

INTRODUCTION

Stratégie d'amélioration des performances budgétaires dans les communes : cas de la commune de Porto-Novo

Au lendemain de la Conférence Nationale des forces vives de la nation du 19 au 28 février 1990 qui a recommandé la réforme de l'administration territoriale, le Bénin a amorcé son processus de la décentralisation de l'administration. Le point de départ effectif de ce processus a été l'installation juste après les élections municipales de décembre 2002, des divers acteurs des communes qui étaient auparavant des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines. Avec le découpage territorial, nous avons actuellement soixante-dix-sept(77) communes dont trois (03) à statut particulier (Cotonou, Parakou, Porto-Novo) et soixante-quatorze (74) ordinaires, correspondant exactement aux anciennes circonscriptions administratives. De cette réforme, il ressort que les acteurs politiques de notre pays doivent désormais faire l'option claire d'une véritable décentralisation perçue comme un approfondissement de la démocratie pluraliste et qui crée à la base un champ fertile d'expression et d'éclosion.

La décentralisation réelle, quelle que soit sa forme particulière implique que l'Etat accorde aux collectivités locales, juridiquement reconnues, l'autonomie financière. Mais l'autonomie financière ne saurait signifier l'indépendance des collectivités locales car il ne s'agit pas d'un processus qui se ferait contre l'Etat. La décentralisation est donc synonyme de transfert de compétences en termes de ressources humaines, techniques, financières et de patrimoine.

La Conférences Nationale des forces vives de la nation a donc jeté les bases d'une réforme politique, économique et administrative caractérisée par l'abandon du régime autocratique au profit d'un régime libéral publiques, l'initiative privée etc. (article 25 de la constitution du 11 décembre 1990) et permet à la société civile de s'engager dans le processus de développement. L'objectif poursuivi est de renforcer la démocratie à la base, de rapprocher l'administration des administrés et de promouvoir le développement local. Le transfert des responsabilités relatives à la prestation des services de l'Etat central aux collectivités locales, a fait naître la nécessité de disposer des ressources de revenus locales durables. Offrir un niveau de services adéquat peut être difficile pour les instances locales rurales qui ont d'ordinaire une assiette fiscale réduit par rapport aux centres urbains.

Dès lors, le principe de l'autonomie financière est fondamental étant donné qu'il est la condition nécessaire de pérennité des collectivités locales et par conséquent celle de la réussite du processus de la décentration. L'un des fondements de ces principes est la **loi N°97-007 du 15 janvier 1999** portant régime financier des communes qui prévoit la mobilisation des ressources locales par les communes. La décentralisation nous interpelle alors sur nos capacités à mobiliser et à gérer nos ressources intérieures.

Il ressort donc que de nombreux défis attendent aujourd'hui les collectivités locales pour la fourniture des services de base aux populations et nécessitent d'importants, moyens financiers. Mais le constat fait qu'à l'ère de la décentralisation, les collectivités locales, au regard des ressources dont elles disposent, n'arrivent pas à mieux répondre aux besoins de la

Stratégie d'amélioration des performances budgétaires dans les communes : cas de la commune de Porto-Novo

Population en termes d'investissement ou de développement. En plus la manière de gérer leurs ressources ne leur permet pas de jouir d'une bonne santé financière en vue de susciter la confiance des bailleurs pour accompagner l'effort de développement fourni.

Le choix de la ville de Porto-Novo, qui nécessite l'opération d'un développement accéléré, exprime notre attachement à la capitale politique de notre pays le Bénin en vue de la sortie de sa léthargie. Le débat sur le transfert des moyens nécessaires au financement des charges liées aux compétences transférées par l'Etat aux collectivités publiques décentralisées, dans le cadre de la politique de décentralisation, est donc toujours d'actualité.

C'est dans ce contexte actuel de décentralisation et de transfert des compétences aux pouvoirs locaux, ainsi que le prolongement des réflexions relatives au renforcement des ressources des collectivités locales, pour une bonne allocation du budget, gage d'une croissance économie durable des dites économie, nous allons mener une étude à travers le sujet intitulé « *stratégie d'amélioration des performances budgétaires dans les communes.* » Afin de proposer de meilleures stratégies d'amélioration des performances budgétaires à la commune de Porto-Novo.

Notre étude comporte deux parties à savoir :

Un premier chapitre qui regroupe en son sein le cadre institutionnel de l'étude et le cadre théorique de l'étude.

Un deuxième chapitre intitulé analyse empirique de la stratégie d'amélioration des performances budgétaires qui regroupe d'une part les variables d'étude, les outils d'analyse et les difficultés rencontrées et d'autre part la présentation et l'analyse des résultats, la vérification des hypothèses et approche de solution aux problèmes.

PREMIER CHAPITRE :

**CADRE INSTITUTIONNEL ET THEORIQUE
DE L'ETUDE.**

Section 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE

Ce chapitre sera consacré d'une part à la présentation de la situation géographique, à l'organisation de la mairie et d'autre part à la présentation de la situation économique et restitution des données du budget.

PARAGRAPHE1 : Situation géographique et Organisation de la mairie

A – Situation géographique de la commune

La République du Bénin, par ses départements compte soixante-dix-sept communes (entités décentralisées) susceptible d'accompagner l'effort du développement amorcé. Au nombre de ces communes, figure celle de Porto-Novo sur laquelle porte notre étude.

Porto-Novo, ville capitale du Bénin, située à 30 kilomètre de Cotonou, est localisée entre 6°30 de latitude Nord et 3°30 de longitude Est. Elle est limitée :

- Au Nord par la commune d'Akpro-Misérété et d'Avrankou ;
- Au Sud par la commune de Sèmè-podji ;
- A l'Est par la commune d'Adjara ;
- A l'Ouest par la commune des Aguégués.

La ville de Porto- Novo jouit de la dénomination de commune à statut particulier car répondant aux critères de la **loi N°98-005 du 15 janvier 1999** portant Organisation des Communes à Statut Particulier. En effet cette loi stipule que « peuvent accéder à ce statut particulier, les communes qui remplissent les critères cumulatifs ci-après :

1. Avoir une population d'environ cent mille (100000) habitants au moins ;
2. S'étendre de façon continue sur une distance de dix (10) km au moins ;
3. Disposer de ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement »

La commune de Porto-Novo couvre une superficie de 52 km² soit une environ 0,05% de celle du territoire national est subdivisée en cinq (05) arrondissement, 86 quartiers dont : 29 pour le 1^{er} arrondissement, 12 pour le 2^{em} arrondissement, 22 pour le 3^{em} arrondissement, 15 pour le 4^{em} arrondissement, et 8 pour le 5^{em} arrondissement. Sa population totale avoisine les 223552 habitants, dont 117455 femmes et 106097 hommes, selon le troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH-3) de 2002.

B – Organisation de la mairie de Porto-Novo

L'administration de la ville de Porto-Novo est actuellement réglementée par l'arrêté municipal N° **044/SG/SP-C du 03 Septembre 2003** portant organisation, attribution et fonctionnement des services de la mairie de Porto-Novo. Elle est organisée à deux niveaux qui sont les services municipaux et les services infra municipaux. La ville est administrée par un Conseil Municipal de trente-trois membres (33) dirigé par le maire qui est le premier

responsable de l'organe exécutif de la mairie. Il est assisté dans l'exécution de sa mission par trois (03) adjoint qui peuvent recevoir de sa part des délégations conformément aux dispositions de la loi. Il est aussi représenté dans chacun des cinq arrondissements par un chef d'arrondissement qui coordonne les activités des services infra municipaux. Ces derniers sont composés du secrétaire administratif d'arrondissement et du bureau de l'état civil. Outre ces différents organes, le maire dispose d'un cabinet, d'un Secrétaire général mais aussi d'autres organes tels que les sept (07) commissions permanentes et le conseil d'arrondissement.

PARAGRAPHE2 : Situation économique et restitution des données du budget

A – Situation économique de la commune

Les activités de la commune se résument comme suit :

- Les infrastructures, l'équipement et les transports ;

La mairie a la compétence de la réalisation et de l'entretien des voies urbaines et de réseaux d'assainissement en zones agglomérées ; la signalisation routière ; la réalisation et l'entretien des réseaux d'éclairage public, l'entretien et la gestion des gares routières, des embarcadères et des parkings à caractère local.

- L'environnement, hygiène et la salubrité ;

Il est question de la collecte et du traitement des déchets liquides et des déchets solides autres que les déchets industriels, de l'évacuation des eaux usées et pluviales, de l'entretien de l'espace vert et tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie de la population et l'entretien des lieux publics.

- La santé, l'action sociale et culturelle ;

La mairie a la charge de la réalisation et de l'équipement des centres publics de santé et de promotion sociale, des infrastructures publiques culturelles, de jeunesse, de sport et de loisirs. Elle apporte l'aide sociale aux déshérités et aux sinistrés et assiste matériellement et financièrement les organes chargés des activités culturelles, sportives de jeunesse et de loisirs.

