en termes logistique de la part de la mairie. Alors le maire leur a

demandé d'exprimer leurs besoins ; ce qui fut fait et fut intégré dans le budget de l'année qui a suivi.

### **6.6.2. Risque de la chute de la production agricole**

De nos jours, on commence par observer un appauvrissement des sols de Banikoara, du fait de l'utilisation excessive des pesticides et autres produits chimiques dans les activités agricoles. Ceci pourrait entraîner une chute de la production cotonnière qui pourrait affecter le fonctionnement de la commune. Il faut également mentionner que la période favorable à l'agriculture est très courte à cause du type de climat qui y prévaut.

Au regard de ce qui précède, il serait bien que la commune de Banikoara aille à des investissements plus soutenables et rentables, pour rendre pérenne ses finances.

Il serait également bien dans un souci de durabilité des activités agricoles, d'adopter si possible, la culture du coton bio. Par rapport à la courte durée de la période de production agricole, il est important pour la commune de Banikoara de penser aujourd'hui à étendre la période de production agricole sur la saison sèche à travers des techniques modernes d'agriculture comme celles adoptées par des pays désertiques comme l'Égypte.

## CONCLUSION

La question de la mobilisation de ressources financières locales propres au Togo, est aujourd'hui un défi pour les communes nouvellement mises en place, au regard de l'insuffisance des ressources financières qui leur sont allouées par l'Etat togolais. Par ailleurs, il faut ajouter que l'amélioration des ressources financières locales spécialement les fonds propres, devient de plus en plus, une exigence pour répondre efficacement aux attentes des citoyens et pallier à la demande de contrepartie de certains partenaires au développement.

Le cas de la commune de Kozah1 est un exemple qui a été au centre de cette étude qui a permis de s'inspirer des expériences réussies de Banikoara, afin de renforcer les ressources propres de la première. L'étude a donc fait ressortir certains dysfonctionnements ou insuffisances, qui constituent un handicap à la mobilisation des ressources dans la commune de Kozah1 et qu'il faut corriger si l'on veut changer la donne. Il s'agit essentiellement de :

- l'insuffisance de moyens logistiques pour le recouvrement ;
- l'insuffisance de ressources humaines pour le recouvrement ;
- la méfiance d'une grande partie des contribuables à l'égard des autorités locales ;
- la faiblesse des investissements locaux ;
- le déphasage d'informations entre les autorités locales et les contribuables par rapport aux investissements locaux qui sont faits dans Kozah1 ;
- la non-maîtrise du secteur informel ;
- le secteur primaire est très peu développé pour être imposable ;
- les mauvais comportements ou la corruption de certains collecteurs et agents de recouvrement ;
- le faible niveau de participation citoyenne ;
- la non-maitrise de la diaspora de Kozah1 par les autorités locales ;
- la non-maîtrise des potentialités et atouts de la commune de Kozah1 afin de les rentabiliser.

La prise en compte par les autorités locales de ces bonnes pratiques identifiées à Banikoara et des recommandations qui ont été émises, pourrait contribuer à améliorer le niveau des ressources propres de Kozah1 et par ricochet permettre de mieux répondre à la demande locale. Il est important de reconnaître également, le dynamisme de l'administration communale et des élus locaux de l'actuelle mandature dans la prise d'initiatives visant à améliorer la situation financière de la commune de Kozah1 et leur souhaiter plein succès dans cette noble mission qui est la leur.

Enfin, il demeure nécessaire d'attirer l'attention des autorités locales de la commune de Banikoara sur la fragile opulence financière de cette dernière et les inviter à prendre en compte les recommandations qui ont été émises pour assurer la pérennité financière de Banikoara.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### Ouvrages :

- AUBY (J-B), AUBY (J-F), NOGUELLOU (R), *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, 3e édition refondue, 2004, 361 p.
- BLOOR, M., & WOOD, F. (2006). *Keywords in qualitative methods: A vocabulary of research concepts*. Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849209403/>
- Christopher Pollitt et Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- DAFFLON B. (1998), *La Gestion des Finances Publiques Locales*, Economica, Paris, 2ème édition.
- DEMEESTERE R. (2005), « Le Contrôle de gestion dans le secteur public », 2ème édition, LGDJ, Paris.
- GIBERT P. (1980), « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Edition d'organisation, Paris.