- Les services marchands et les investissements économiques.

La mairie s'occupe de la construction, de l'équipement des réparations, de l'entretien et de la gestion des marchés et abattoirs. Elle décide des dépenses d'investissement économique dans son domaine de compétence et comprend toutes les mesures de natures à favoriser le tourisme sur le territoire communal et à encourager les opérateurs économiques intéressés à entreprendre des activités.

B – Restitution des données du budget

Cette partie sera consacrée à restituer quelques éléments liés à l'exploitation de la mairie. Cet exercice s'inscrit dans la droite ligne de l'état des lieux et nous permettra de déceler quelques atouts et faiblesses liés au fonctionnement de la mairie.

1- Les ressources humaines

Nous allons mettre ici l'accent sur les compétences humaines dont dispose la commune de Porto-Novo pour faire face au défi du développement. Pour ce faire, intéressons-nous à l'état du personnel de la commune à travers le tableau ci-dessous.

Tableau N°1 : Etat du personnel de la commune de Porto-Novo en 2012.

N°	Catégories	APE	Agents Permanents	Agents Contractuels	Agents Occasionnels	Effectif	Pourcentage
1	A	06	09	12	-	27	8,41%
2	B	-	32	05	-	37	11,53%
3	C	-	32	08	-	40	12,46%
4	D	02	119	18	22	161	50,16%
5	E	-	31	25	-	56	17,44%
Total	-	08	223	68	22	321	100

Source : Service des Ressources Humaines de la mairie de Porto-Novo.

L'analyse du tableau ci-dessus fait ressortir que sur un personnel de trois cent vingt et un (321) agents deux cent trente et un (231) soit 71,96% d'effectif total sont permanents, à raison de huit (08) Agent Permanent de l'Etat et deux cent vingt-trois (223). Les contractuels sont au nombre de soixante-huit (68), soit 21,68% de l'ensemble du personnel. Les occasionnels ne représentent que 6,85% de l'effectif total et sont constitués pour l'essentiel d'Agents Municipaux de sécurité (AMS) c'est-à-dire des agents formés par la police pour aider le maire à assurer sa fonction de police administrative.

Il se pose donc la question de l'existence d'une police administrative pour la mairie.

Aussi, sur l'ensemble du personnel, les agents de conception sont au nombre de vingt-sept (27) dont quinze (15) permanents et douze (12) contractuels. Il ne représente donc que 8,41% d'effectif total et 4,67% par rapport au personnel permanent. Ce qui pose d'une part le problème de la qualité du personnel indispensable pour dynamiser l'administration communale et d'autre part celui de la responsabilité des autorités municipales dans le recrutement des Agents Municipaux. En effet, on ne peut pas vouloir faire d'une administration communale une administration de développement et avoir la majeure partie du personnel composée d'agents sans qualification (catégorie D et E) soit 67,94% d'effectif total. Les agents de conception et d'application (catégorie A et B) ne représentent que 19,94% d'effectif total. Une concertation entre l'Etat et les communes s'impose dans la mesure où les communes du Bénin en général et de Porto-Novo en particulier ont besoin non pas d'agents

des catégories D et E qu'elles peuvent recruter sur leur propre budget mais plutôt de conception et d'application pour aider les maires à surtout mener à bien leurs actions en manière de développement local.

Il y a alors manque de cadre de conception et d'application transférés par l'Etat.

2 – Les ressources matérielles

L'objectif ici n'est de faire l'inventaire des mobiliers, des fournitures de bureau, des consommables informatiques et autres mais plutôt de mettre l'accent sur le matériel roulant notamment le matériel lourd dont dispose la commune pour l'accomplissement correct des tâches administratives quotidiennes et la satisfaction de nombreuses sollicitations des populations surtout en matière de voirie urbaine (curage des caniveaux, enlèvement des ordures ménagères, entretien des voies en terre, entretien des jardins et place publique etc..). La commune ne dispose que de seize (16) véhicules légers, de quatre (04) véhicules lourds et cinquante (50) motos réparties dans les directions, les arrondissements et quelques services extérieurs notamment les services de l'impôt et de la recette de perception qui contribuent à la mobilisation des ressources financières. Ces statistiques montrent l'appréciation générale des matériels roulants dont dispose la mairie est insuffisante pour faciliter les différentes directions et les différents services dans l'accomplissement de leur mission.

3 – Les ressources financières

Dans cette rubrique, nous ferons d'abord une analyse des deux (02) principales ressources qui alimentent le budget de la commune à savoir les ressources internes et les ressources externes ensuite l'analyse de l'utilisation qui est faite de ses ressources.

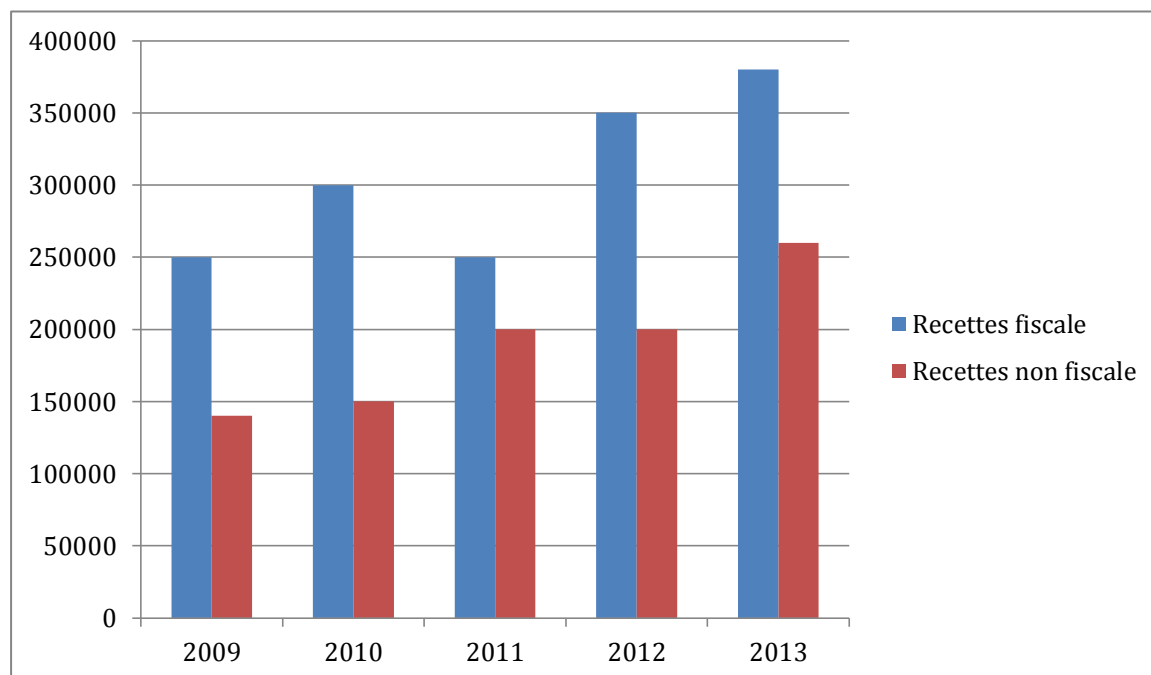
3.1 – Les ressources internes

Les ressources internes de la commune de Porto-Novo ne sont rien d'autres que les ressources budgétaires propres qui sont mobilisées directement par la ville pour non seulement assurer le fonctionnement des organes municipaux et de l'administration municipale mais également la réalisation des diverses infrastructures socio-économiques et communautaires. Elles comprennent les recettes fiscales et non fiscales.

Tableau N°2 : Situation des recettes fiscales et non fiscales de la commune de 2009 à 2013

Nature des recettes	2009			2010			2011			2012			2013		
	P	R	Taux	P	R	Taux	P	R	Taux	P	R	Taux	P	R	Taux
Recettes Fiscale	403500	247118	61,24%	423650	289056	68,23%	620200	249835	40,28%	670200	329992	40,24%	749235	362459	48,38%
Recettes non fiscales	234020	131986	56,40%	288215	146077	50,68%	414750	201718	48,64%	343045	209062	60,94%	450765	263274	58,41%
Total ressources interne	637520	379104	59,46%	711865	435133	61,12%	1034950	451553	43,63%	10132245	539054	53,20%	1200000	625733	52,14%
Total recette de fonctionnement	1711992	1218216	71,16%	2068022	4119110	68,62%	1281381	1204217	50,66%	1896600	1339049	70,60%	2250000	1530328	68,01%
%Ressources internes / Recette de fonctionnement	31,11%			30,66%			39,05%			40,25%			40,89%		

Source : Budgets 2009 à 2013



GRAPHIQUE N°1 : Evolution des recettes fiscales et non fiscale de 2009 à 2013

L'analyse du tableau et du graphe montre que les recettes fiscales ont connu par rapport à l'année 2009 une évolution sensible en 2010 avant de connaître une légère baisse en 2011. Cette situation s'explique le faite que la base de donnée du RFU est devenue désuète et les dispositions prise par la mise à jour ont permis de connaître une amélioration en 2012. Quant aux recettes non fiscales, elles ont connu une évolution croissante sur toute la période d'étude.