### Revues, articles, rapports :

- AMAR A., BERTHIER L. (2007), « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et Management Publics*, vol.5, Décembre.
- AZON TOGODO Aimé (2018), « Capacité d'autofinancement et performance des collectivités locales béninoises », Université d'Abomey-Calavi (Bénin) Faculté des Sciences Economiques et de Gestion dans *Revue Internationale de Gestion et d'Economie Série A- Gestion / Numéro 4 Volume 1- Juillet 2018 / p 49*
- BERNARD A. (1992), *Politique et gestion des finances publiques*, Sillery, Presses de l'Université de Québec (Canada), 470 pages.
- BOURGUIGNON A. (1995), « Peut-on définir la performance ? », *Revue française de comptabilité*, n° 269, juillet-août, pp. 61-66
- BOURGUIGNON, A. (1997) « Sous les pavés de la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance ». *Comptabilité Contrôle Audit*, 3 (1), Mars, p. 89-101.
- CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., MAUREL C. (2014), « Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises », *Finance Contrôle Stratégie* [En ligne], 17- 1 | 2014, mis en ligne le 20 mars 2014, consulté le 11 avril 2021. URL : <http://fcs.revues.org/1445>.
- Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement des capacités pour le Développement au Togo (2015), *Rapport d'étude sur la mobilisation des ressources internes dans les pays africains : cas du Togo*, novembre 2015

- CHAMBAS Gérard, BRUN Jean-François, GRAZIOSI Grégoire Rota (2007), La mobilisation de ressources propres locales en Afrique
- CHAPET J.M. (2007), « Le système de gestion des collectivités territoriales: entre performance et délibération », *Politique et management public*, Vol.15, n°4, pp. 1-19.
- CLACKSON M. B. (1995), « A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance », *Academy of Management Review*, Vol. 20, n° 1, pp. 92-117.
- De La Villarmois (1998) “ Le concept de performance et sa mesure ”, Actes des XIV<sup>e</sup> Journées des I.A.E., 1998, Nantes, t.2, vol.2, pp. 199-216.
- DOWUI Kofi Xolase (2015), « Mobilisation des ressources communales et développement local dans l’optique de la décentralisation à Lomé au Togo », *Carnets de géographes [En ligne]*, 8 | 2015, mis en ligne le 01 septembre 2015, consulté le 22 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/cdg/326>
- EDGAR, A. BOWLING, A. 1997, *Measuring Health; a Review of Quality of Life Measurement Scales* (2nd ed.). *Med Health Care Philos*, 181-182 (1998). <https://doi.org/10.1023/A:1009999222296>
- FREINKMAN L., PLEKHANOV A. (2010), « Fiscal decentralization and the quality of public services in Russian regions », *Public Finance and Management*, Vol. 10, n°1, pp. 117-168.
- GALIANI, S., SCHARGRODSKY E. (2002), « Evaluating the Impact of School Decentralization on Education Quality », *Economia*, Vol. 2, n°2, pp. 275–314.
- GIBERT P. (1986), « Management public, management de la puissance publique », *Politique et Management Public*, Vol. 4, n° 2, pp. 167-169
- Groupe de travail d'Épargne Sans Frontière, « Décentralisation et financement des collectivités territoriales en Afrique subsaharienne », *Techniques Financières et Développement* 2013/3 (n° 112), p. 19-60. DOI 10.3917/tfd.112.0019
- GUENGANT, A. (1999). *PERFORMANCE FINANCIÈRE DES COMMUNES. Politiques et management public*, Vol17(3), P. 1-21.
- HAUNER, D. (2008), « Explaining Differences in Public Sector Efficiency: Evidence from Russia’s Regions », *World Development*, Vol. 36, n° 10, pp. 1745–65.
- HERNU P. (2017), « La question de confiance entre l’Etat et les collectivités locales », *Gestion et Finances Publiques*, n°6, Novembre-Décembre, pp.51-53.
- HOCHET Peter, SOURWÉMA Kassem Salam, YATTA François, SAWADOGO Raogo Antoine, OUÉDRAOGO Séni Mahamadou, *Livre blanc de la décentralisation financière dans l’espace UEMOA, Éléments pour le renforcement des processus*, Page6
- HOOD, C. (1995), « The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, n°1/2, pp. 93-109.

- LE BRIS Émile, PAULAIS Thierry (2007), INTRODUCTION THÉMATIQUE Décentralisations et développements, De Boeck Supérieur | « Afrique contemporaine » 2007/1 n°221 | pages 21 à 44
- LEROY Marc (2017), « Introduction au dossier: l'autonomie financière des collectivités territoriales », Université de Reims, Vice-Président de la Société française, paru dans Gestion Finances Publiques Numéro 2, Mars-Avril 2017 pp 5-12, section « Finances locales »
- MARIE J., IDELMAN E. (2010), « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », EchoGéo, n° 13, 13 p.
- MAZOUZ, Bachir et BELFELLAH, Younes (collab.)(2017), "La gestion par résultats : un cadre conceptuel de gestion de la performance globale des organisations de l'État", in MAZOUZ, Bachir (éd.). Gestion par résultats : concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 17-35. (JF 1352 G393b 2017, Québec/Montréal)
- MOULLIN M. (2006), « The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations », Perspectives on Performance, Vol. 5, n°1.
- ONG ASMADE (2014), Rapport de capitalisation des bonnes pratiques organisationnelles des groupements féminins et mixtes de la restauration et de la transformation des produits locaux accompagnés par, page 12
- PAULAIS Thierry, COQUART Philippe, Annie de CALAN (2012), Financer les villes d'Afrique-l'enjeu de l'investissement local, Collection « L'Afrique en développement », Banque mondiale et AFD, de Dans TECHNIQUES FINANCIERES ET DEVELOPPEMENT 2013/3(n°112), Pages 103 à 126
- PIERRE de ZUTTER (1994), Des histoires, des savoirs et des hommes : l'expérience est un capital, réflexion sur la capitalisation d'expérience, juillet 1994, Page 8
- POLLITT C., BOUCAERT G. (2004), Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, Oxford.
- TOTTE Marc , DAHOU Tarik , BILLAZ René Collectif (2003), La décentralisation en Afrique de l'Ouest - Entre politique et développement
- WAINTRON Françoise, CHOLI Céline. Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités. In: Politiques et management public, vol. 21, n° 2, 2003. « L'action publique face à la mondialisation ». Actes du douzième colloque international - Paris, jeudi 14 et vendredi 15 novembre 2002 - Tome 1. pp. 119-137; doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.2003.2796>  
[https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_2003\\_num\\_21\\_2\\_2796](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2003_num_21_2_2796)

#### **Textes juridiques et politiques gouvernementales :**

- Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local

- Constitution togolaise de la 4<sup>ème</sup> République (Version consolidée, à jour de la loi constitutionnelle du 15 mai 2019 et de toutes les révisions constitutionnelles antérieures)
- Décret n°2008-274 du 19 mai 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)
- Décret n°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)
- Décret n°2011-179/PR du 7 décembre 2011 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT)
- La loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin
- Loi n° 97 – 029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en République du Bénin
- Loi 2017-008 du 29 juin 2017 portant sur la création de communes
- Loi n° 2019-003 du 15 mai 2019, portant modification des dispositions des articles 13, 52, 54, 55, 59, 60, 65, 75, 94, 100, 101, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 116, 117, 120, 125, 127, 128, 141, 145, 155 et 158 de la Constitution du 14 octobre 1992
- Loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018

**Mémoires, cours et autres :**

- ANDRIANJAKA Antsa (2018), Contribution à l'amélioration de l'autonomie financière d'une commune, cas de la commune rurale d'Antanadava.
- DANAHY Flavelle Dama (2017), Mobilisation des ressources propres : de la capitalisation du système « Ytax » comme outil de collecte de taxes municipales au Sénégal, pour une proposition d'expérimentation à Madagascar », mars 2017
- ILBOUDO Yelba Patrice (2009), Le développement local face à la politique de décentralisation par Ecole doctorale en dynamique des espaces et sociétés / Université de Ouagadougou - Master II R 2009
- KOKOU Franck Salomon (2018), Analyse de la performance financière des communes de l'espace UEMOA : le cas de la commune de Ouagadougou au Burkina-Faso, juillet 2018
- TCHODIE Essozola (2013), Contribution à l'amélioration des recettes de la mairie de Kara
- TOGODO AZON A. (2011), Impact des facteurs de contexte sur le design des systèmes de contrôle de gestion dans les collectivités locales Béninoises : Une approche contingente, Thèse de doctorat en sciences de gestion et organisation, Université d'Abomey-Calavi, Université de Liège.