En calculant les ratios de cette ressources internes par rapport aux recettes de fonctionnement, nous constatons par rapport en 2009 (31,11%), une baisse en 2010 soit 30,66% pour connaître une augmentation continue jusqu'en 2013 soit 40,87%. Ceci essentiellement dû aux dispositions prises en 2011 pour la mise à jour des bases des données du RFU pour l'amélioration des recettes propres sur les affiches et les panneaux publicitaires. La mairie dispose donc de l'outil de gestion fiscale appelé RFU.

Lorsque nous calculons la moyenne de ce ratio en période d'étude soit 36,39%, nous constatons qu'il reste beaucoup d'effort à fournir par les autorités municipales de Porto-Novo en matière de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales pour assurer les charges de fonctionnement qui évoluent de façon constante et un surplus pour le financement des investissements.

Nous notons la faiblesse du taux de recouvrement des recettes fiscales.

3.2 – Les ressources externes

Elles proviennent des sources extérieures à la commune et sont constituées par les subventions et les transferts accordés par l'Etat ou par tous autres donateurs.

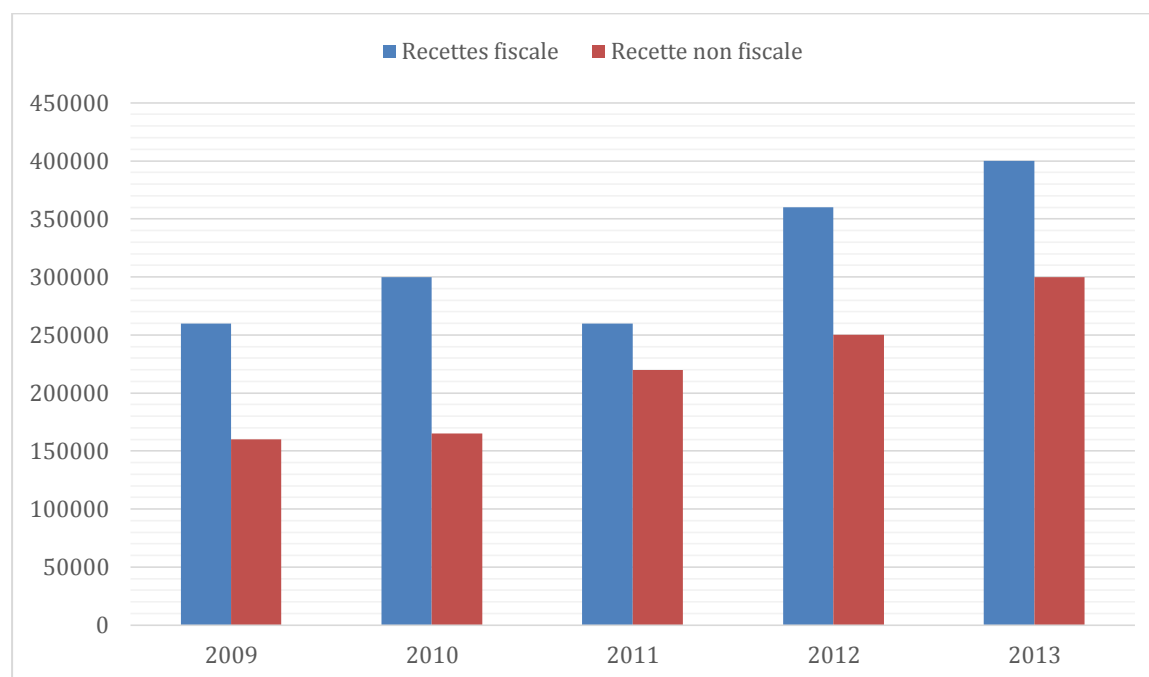
- **Contribution de l'Etat au budget de la commune de Porto-Novo**

Cette contribution concerne la subvention salariale, la subvention des substitutions à la taxe civique, taxe de voirie et la taxe sur la valeur ajoutée. Le tableau N°3 présente de cette contribution en milliers de francs sur les cinq (05) dernières années.

Tableau N°3 : Contribution de l'Etat au budget de la commune

Années Eléments	2009	2010	2011	2012	2013
Taxe de voirie + TVA	817739	951205	672000	776640	854400
Subvention salariale	3152	2798	13718	3922	13298
Subvention de substitution à la taxe civique	6416	8279	6357	8731	8731
Total contribution Etat	827307	962282	692076	789294	876429
Total recette de fonctionnement	1218216	1412110	1204217	1339049	1530328
% des ressources externes / budget	67,91%	67,81%	57,47%	58,94%	57,27%

Sources : Budgets 2009 à 2013



Graphique N°2 : Evolution des trois grandes catégories de recettes

L'observation du tableau et du graphique montre que la contribution de l'Etat au budget de la commune de Porto-Novo a connu par rapport à l'année 2009 une augmentation en 2010 et une baisse en 2011 avant de connaître une évolution croissante jusqu'en 2013.

Cette situation s'explique surtout par la variation d'une année à une autre des montants de la taxe de voirie et la taxe sur la valeur ajoutée versée à la commune.

Ceci nous amène à nous demander ce que deviendrait la commune si l'Etat supprimait les subventions notamment la taxe de la voirie qui à elle seule représente en 2012, 58% du budget. De plus la part importante de ces transferts dans les recettes totales de la commune et leur évolution permettent de dire que le système de transfert n'est pas objectif et est aléatoire. Ceci ne laisse pas augurer d'une gestion financière et planifiée des finances locales.

Par suite nous concluons que les ressources de la commune de Porto-Novo existent mais ne sont pas assurées.

- **Contribution de la coopération décentralisée**

La ville de Porto-Novo entretient des relations de coopération décentralisée avec plusieurs pays africains, américains et européens. Mais les coopérations les dynamiques sont celles avec l'agglomération de Cergy-Pontoise et la Communauté Urbaine de Lyon qui se manifeste non pas sous forme d'aides financières mais plutôt sous forme de dons de matériel et de construction d'infrastructures sociocommunitaires. En 2011, l'agglomération de Cergy-Pontoise a aidé la ville de Porto-Novo dans la réalisation de certains projets à savoir :

- ❖ La construction d'un module de trois classes à l'école primaire publique d'Acron dans le premier arrondissement.
- ❖ La construction d'un Centre International de Rencontre et de Séjour de la Jeunesse Francophone (CIRSJF) à ouando dans le cinquième arrondissement.

Cette coopération a participé également à la réalisation d'autres travaux tels que l'installation des feux tricolores dans la commune.

Nous notons l'existence d'une coopération décentralisée.

Mais ces relations partenariales ne sont pas autant fructueuses parce-que nous sommes à l'ère de la mondialisation. Ceci étant, doit disposer de contrepartie avant ces partenaires n'interviennent. C'est un processus qui comprend beaucoup de temps et ne permet pas à la commune de satisfaire des besoins de la population à temps. Eu égard de cette situation, au retard dans l'envoi des subventions par l'Etat et à la faiblesse du taux de recouvrement des recettes fiscales, nous notons une insuffisance des ressources financières de la commune.

Intéressons-nous à présent aux dépenses de la commune en mettant l'accent sur les dépenses utiles comme les dépenses d'investissement. Elles représentent 75% des dépenses totales.

Tableau N°4 : Taux d'évolution des recettes et des dépenses de 2009 à 2013

Nature des dépenses et recettes	2009	2010	2011	2012	2013
Recette de fonctionnement	-	+ 16,50	- 15,14	11,19	+ 14,28
Dépenses de fonctionnement	-	+ 10,96	- 17,10	- 30,66	- 45,30
Recette d'investissement	-	- 13,45	- 100	-	- 18,46
Dépenses d'investissement	-	- 13,45	- 86,78	+ 887,30	- 40,11

Source : Extrait des comptes de gestion de la mairie de Porto-Novo de 2009 à 2012.

Commentaire

A l'observation de ce tableau qui s'inscrit dans une approche dynamique de l'évolution des recettes et des dépenses dans la commune, nous constatons que les dépenses d'investissement diminuent dans le temps jusqu'en 2011 avant d'augmenter en 2012. Nous pouvons dire que les dépenses de l'investissement ne se multiplient pas au sein de la commune. Aussi constatons qu'en dehors des résultats de 2012, à chaque fois qu'évoluent les recettes de fonctionnement, évoluent également dans le même sens les dépenses de fonctionnement. Nous pouvons donc affirmer que la mairie n'accorde pas trop de privilège aux dépenses d'investissement gage de développement. Pour approfondir l'analyse précédente, intéressons à l'évolution de ces recettes et des dépenses en choisissant 2009 comme année de référence. En effet c'est à cette année qu'a eu lieu l'effectivité de décentralisation. Par rapport à cette année nous avons également constaté que les dépenses d'investissement ont diminué de 2010 à 2013 passants par une légère amélioration en 2012. Quant aux recettes destinées à l'investissement, elles n'ont pas connues une évolution positive comparativement à celles de 2009 et diminuent d'année en année jusqu'en 2011 et en 2013 en passant par une légère amélioration en 2012 (voir tableau N°5).

Tableau N°5 : Taux d'évolution des recettes et dépenses par rapport à 2009

Nature des dépenses et recettes	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes de fonctionnement	-	+ 16,5	- 1,15	+ 9,22	+ 25,62
Dépenses de fonctionnement	-	+ 10,96	- 8,02	- 36,22	- 7,33
Recettes d'investissement	-	- 13,45	- 100	- 16,55	- 31,95
Dépenses d'investissement	-	- 13,45	- 88,5	+ 13,63	- 31,95

Source : Extrait des comptes de gestion de mairie de Porto-Novo

Section 2 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

Dans ce chapitre nous aborderons successivement la problématique, l'objectif général, les hypothèses de l'étude et la revue de littérature.

PARAGRAPHE 1 : Problématique, objectifs, et les hypothèses de l'étude

A- Problématique

La décentralisation est devenue, depuis des années 80 l'une des modalités de sortir des conflits régionaux et des guerres civiles par la création de nouvelle possibilité de participation politique à différents niveaux dans l'administration du pays. Dans tous les cas on assiste aujourd'hui à un mouvement d'uniformisation quant aux formes institutionnelles et administratives de la décentralisation africaine. Cependant la décentralisation engagée depuis maintenant deux décennies au Bénin se caractérisent par la création de plusieurs niveaux de collectivités locales. Celles-ci ont pour mission de contribuer avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire sur le plan économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, au développement local à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

La qualification du personnel est un facteur déterminant pour atteindre les objectifs de l'organisation .Or dans la commune de Porto-Novo, les exigences de la gestion urbaine se traduisent par l'émergence de besoin nouveaux de plus en plus pressants de la population et dont une approche de solution est à l'image de la qualité des ressources humaines dans le domaine de la gestion des projets, des finances locales ,du management des ressources et de la communication .Les collectivités locales décentralisées ne disposent pas à ce jour d'un statut de personnel de l'administration territoriale dans lequel seront clairement définis les procédures de recrutement et gestion des carrières , les droits et devoirs des agents territoriaux . Ceci fait que la mairie de Porto –Novo est régie par le statut général des agents permanents de l'Etat en ce qui concerne la rémunération,les avantages et les avancements des Agents Permanents Municipaux et par le code du travail pour ce qui est des agents contractuels .Cette problématique nécessite donc une attention particulière de nouvelles reformes .L'émergence d'une nation passe nécessairement par celle de ses communes , a plus forte raison celle de sa capitale administrative.

Stratégie d'amélioration des performances budgétaires dans les communes : cas de la commune de Porto-Novo

La gestion budgétaire constitue l'un des maillons essentiels d'une approche globale des problèmes des communes du Bénin. Il est alors nécessaires que les communes parviennent à améliorer leur système de gestion pour faire de celui-ci un véritable outil de développement. Cela permettra de maîtriser l'évolution de leurs recettes et dépense relever la défaillance en vue d'amorcer le développement. En plus à l'ère de la décentralisation, chaque commune doit se sentir financièrement autonome en vue de faire face aux réalités de tous ordres. Ainsi l'analyse financière qui constitue un outil pour la gestion budgétaire servira à préparer ou mieux assurer les décisions politiques de la commune. Elle permettra également de suivre l'évolution d'exécution du budget communal, mieux connaître sa structure actuelle, comparer l'une et l'autre avec celles des collectivités plus ou moins proches. Ainsi les dirigeants pourront connaître par approche dynamique, les degrés de performance histoire de mener des actions correctives adaptées. Il se dessine donc clairement qu'une exécution performante du budget serait d'une utilité incontestable pour le développement des collectivités locales vu les défis de la décentralisation.

La problématique de l'application des dispositions fiscales est non négligeable. Il faut rappeler que le budget des collectivités locales est essentiellement basé sur la fiscalité. Une étude donc du budget ne sera pas échapper aux notions de la fiscalité. Aux cours de nos recherches nous avons constaté que beaucoup de thèmes ont évoqué la problématique liée à la gestion des ressources humaines. Pour ce qui est de la gestion budgétaire de la commune, des voix se sont élevées certes mais beaucoup reste à faire puisqu'elles n'ont pas abordés tous les aspects ayant trait. Au vu de tous ces paramètres et de toutes ces contingences et dans le souci de contribuer à l'évolution de la commune de Porto-Novo, nous portons notre choix sur la problématique de la performance budgétaire. C'est dans le but de participer à la résolution des problèmes spécifiques et du problème général liés à cette problématique que nous proposons de mener notre étude sur le thème « *stratégie d'amélioration des performances budgétaire dans les communes : cas de la commune de Porto-Novo* ». Face à ces difficultés financières, Il urge de trouver des moyens adéquates d'amélioration des performances budgétaires de la collectivité locale de Porto-Novo.

Alors quelles sont les insuffisances des ressources financières de la commune de Porto-Novo ?

Quel est le faible taux des dépenses d'investissement ?

B- Objectifs générale

Il consiste à proposer de meilleures stratégies d'amélioration des performances budgétaires dans la commune de Porto-Novo.

- **Objectif spécifique**

De manière spécifique il s'agira :

D'identifier les facteurs déterminants qui entravent les ressources financières de la commune de Porto-Novo ;

D'encourager les investissements dans la commune.

C -Les hypothèses

Pour atteindre ces objectifs, les hypothèses de recherche suivantes ont été formulées :

H1 :L'incivisme fiscal est à la base de l'insuffisance des ressources financières de la commune.

H2 : La faible capacité d'investissement se trouve à la base du faible taux des dépenses de la commune.

PARAGRAPH2 : Revue de littérature

La revue de littérature permet dans le cadre de toute recherche de prendre connaissance des points de vue préalablement acquis sur le problème en solution.

A -Clarification de quelques concepts

- **Décentralisation**

Selon **M. ADJAHO** et **R. GOGAN** (2004), dans le contexte de l'administration territoriale « la décentralisation est définie comme un transfert et un partage de pouvoirs et de compétences entre l'Etat (gouvernement) et les autorités locales élues d'un pays ».

IL ressort de ceci que la décentralisation est un système administratif des collectivités locales décentralisées, qui permet non seulement de rapprocher l'administrateur de l'administré et aussi confère à ceux-ci le droit de participer à la gestion de leur patrimoine commun. Elle se comprend comme un cadre institutionnel favorable au développement local à travers l'intégration de la population dans la gestion de ses propres affaires.

Les objectifs de la décentralisation se résument en quatre(04) à savoir :

- La participation du citoyen à la gestion de la chose publique ;
- Le rapprochement de l'administration du citoyen ;
- La prise en charge à la base, par la population, de ses propres affaires
- Et la mise en valeur du potentiel économique des collectivités locales.

Selon DEHOUMON P. (1997), la décentralisation est un mode de gestion d'administration dans lequel les collectivités publiques locales se voient reconnaître la personnalité morale distincte de l'Etat et le pouvoir de décision propre. Décentraliser signifie donc un réel transfert de pouvoir, de compétences et surtout de ressources au plan local pour permettre aux populations à la base de participer pleinement à la gestion des affaires de leur localité.

De façon synthétique selon EISENMANN, (1996), la décentralisation est un mode de gestion administrative où les populations à la base décident et gèrent « librement » leurs ressources financières et leurs plans de développement par l'intermédiaire des élus locaux.

- **Développement local**

Le développement local aussi appelé développement à la base est un processus qui prend naissance à travers les initiatives des habitants des terroirs organisés pour opérer les choix responsables, pour créer une dynamique d'amélioration des conditions locales de vie et pour défendre leurs intérêts face aux pouvoirs publics. Selon Vachon (2001) l'approche du développement local est originale parce qu'elle permet de mobiliser et de stimuler les éléments dynamiques et les ressources de la collectivité en vue de susciter de nouveaux projets, de déclencher et d'accompagner les processus individuels et collectifs de changement et de développement.