**LISTE DES TABLEAUX**

Tableau n°1 : Liste des enquêtés de Banikoara.....	31
Tableau n°2 : Liste des enquêtés de Kozah1.....	32
Tableau n°3 : Présentation des données collectées auprès des contribuables de Banikoara.....	35
Tableau n°4 : Présentation des données collectées auprès des collecteurs de Banikoara.....	38
Tableau n°5 : Présentation des données collectées auprès des autorités de Banikoara.....	40
Tableau n°6 : Présentation des données collectées auprès des contribuables dans Kozah1.....	50
Tableau n°7 : Présentation des données collectées auprès des collecteurs dans Kozah1.....	53
Tableau n°8 : Présentation des données collectées auprès des autorités de Kozah1.....	57
Tableau n°9 : Bonnes pratiques à capitaliser à Banikoara.....	81

## **ANNEXES**

### **I- GUIDE D'ENTRETIEN POUR AUTORITES DE LA COMMUNE DE BANIKOARA**

#### **CADRE INSTITUTIONNEL FISCAL DU BENIN**

- 1- La problématique de la mobilisation de ressources propres, est-elle une préoccupation pour l'Etat béninois et pour les collectivités territoriales béninoises ?
- 2- Quelles sont les principales mesures prises par l'Etat Béninois pour palier à la faiblesse des ressources financières propres ?
- 3- Quel rôle joue le cadre institutionnel fiscal béninois dans la valorisation des potentialités économiques de Banikoara ?
- 4- En quoi, le cadre institutionnel fiscal contribuerait à améliorer le niveau de mobilisation des ressources propres ?
- 5- Ce cadre institutionnel fiscal peut-il être reproduit dans d'autres pays de la sous-région, comme le Togo, pour élargir l'assiette fiscale des communes à faible potentiel fiscal ?
- 6- Quelles peuvent être les obstacles socio-politiques, légaux, culturels et économiques qui peuvent freiner la reproduction de ce cadre institutionnel fiscal au Togo ?
- 7- Comment pourrait-on les surmonter ?

#### **STRATEGIES DE MOBILISATION DE RESSOURCES**

- 8- Quels sont les atouts dont dispose Banikoara en termes de mobilisation de ressources et qui font sa force ?
- 9- Quels sont les mécanismes qui y sont mis en place pour un succès de la mobilisation des ressources propres ?
- 10- Ces mécanismes peuvent-ils être reproduits dans d'autres communes de la sous-région comme les communes togolaises ?
- 11- Quelles peuvent être les stratégies à adopter par l'Etat et les autorités locales pour que la reproduction de ces mécanismes soit effective au Togo ?
- 12- Existe-il des facteurs socio-culturels qui contribuent aussi au succès de la mobilisation des ressources propres de Banikoara ?
- 13- Si oui, lesquels ?
- 14- Que pensez-vous de la politique de recouvrement adoptée par votre commune ?
- 15- Les contribuables sont-ils tenus de payer sans délai la totalité du montant qu'ils doivent à la mairie ?
- 16- Ont-ils la possibilité de faire le paiement par tranche ?
- 17- Les contribuables sont-ils suffisamment sensibilisés ou informés sur les raisons qui justifient les taxes et impôts ?
- 18- Comment Banikoara arrive-t-elle à surmonter la réticence des contribuables à payer leurs taxes et impôts ?

- 19- Comment peut-on expliquer cette facilité de Banikoara à mobiliser les ressources financières propres ? Quel est le secret ?
- 20- Quels sont les principaux acteurs de la chaîne de mobilisation des ressources locales ?
- 21- Quels rôles jouent chaque acteur ?
- 22- Est-ce-que chacun joue bien son rôle ?
- 23- Les principaux acteurs de la chaîne de mobilisation des ressources locales, ont-t-ils chacun un contrat de travail ?
- 24- Ont-ils des objectifs qu'ils doivent atteindre en termes de recouvrement hebdomadairement ou mensuellement ?
- 25- Les avis d'impositions sont-ils envoyés à temps aux contribuables pour leur permettre de s'acquitter dans les meilleurs délais, leurs dettes fiscales ?
- 26- Quel est l'ambiance de collaboration entre les contribuables et les agents collecteurs ?
- 27- Existe-t-il un cadre de concertation des différents acteurs de la chaîne de mobilisation des ressources propres ?
- 28- Existe-t-il des formations régulières à l'endroit des agents de la mairie chargés de la mobilisation des ressources ?
- 29- La mairie a-t-elle une maîtrise du potentiel fiscal et non fiscal de la commune ?
- 30- La mairie dispose-t-elle d'une base de données exhaustive des contribuables selon chaque type de taxes ou impôts ?