- **Commune**

Selon l'article premier de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999, « la commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, regroupant les habitants du périmètre d'une même localité, unis par une communauté d'intérêts. Elle s'administre librement par un conseil élu dans des conditions fixées par la présente loi ». Ainsi, en son article 2 de la même loi ; « la commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». Le premier niveau de décentralisation au Bénin est la plus petite division administrative, dirigé par un maire (organe exécutif) et un conseil communal ou municipal (organe délibérant), d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière.

- **Performance budgétaire dans les communes**

La performance se définit comme étant le degré d'accomplissement des objectifs, des buts, des plans ou programme que s'est donnée une organisation. Les indicateurs de performance sont généralement des quantifications se traduisant par des rapports entre des résultats obtenus et des moyens mis en œuvre. Donc la performance budgétaire d'une commune passe nécessairement par une mobilisation des ressources financières suffisantes pour couvrir ses charges en vue de procurer des services de qualité aux populations.

- **Ressource des collectivités locales**

Le financement local consiste à mobiliser les ressources financières pour couvrir les charges financières de la localité. Les finances locales sont donc assises au Bénin sur des ressources comme les impôts locaux et des transferts de l'Etat. Sur le plan juridique, les règles générales relatives aux finances sont fixées par le code général des collectivités territoriales. La loi doit respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales selon laquelle « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétences. En conséquence, les collectivités territoriales bénéficient des ressources propres dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Ces ressources sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, dont elle détermine, par collectivité ; le taux ou une part locale d'assiette, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

B- Littérature théorique du thème

La question de financement de l'économie a été tout temps une préoccupation majeure de l'Etat central et des collectivités locales sur laquelle se base l'élaboration d'un budget. Comment améliorer donc la performance budgétaire de l'Etat? Ainsi la littérature sur la fiscalité a connu d'importance réflexion par les économistes fiscalistes et les chercheurs aussi bien sur le plan théorique qu'empirique. C'est pourquoi certains auteurs notamment Adam Smith cité par KOUSSOUHON et KOUGBLENOU (2013), préconisent au 18^{ème} siècle des théories de la fiscalité qui doit concilier quatre (04) conditions à savoir :

- la justice c'est-à-dire égalité de tous devant l'impôt ;
- la certitude c'est-à-dire trouver une assiette fiscale objective qui élimine tout arbitraire dans l'établissement de l'impôt ;
- la commodité qui désigne l'existence des règles simple et compréhensible pour le contribuable, sans pour autant compromettre sa productivité et les intérêts du trésor ;
- l'efficacité c'est-à-dire financement des dépenses publiques au moindre coût, c'est de trouver un impôt qui perturbe le moins les mécanismes du marché on cherche donc la neutralité et optimalité de l'impôt.

Cette idée sera reprise plus tard par DUVERGER (1979) cité toujours par KOUSSOUHON et KOUGBLENOU (2013), qui tout en définissant le budget comme étant une « pompe aspirante et foulante » attribue la dimension aspirante au domaine de la fiscalité. En effet la fiscalité détermine la contributive des citoyens en fixant l'assiette, le recouvrement et le contentieux qu'auraient créé divers impôts. Selon le même auteur la qualité d'un impôt ou d'un système fiscale semble pouvoir se mesurer aujourd'hui par rapport à quatre références la justice - le rendement - l'adaptation au milieu – les garanties du contribuable. La justice indique ici que l'impôt doit être général et universel. La charge fiscale doit être répartie entre les contribuables en fonction de leur faculté contributive. Bref, l'égalité devant l'impôt doit être assurée comme le pense aussi SMITH(1776). Par ailleurs, la théorie de la fiscalité optimale représente sur le plan théorique la principale base. Cette théorie développée par RAMSEY (1927) citée par KOUSSOUHON et KOUGBLENOU (2013), consiste à définir des taux de taxation optimaux qui permettent de maximiser le bien-être collectif pour un

niveau de recette fiscale donnée. Toutefois, elle reste inadaptée dans les états de tradition unitaire comme le Benin. En effet, les collectivités locales Béninoises n'ont pas le pouvoir de définir des taux de taxation, contrairement à celle des pays fédérés ou le respect de l'autonomie de ces derniers est stipulé par la constitution tels que les Etats-Unis, l'Allemagne, le Nigéria etc. Car les collectivités locales Béninoises sont soumises à des taux d'impositions locaux préalablement fixés par l'Etat, taux auquel elles peuvent ou non soustraire de point de l'application.

De plus, pour que la fiscalité locale à savoir :

- la taxe d'habitation due par les habitants propriétaires ou locataires de logement principale ou secondaire ;

-la taxe foncière sur propriété bâtie concernant toutes les constructions (maison, usine ateliers. . .)

-la taxe foncière sur propriété non-bâtie concernant surtout les communes rurales et porte sur les terres ;

-la taxe professionnelle due par les artisans, les commerçants, les entreprises et professions libérales, fonctionnent le système fiscal a connu d'énorme découvertes parmi lesquels on a selon LAFFER (libérale Américain) qui démontre qu'à un certain niveau, l'impôt est accepté par le contribuable mais qu'au-delà d'un taux d'imposition, la recette fiscales diminuent. Ce phénomène s'explique par le fait qu'une augmentation des taux d'imposition entraine une diminution des activités imposable et favorise la fraude et l'évasion fiscale, ce qui détruit l'assiette sur laquelle repose les prélèvements obligatoires. Sa théorie se résume ainsi "Trop d'impôt tuent" ou " les hauts taux tuent les totaux".

Concernant le rôle des impôts locaux CATHELIN (1994) montrent qu'ils occupent une place d'importance croissante dans notre système administratif et fiscal. Avec le développement de la décentralisation et l'alourdissement des charges qui en découle pour les collectivités locales et leurs groupements, leurs ressources fiscales déterminent la mesure de leur indépendance réelle à l'égard de l'Etat, les impôts perçus en propre par ses collectivités locales sont donc la condition fondamentale de leur libre administration.

C – Etude empirique du thème

Selon l'analyse de SONON Stéphane (2012), le défaut de formation préalable et le manque de professionnalisme sont à la base de la faiblesse des services marchands. Ce qui s'explique par l'insuffisance d'effectif (70%), le défaut de formation préalable (50%) et l'insuffisance des moyens (40%) sont les principales causes de la faiblesse relative des taux de recouvrement au niveau des services marchands. Les affectations n'obéissent à aucun œuvre spécifique si ce n'est qu'elles sont effectuées en tenant compte des relations au niveau des services des ressources humaines pour être agent de recouvrement au service de la régie principale des recettes (SRPR), il suffit d'avoir au moins le CEP c'est-à-dire savoir lire et écrire. Il n'existe donc pas un profit particulier à avoir ; les agents affectés dans ce service étaient systématiquement formés quelque semaines et encadrer par des aînés avant leur déploiement sur le terrain, ce qui n'est plus toujours le cas actuellement, malgré tout, ces agents n'ont pas pour autant du mal à faire leur travail ; le comportement général et professionnel des agents est plus ou moins acceptable ,selon les usagers, leur comportement général et professionnel n'est pas dans absolu de nature à inciter au paiement.

Dans l'étude de D. Armand (2008), l'insuffisance de performance des services d'assiette et de recouvrement est due au non recensement de manière exhaustive de matière imposable. Il est vrai que les prévisions ne sont pas réalistes. Mais avec la volonté des autorités de la mairie et des autorités décentralisées, le pouvoir fiscal de la ville serait connue et permettrait aux services municipaux chargés des prévisions de mieux prévoir les recettes, d'élaborer sincèrement le budget et de lutter efficacement contre la fraude et l'évasion. Pour A. Nadine (2006), l'ensemble des Etats africains ainsi que pour les collectivités locales décentralisées, quel que soit leur niveau de développement, l'impôt constitue un moyen fondamental pour financer de manière durable les besoins de la collectivité. Il convient de souligner que les recettes fiscales représentent moins de 50% des recettes totales du budget. En ce qui concerne le faible niveau de recouvrement des recettes fiscales, la meilleure politique consistera à améliorer la mobilisation des recettes fiscales à travers la sensibilisation des populations et la motivation des agents collecteurs en charge du recouvrement des impôts, il convient donc surtout de contrôler les collecteurs en vue d'améliorer le rendement des impôts et taxes. Dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de suivi de l'emploi et du secteur informel l'INSAE à effectuer une série d'enquête intitulées "Enquête sur le secteur

Informel ". Il a exposé entre autres, les relations entre le secteur informel et l'Etat ainsi les problèmes et perspectives. Dans cet exposé, les auteurs annoncent que les pouvoirs publics, faute d'instrument de connaissance approprié, adoptent les positions les plus contradictoires à l'égard du secteur informel. Ils oscillent entre une attitude répressive et une bienveillance mansuétude. L'enquête a montré qu'à l'heure actuelle, le secteur informel échappe largement à l'impôt. Dans ce sens, Mme Cécile Folly, pour le compte du bureau international du travail (BIT), à travers un document de recherche intitulé "La fiscalité sur les activités informelles au Bénin", a mis en exergue l'impact de la fiscalité sur les activités informelle et a conclu que l'administration fiscale n'exerce pas une pression insurmontable sur les artisans et les petits commerçants. Dans ce document, l'auteur précise que les opérateurs du secteur informel ne se préoccupent outre mesure de la légalité ; des avantages qu'ils pourraient en tirer leurs paraissent inaccessible, leur souhait de pouvoir accéder aux marchés publics, aux appels d'offre pour la fourniture de bien et service à des organismes de l'Etat et aux collectivités locales.

Toujours pour trouver des sources de mobilisation pour une bonne affectation des crédits budgétaires, R. Sawadogo (2002) une solution : « dans un système décentralisé, il est connu que l'impôt est la plus importante des recettes publiques ; il détermine le volume des ressources propres que les municipalités peuvent utiliser sans le recours à des transferts monétaires et indique donc la notion du niveau d'indépendance financière ». Aussi il faut qu'une bonne affectation des crédits budgétaires des communes est certes un objectif important voire primordial, mais il s'avère l'important de reconnaître que ces collectivités sont confrontées à une quasi absence, du moins, à une insuffisance notoire des ressources face à des charges de plus en plus croissantes. En vue de faire des propositions utile aux communes, Aaron Raymond KALTJOB (2002) déclare: « l'accès à l'emprunt et aux marchés financiers apparaît incontournable face à l'insuffisance des ressources fiscales locales et se présentent comme une stratégie nécessaire si les municipalités souhaitent redimensionner le contenu de leurs programmes de développement et de leurs plans de campagne ».

DEUXIEME CHAPITRE :

**Analyse empirique de la stratégie
d'amélioration des performances budgétaires et
approche des solutions aux problèmes.**

Section 1 : LES VARIABLES D'ETUDES, LES OUTILS D'ANALYSES ET LES DIFFICULTES RENCONTREES.

Cette partie abordera d'une part les variables de l'étude et d'autre part les outils d'analyse et les difficultés rencontrées.

A -Variables de l'étude et technique d'identification de la population mère et d'échantillonnage.

1 – Variables d'étude

Les variables de notre étude sont contenues dans le budget de la commune pour l'observation de l'évolution des recettes et dépense de 2009 à 2013. Nous pouvons citer.

❖ **Les recettes du fonctionnement**

- Recettes fiscales ;
- Les recettes de prestation et des services de la commune ;
- Les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité et aux services funéraires assurés par la commune ;
- L'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent ;
- Les recettes diverses.

❖ **Les recettes d'investissement**

- Les produits des emprunts et avances ;
- Les produits des subventions ou dotations des investissements et d'équipement allouées par l'Etat ;
- Les alimentations des biens patrimoniaux ;
- Les produits des prélèvements sur revenus de la section de fonctionnement ;
- L'excédent de la section d'investissement de l'exercice précédent ;

- Les fonds de concours accordés par toute personne physique ou morale ;
- Les dons et legs ;
- Les recettes diverses.

❖ **Les dépenses d'investissement**

- Les dépenses d'équipement et d'immobilisation ;
- Les remboursements d'avances et d'emprunt ;
- Les prêts, avances et créances à long et moyen terme ;
- Les titres et les valeurs.

❖ **Les dépenses de fonctionnement**

- Les dépenses de personnel ;
- Les autres dépenses de fonctionnement ;
- Les subventions et autres transferts courants.

2- Techniques d'identification de la population mère

Une population mère, par définition est un ensemble d'individus liés à une étude statistique. Nous avons identifié à cet effet, une population mère constituée des autorités des institutions telles que la préfecture, la recette-perception et la mairie de Porto-Novo.

3 –Echantillonnage

Un échantillon par définition est un sous ensemble d'unité statistique prélevée au sein de la population mère sélectionné, dans le but d'arriver à des conclusions générales pouvant être valable pour l'ensemble des individus composants cette population. Il s'agit au fait d'une stratification de la population à étudier. A cet effet, la technique d'échantillonnage aléatoire simple a été choisie, tout en tenant strictement compte, de son caractère représentatif au niveau de tous les maillons de la chaîne. Nous ferons un entretien interne qui concernera uniquement les autorités de la mairie et un entretien externe qui prendra en compte quelques autorités de la recette-perception et celles de la préfecture.

B – Outils d'analyse et difficultés rencontrées

1 - La recherche documentaire

La recherche documentaire nous a servi de puits de savoir sur la décentralisation au Bénin et a permis d'avoir une vue globale et détaillée sur la situation administrative, économique, financière et budgétaire de la commune de Porto-Novo. Elle s'est effectuée dans la commune d'étude, dans la bibliothèque nationale à Porto-Novo, au SDA, au CAEB de la collectivité locale et sur le site web.

2- Outils d'analyse

Ces différents outils seront présentés en tenant compte des hypothèses que nous allons vérifier.

a – pour la vérification d'hypothèse N°1

Les ratios à utiliser sont contenus dans le tableau suivant. Ils seront complétés par une enquête (annexe N°2).

Tableau N°6 : Ratios de fiscalisation des recettes

Ratios	Signification	Mode de calcul
01-part des recettes fiscales dans les recettes totales	Il permet de mesurer le degré de fiscalisation du budget de la commune	Recettes fiscales / Recettes totales

Source : Notre propre conception

b – pour la vérification de l'hypothèse N°2

La vérification de cette hypothèse passera par la mise en évidence des écarts entre les recettes réelles et les dépenses réelles, et par l'analyse de certains indicateurs financiers entre les recettes et les dépenses réalisées :

- ✓ **L'Autofinancement courant (AFC) ou excédent capitalisé des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement** : Elle est obtenu par la

différence entre les recettes réelles (recouvrées) de fonctionnement (DRF). Elle est également connue sous le nom de **l'épargne nette locale**.

$$AFE = RRF - DRF$$

- ✓ **La Capacité d'investissement de la commune (CIC) :** Elle permet le pouvoir financière de l'autorité communale à procéder à investissements. Elle constituée des recettes réelles d'investissement et l'AFC dégagé.

$$CIC = RRI + AFC$$

- ✓ **La Capacité de Financement de la Commune (CFC) :** Elle permet à la commune de mesurer le degré de sa marge de manœuvre financière après le règlement de ses charges annuelles et la réalisation d'investissements envisagés. Ce ratio participe à la détermination du Résultats d'Exploitation (RE).

$$CFC = CIC - DRI$$

- ✓ **Le Résultats Cumulés de l'Exercice (RCE) :** Il est constituée de la Balances d'Entrée (BE) plus ou moins le Résultat de l'Exercice (RE).

$$RCE = BE +/- RE.$$

- ✓ **Le Résultat de Clôture :** Il rend compte de l'équilibre financier général au terme d'un exercice comptable donné. Il affiche également l'héritage financier de l'exercice suivant et met en exergue les pour le développement pour la commune.

- Analyse des indicateurs de performance entre recettes et dépenses réalisées

Les différents ratios de structure sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau N°7 : Mode de calcul des différents ratios de structure

Ratios	Intérêts	Formules
02 – Part des dépenses de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement	Il met en évidence la part des recettes de fonctionnement consacrées aux charges de fonctionnement	Dépenses réalisées / recettes réalisées
03 – Part des dépenses de	Il permet de mesurer	Dépenses de personnel /

Stratégie d'amélioration des performances budgétaires dans les communes : cas de la commune de Porto-Novo

personnel dans les dépenses de fonctionnement	l'importance des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement
04 – Part des investissements dans la capacité d'investissement	C'est le pourcentage d'utilisation de capacité d'investissement de la commune	Dépenses d'investissement réalisées / capacité d'investissement réalisées
05- Taux d'exécution du budget dans (fonctionnement et investissement)	Il permet de cerner l'écart entre les réalisations les prévisions.	Réalisations / Prévisions

Source : Notre propre conception

3- Difficulté rencontrées

Dans le cadre de la rédaction de ce mémoire, nous nous sommes confrontés aux difficultés de divers ordres, il s'agit de :

- L'accès à une structure dans laquelle se déroulera le stage.
- Des difficultés financières relatives à notre déplacement sur le lieu de stage et autres.
- L'accès aux informations sur le fonctionnement, la gestion et l'évaluation des activités de la mairie.

Malgré notre volonté de bien faire ce peu, le facteur temps ne nous a pas permis d'aborder beaucoup plus amplement certains aspects de notre étude.

SECTION 2 : Présentation, analyse des résultats, vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Dans un premier temps, notre étude portera sur la présentation et analyse des résultats et dans un second temps nous allons procéder à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic.