#### **GESTION DES RESSOURCES COLLECTÉES**

- 31- Les citoyens ont-ils le droit de savoir l'utilisation qui est faite des recettes collectées auprès d'eux ?
- 32- Par quel mécanisme ?
- 33- Sont-ils impliqués dans le choix des actions à faire en leur faveur ?
- 34- Par quel mécanisme ?
- 35- Les citoyens sont-ils satisfaits de l'utilisation qui est faite des ressources collectées auprès d'eux ?

#### **II- GUIDE D'ENTRETIEN POUR AUTORITES DE LA COMMUNE DE KOZAH1**

##### **CADRE INSTITUTIONNEL FISCAL DU TOGOLAIS**

- 1- La problématique de la mobilisation de ressources propres, est-elle une préoccupation pour l'Etat togolais et pour les collectivités territoriales togolaises ?
- 2- Quelles sont les principales causes de la faiblesse des ressources locales propres dans les communes togolaises et spécialement dans la commune de Kozah1 ?
- 3- Quelles sont les principales mesures prises au niveau national et au niveau local pour palier à la faiblesse des ressources locales propres ?

- 4- La réforme du cadre institutionnel fiscal, pourrait-il contribuer à améliorer le niveau des recettes locales propres au Togo?
- 5- Le cadre institutionnel fiscal béninois pourrait-il servir de cas d'école au Togo ?
- 6- Quelles peuvent être les obstacles socio-politiques, légaux, culturels et économiques qui peuvent freiner la reproduction de ce cadre institutionnel fiscal au Togo ?
- 7- Comment pourrait-on les surmonter ?

## **STRATEGIES DE MOBILISATION DE RESSOURCES**

- 8- Quels sont les atouts dont dispose la commune de Kozah1 et qui peuvent être exploités pour rehausser le niveau des ressources propres de la commune ?
- 9- Ces atouts sont-ils suffisamment exploités ?
- 10- Si non quels sont les éventuels freins à leur exploitation ?
- 11- Quels sont les mesures à prendre pour optimiser les ressources propres grâce à ces atouts ?
- 12- Que pensez-vous de la politique de recouvrement adoptée par les communes togolaises et spécialement la commune de Kozah1?
- 13- Les contribuables sont-ils suffisamment sensibilisés ou informés sur les raisons qui justifient les taxes ?
- 14- Les avis d'impositions sont-ils envoyés à temps aux contribuables pour leur permettre de payer dans les meilleurs délais, leurs dettes fiscales ?
- 15- Les contribuables sont-ils tenus de payer sans délai la totalité du montant qu'ils doivent à la mairie ?
- 16- Ont-ils la possibilité de faire le paiement par tranche ?
- 17- Existe-t-il un cadre de concertation des différents acteurs de la mobilisation de ressources au niveau local?
- 18- Existe-t-il des formations régulières à l'endroit des agents de la mairie chargés de la mobilisation des ressources ?
- 19- Les communes togolaises et particulièrement la commune de Kozah1 a-t-elle une maîtrise de son potentiel fiscal et non fiscal ?
- 20- Les communes togolaises et spécialement la commune de Kozah1 dispose-t-elle d'une base de données exhaustive des contribuables selon chaque type de taxes ou impôts ?
- 21- Quels sont les principaux acteurs de la chaîne de collecte des ressources locales ?
- 22- Quels rôles jouent chaque acteur ?
- 23- Es-ce-que chacun joue bien son rôle ?
- 24- Les principaux acteurs de la chaîne de collecte des ressources locales, ont-t-ils chacun un contrat de travail ?
- 25- Ont-ils des objectifs qu'ils doivent atteindre en termes de recouvrement hebdomadairement ou mensuellement ?
- 26- Quel est l'état de la collaboration entre les contribuables et les agents collecteurs ?

## **GESTION DES RESSOURCES COLLECTEES**

- 27- Les citoyens ont-ils le droit de savoir l'utilisation qui est faite des recettes collectées auprès d'eux ?
- 28- Par quel mécanisme ?
- 29- Sont-ils impliqués dans le choix des actions à faire en leur faveur ?
- 30- Par quel mécanisme ?
- 31- Les citoyens sont-ils satisfaits de l'utilisation qui est faite des recettes locales propres ?