PARAGRAPHE 1 : Présentation et analyses des résultats

Le travail consistera ici à présenter les résultats obtenus à propos des différents problèmes spécifiques en solution. Ensuite une analyse minutieuse de ces résultats nous conduira de toute évidence à la vérification des hypothèses.

A – Présentations des résultats

1 – Présentation des résultats relatifs au problème spécifique N°1

A ce niveau, nous avons obtenu deux types de résultats. Le premier a porté sur l'évolution des recettes fiscales de 2009 à 2013 et le second sur les entretiens effectués avec les autorités communales.

Tableau N°8 : Evolution des recettes fiscales de 2009 à 2013.

Ratios	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
01 – Part des impôts et taxes dans les recettes (%)	20,28	20,38	19,94	24,64	23,68	21,80

Source : Extrait des comptes de gestion de la mairie Porto-Novo

En plus de ce tableau, les résultats des entretiens nous ont révélés que l'incivisme fiscal sous-tend l'insuffisance des ressources financières. Mais les autorités en charges ont également mis l'accent sur le tissu industriel embryonnaire et le non disposition de comptes bancaires par les contribuables pour qu'en cas de paiement, la mairie procède à la saisie du compte.

2 – présentation des résultats relatifs au problème spécifique N°2

Les résultats obtenus à ce niveau concernent les indicateurs financiers, les ratios de mise en évident des dépenses et les d'exécution des dépenses.

Tableau N°9 : Les indicateurs financiers de 2009 à 2013

Indicateurs financiers	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
AFC	-40291	22657	46663	401563	364056	158930
CIC	351539	361779	46663	728550	630694	423845
CFC	-40291	22657	1567	283317	364056	126261
BE	65712	25421	48078	49645	332962	104363
RE	-40291	22657	1567	283317	364056	126261
RCE	25421	48078	49645	332962	697018	230249

Source : Notre propre conception

Tableau N°10 : Ratios de mise en évidence des dépenses

Ratios	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
02- Part des dépenses de fonctionnement dans les RRF	103,3	98,40	96,12	60,00	76,21	86,81
03- Part des dépenses en personnel sur les DRF	16,94	21,17	21,77	27,21	21,00	21,62
04- Part des investissements réalisés par rapport à la CIC	111,46	93,75	96,64	61,11	42,28	81,05

Source : Notre propre conception

Tableau N°11 : Ratios d'exécution des dépenses

Ratios	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
05- Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement	73,51	67,52	48,60	99,47	51,83	68,19
06- Taux d'exécution des dépenses d'investissement	62,90	49,16	05,28	68,41	42,32	45,62

Source : Point d'exécution des dépenses

B – Analyse des résultats

1 – Analyse des résultats relatifs à l'insuffisance des ressources

➤ Analyse du tableau N°8

La part des impôts et taxes dans les recettes totales varie entre 19,94% en 2011 et 24,64% en 2012 avec une moyenne de 21,80. Elle représente moins du quart des ressources totales disponible de la commune. Cette faible représentativité des impôts et taxes montre que la fiscalité est très inférieure à la capacité contributive de la population. Ce qui se traduit par l'incivisme fiscal qui règne au sein de la commune.

➤ **Analyse des résultats de l'entretien**

La commune Porto-Novo dispose d'énormes ressources. Mais au regard des défis qu'elle doit relever en tant ville capitale du Bénin, ces ressources sont insuffisantes. Nous en voulons pour preuve les besoins sans cesse grandissants de la ville. Cette insuffisance de ressources ne permet pas à la commune de mener jusqu'au bout toutes les actions qu'elle entreprend pour amorcer un réel développement à la base. Il est donc important que les autorités municipales adoptent une meilleure stratégie de recouvrement des recettes propres en mettant en application les textes en vigueur.

2 – **Analyse des résultats relatifs au faible taux des dépenses d'investissement**

➤ **Analyse du tableau N°9**

L'autofinancement courant est positive de 2010 à 2013 avec une moyenne de 158930 francs. La commune dégage donc une épargne brute pour l'investissement durant ces quatre dernières années. Par contre ce ratio est négatif en 2009. Ce qui est dû au fait que les dépenses de fonctionnement courantes sont supérieures de 40291 francs aux recettes courantes de fonctionnement. Ce solde traduit un déséquilibre entre recettes et dépense de la section de fonctionnement. La commune connaîtrait une rupture de trésorerie au début de l'année 2009 si la Balance d'Entré, qui s'élève à 65712 francs, était déficitaire.

La capacité d'investissement de la commune est positive sur toute la période d'étude et varie entre 46663 francs et 728550 francs avec une moyenne de 423845 francs. La commune

dégage alors une capacité d'investissement qui lui permettrait de financer sur fonds propres des travaux d'investissement tels que la réalisation d'infrastructure sociocommunautaire.

La capacité de financement de la commune est négative en 2009 (voir tableau N°4). Ce résultat, loin d'être un fait de mauvaise gestion est la conséquence immédiate de l'avènement

de la décentralisation avec toutes ses implications en dépenses. Mais de 2010 à 2013 cette CFC est positive avec également des AFC positifs. Il ressort donc que la mairie a commencé dès cette année 2010 par mieux maîtriser ses dépenses de fonctionnement. La CFC positive nous amène à poser la question de si la mairie a atteint ses objectifs d'investissement.

➤ **Analyse du tableau N°10**

L'exécution des dépenses de fonctionnement sur les recettes de même type est élevée. Elle décroît de 103,30% en 2009 à 60% en 2012 avant de s'élever à nouveau à 76,21 en 2013, avec une moyenne de réalisation de 86,81% sur la période d'étude. Ces charges de fonctionnement dépassent parfois les ressources à leur affecter dans le budget (103,30 en 2009). Ce qui montre que l'écart constaté entre les recettes et les dépenses de fonctionnement à travers l'autofinancement de la commune. Ce résultat déficitaire des recettes sur les dépenses de fonctionnement ne permet pas aux autorités locales de faire face aux investissements pour le développement de la commune.

Il est à noter que la part prise par les dépenses en personnel sur les dépenses réelles de fonctionnement évolue de 16,94% à 27,21% en 2012 pour chuter en 2013 à 21% avec une moyenne de 21,62% sur la période d'étude. C'est l'une des conséquences immédiates de la décentralisation qui exige à la place d'une administration de commandement, une administration de développement qui doit nécessairement s'appuyer sur un personnel qualifié impliquant des charges additionnelles de personnel.

La CIC lorsqu'elle n'est pas consommée au-delà de son montant disponible (2009), elle tend à son épuisement (2010 à 2012). C'est seulement en 2013 que ce montant est légèrement en deçà de 50%. Ce qui montre que la CIC disponible est consacrée effectivement à l'investissement.

➤ **Analyse du tableau N°11**

La lecture du tableau montre que le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est en moyenne 68,19% avec des taux qui varient entre 48,60% en 2011 et 99,47% en 2012. Le budget en dépense d'investissement quant à son exécution varie entre 5,28% et 68,41% avec une moyenne de 45,62%. La moyenne de l'exécution des dépenses d'investissement est très faible par rapport aux dépenses de fonctionnement. Et lorsque nous nous rappelons que les investissements sont effectués compte tenu de la CIC dégagé et que d'une part cette CIC est entièrement consacrée à sa destination et que d'autre part les points d'exécution des dépenses

d'investissement nous révèlent que les investissements sont faibles alors nous dégageons en toute évidence que les investissements seraient beaucoup plus élevés si la CIC dérogée était plus large.

Paragraphe2: Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Nous procéderons ici à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic.

A- Vérification des hypothèses

A l'issue de l'analyse des données recueillies, nous pouvons retenir que les deux hypothèses sont vérifiées.

Ainsi à partir du calcul et de l'analyse du ratio mettant en relief la part des recettes fiscales dans les ressources totales nous avons touché du doigt l'insuffisance des ressources financières de la commune. Et après nos investigations force a été de constater qu'en dehors de l'incivisme fiscal, il y a également d'autres causes explicatives du problème qui sont: le tissu industriel embryonnaire et la non disposition de comptes bancaires par les contribuables. Nous pouvons donc dire que l'hypothèse N°1 formulée de la manière suivante « l'incivisme fiscal est à la base de l'insuffisance des ressources financières » n'est pas vérifiée.

Le problème spécifique N°2 qui porte sur le faible taux des dépenses d'investissement a pour cause la faible capacité d'investissement.

L'hypothèse N°2 formulée comme suit « la faible capacité d'investissement est à la base du faible taux des dépenses d'investissement » est confirmée.

B-Etablissement du diagnostic

Nous procéderons à l'établissement du diagnostic de chaque problème spécifique.