### **III- GUIDE D'ENTRETIEN POUR COLLECTEURS DE BANIKOARA**

- 1- Comment appréciez-vous globalement vos conditions de travail?
- 2- Les moyens (matériels, financiers, humains...etc.) sont-ils à votre disposition pour que vous fassiez bien votre travail ?
- 3- Avez-vous des objectifs que vous devez atteindre en termes de recouvrement de taxes et d'impôts ?
- 4- Etes-vous satisfait de votre rémunération ?
- 5- Avez-vous un contrat de travail ?
- 6- Avez-vous un cahier de charges ?
- 7- Les avis d'impositions sont-ils envoyés à temps aux contribuables ?
- 8- Les contribuables sont-ils tenus de payer sans délai la totalité du montant qu'ils doivent à la mairie ?
- 9- Quelle est l'ambiance de votre collaboration avec les contribuables ?
- 10- Qu'est-ce que l'opinion pense globalement des agents collecteurs ?
- 11- Comment peut-on expliquer cette facilité de Banikoara à mobiliser les ressources financières locales propres ? Quel est le secret ?

### **IV- GUIDE D'ENTRETIEN POUR COLLECTEURS DE KOZAH1**

- 1- Comment appréciez-vous globalement vos conditions de travail?
- 2- Les moyens (matériels, financiers, humains...etc.) sont-ils à votre disposition pour que vous fassiez bien votre travail ?
- 3- Avez-vous des objectifs que vous devez atteindre en termes de recouvrement de taxes et d'impôts ?
- 4- Etes-vous satisfait de votre rémunération ?
- 5- Avez-vous un contrat de travail ?
- 6- Avez-vous un cahier de charges ?
- 7- Les avis d'impositions sont-ils envoyés à temps aux contribuables ?
- 8- Les contribuables sont-ils tenus de payer sans délai la totalité du montant qu'ils doivent à la mairie ?
- 9- Qu'est-ce qui explique selon-vous, la faiblesse des recettes locales propres de la commune de Kozah1 ?
- 10- Que peut-on faire pour améliorer le niveau des recettes ?

- 11- A part les taxes et impôts actuels, pensez-vous que les contribuables seraient prêts à contribuer encore pour le paiement d'une taxe de développement local qui sera prélevée sur les potentialités économiques de la commune ?
- 12- Quelle est l'ambiance de votre collaboration avec les contribuables ?
- 13- Qu'est-ce que l'opinion pense globalement des agents collecteurs ?

**V- GUIDE D'ENTRETIEN POUR CONTRIBUABLES DE BANIKOARA**

- 1- Payez-vous régulièrement vos impôts et taxes ?
- 2- Que pensez-vous du tarif ?
- 3- Que pensez-vous de la politique de recouvrement de la commune ?
- 4- Etes-vous tenu de payer sans délai, les montants dû à la mairie ?
- 5- Avez-vous déjà participé à des séances de sensibilisation et d'informations ou suivi des émissions sur le civisme fiscal ?
- 6- A quoi servent les recettes fiscales et non fiscales collectées auprès des contribuables ?
- 7- Etes-vous impliqués dans le choix des actions à faire en votre faveur ?
- 8- Etes-vous satisfaits de l'utilisation des ressources collectées auprès de vous ?
- 9- Comment peut-on expliquer cette facilité de Banikoara à mobiliser des ressources auprès des contribuables ?

**VI- GUIDE D'ENTRETIEN POUR CONTRIBUABLES DE KOZAH1**

- 1- Payez-vous régulièrement vos impôts et taxes ?
- 2- Que pensez-vous du tarif ?
- 3- Que pensez-vous de la politique de recouvrement de la commune ?
- 4- Qu'es-ce-qui explique selon-vous, la faiblesse des recettes locales propres de la commune de Kozah1 ?
- 5- Que peut-on faire pour améliorer le niveau des recettes ?
- 6- Etes-vous tenu de payer sans délai, les montants dû à la mairie ?
- 7- Avez-vous déjà participé à des séances de sensibilisation et d'informations ou suivi des émissions sur le civisme fiscal ?
- 8- A quoi servent les recettes fiscales et non fiscales collectées auprès des contribuables ?
- 9- Etes-vous impliqués dans le choix des actions à faire en votre faveur ?
- 10- Etes-vous satisfaits de l'utilisation des ressources collectées auprès de vous ?
- 11- Comment peut-on expliquer cette facilité de Banikoara à mobiliser des ressources auprès des contribuables ?
- 12- A part les taxes et impôts actuels, seriez-vous prêts à contribuer encore pour le paiement d'une taxe de développement local qui sera prélevée sur les potentialités économiques de la commune ?