1-Diagnostic relatif au problème spécifique N°1

Le problème spécifique N°1 est celui relatif à l'insuffisance des ressources financières. La vérification de l'hypothèse spécifique N°1 nous permet d'établir le diagnostic comme suit : «l'incivisme fiscal, le tissu industriel embryonnaire et la non disposition des comptes bancaires par les contribuables sont à la base de l'insuffisance des ressources financières»

2-Diagnostic relatif au problème spécifique N°2

Après vérification de l'hypothèse émise, la cause se trouvant à la base de ce problème est celle de la faible capacité d'investissement. Nous pouvons alors établir le diagnostic de ce

problème comme suit : «le faible taux des dépenses d'investissement est dû à la faible capacité d'investissement de la commune.

Section 3 : approche des solutions aux problèmes étudiés

Trouver une solution à un problème, c'est proposer des conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problèmes. Ainsi, les solutions provisoires seront proposées pour juguler les différentes causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques.

Paragraphe 1 : Approche de solution problème spécifiques N°1

Pour éradiquer les difficultés ou contraintes liées aux facteurs d'identifications des déterminants qui entravent les ressources financières de la commune de Porto-Novo. Il est souhaitables, pour ce faire de rationaliser l'exploitation de potentiel fiscal de la commune par :

- Un meilleur suivi de l'activité fiscale ;
- Le renforcement de la capacité de mobilisation des ressources actuelles dans la ville ;
- Sensibiliser la population sur le paiement des impôts et taxes ;
- Une plus grande association des administrés et usagers à la gestion locale pour moins d'incivisme fiscal ;
- Une réforme radicale du mode de recouvrement des recettes fiscales et non fiscales ;
- Cultiver l'éthique dans le travail, ainsi que les valeurs morales ;
- La modernisation et le renforcement des marchés de quartier ;
- Maîtriser l'économie informelle pour favoriser l'élargissement de l'assiette fiscale par une meilleure gestion du foncier en dotant la ville d'un système d'adressage performant permettant une meilleure des contribuables et des activités.

PARAGRAPHE N°2 : Approche de solution au problème spécifique N°2

Le tout premier indicateur de performance d'un budget communal est l'appréciation faite par la population eu égard aux investissements effectués dans lacommune. Cette dernière n'a donc pas intérêt à présenter la capacité de financement alors que beaucoup restent à faire.

Pour l'encouragement des investissements les politiques reposent entre autre sur les axes ci-après :

- Maximiser ses investissements tout en maîtrisant ses dépenses de fonctionnement ;
- Adopter une démarche de planification de programmation cohérente des investissements ;
- Mettre en place un contrôle d'exécution rigoureux des objectifs d'investissement fixés ;
- Valoriser les potentiels touristiques locales existants pour attirer les investisseurs étrangers ;
- Assurer l'assainissement des places publiques ;
- Promouvoir l'entrepreneuriat local afin de créer l'auto emploi pour les jeunes.

Recommandations

Pour une application efficace des solutions proposées, il faut préciser certaines mesures d'accompagnement dont la négligence pourrait entraîner la résurgence des problèmes étudiés. A cet effet, il sera fait, dans ce paragraphe des recommandations à l'endroit des responsables de la mairie de Porto- Novo. Ainsi il faut :

- Mettre en place un comité qui regroupe la mairie et les services techniques déconcentrés. Ce comité sera chargé à la mobilisation des ressources financières et de l'exécution du budget ;
- Valoriser le secteur agricole. Les commerçants de ces produits agricoles seraient des contribuables potentiels d'impôts locaux, notamment la patente ;
- Promouvoir le secteur des services dont les prestataires constitueraient une assiette fiscale appréciable pour la commune ;
- Sensibiliser périodiquement les citoyens (population de la commune de Porto-Novo afin de les informer sur les exigences de la décentralisation, le plan du développement communal et les taux des taxes à collecter au cours d'une année ;
- Le contrôle et la motivation des agents chargés de recouvrer les ressources locales ;
- Veiller à la mise en place d'un dispositif qui permettrait de faire la saisie de toutes les données d'assiette d'adressage et de repérage des contribuables en de faire accroître les recettes non fiscales (RFU) ;
- Privatiser les services aux particuliers, et à la gestion des équipements marchands (marchés, gares routières, parkings et autres), de ce fait on pourra rentabiliser les ressources non fiscales de la commune.

CONCLUSION

Après la première expérience consacrée par la fin des mandats des premiers conseils communaux, il est important de retenir que la décentralisation a fait du chemin, au Bénin. Ce processus doit être soutenu afin d'impliquer réellement le citoyen dans l'exercice du pouvoir à la base. En effet, pour les collectivités locales procurent des services de qualité aux populations, la mobilisation des ressources locales recouvre toute sa dimension dans le contexte de la décentralisation. La commune de Porto-Novo à l'instar des autres communes du Bénin n'est pas en dehors du processus et connaît les mêmes problèmes que les autres collectivités locales en termes d'équipements des infrastructures sociocommunautaires. A cet s'ajoute l'incivisme fiscal de la population. Par ailleurs, les charges transférées du fait de la décentralisation, notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé, obligent celle-ci à faire face à un besoin accru de ressource pour financer les équipement et infrastructures auxquels la population a droit. Si l'objectif majeur de la décentralisation est d'instaurer une démocratie de proximité qui favorise le règlement rapide de bon nombre de dossiers, notamment en matière d'équipement d'infrastructure, alors, la question de mobilisation des ressources financières dans la commune de Porto-Novo doit être mieux étudiée. C'est ainsi que la présente étude a été réalisée autour du thème « *stratégie d'amélioration des performances budgétaire dans les communes : cas de la commune de Porto-Novo* ». Son objectif général est de proposer de meilleures stratégies d'amélioration des performances budgétaires. De manière spécifique il a été question d'identifier les facteurs déterminants qui entravent les ressources financières et d'encourager les investissements dans la commune. Pour y parvenir, nous avons posé les hypothèses suivantes :

H1 : l'incivisme fiscal est à la base de l'insuffisance des ressources financières de la commune.

H2 : la faible capacité d'investissement se trouve à la base du faible taux des dépenses d'investissement.

Pour atteindre les différents objectifs et tester ces différentes hypothèses, nous avons utilisé la statistique descriptive pour analyser les données. Cette dernière nous permet de tester les hypothèses précédemment formulées à travers une analyse déductive.

Comme résultats, l'étude montre les causes qui expliquent la mauvaise allocation du budget est basée essentiellement sur le caractère étrié des ressources. Il s'agit de :

- L'incivisme fiscal
- La méconnaissance du devoir de payer ses impôts
- Manque de motivation et de responsabilisation des agents de recouvrement
- L'absence de sensibilisation de la population par les élus locaux
- La faible couverture fiscale de la commune.

Ces problèmes ont été abordés au cours de notre réflexion sur la manière à mobiliser les ressources au niveau de la commune de Porto-Novo et des approches de solution sont apportées. Au nombre de celles-ci il faut retenir :

- L'organisation des campagnes de mobilisation de la population sur la nécessité de payer les impôts.
- Le contrôle et la motivation des agents chargés de recouvrer les ressources locales
- L'appui institutionnel aux différentes structures chargées de mobiliser les ressources fiscales locales.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Jean-Yves Capul, (1999)Sciences économiques et sociales. Edition Hatier

KATJOB Aaron (Mai 2000) ; Accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et au marché financiers, PDMx

ARNAUD M. (2000), les besoins d'emprunt des collectivités locales

DEHOUMON P.(1999) Décentralisation et autonome financière des collectivités locales : quelles perspectives pour le Bénin, 8P (polycopies),

DJANKAKI Claude C. Fréjus le Bénin décentralisé, Cotonou, Edition corrigé, Tome 2,376P ;

DOSSIER R., GIQUUEL F. (1982) La commune, son budget, ses comptes, guide pratiques d'analyse financières 8^{ème} édition Paris, 269 P,

Mission de décentralisation (2003), le guide du Maire

Mission de décentralisation (2003), Guide à l'usage du receveur-percepteur comptables de la commune ; AKZ

YATTA François (2006), La revue africaine des finances locales, PDMx

MEMOIRRE

APITHY F. Joachin, Problématiques de la mobilisation des ressources des collectivités territoriales décentralisée pour le développement local : Cas de la commune de Porto-Novo

Sagbo Rogatien AKOHOUGBACADA (2005) ;La mobilisation des ressources dans les collectivités du Bénin : Cas de la commune d'Abomey-Calavi

KAPO Francis TOSSOUDJEDE (2011) ; Contributions des impôts dans la mobilisation des ressources financières dans les collectivités locales en républiques du Bénin : Cas de la Mairie de Ouidah.

KOUSSOUHON Honoré KOUGBLENOU Christian (2013), Stratégie de mobilisation des ressources propres dans les communes : Cas de la commune de Sèmè-podji.

Stratégie d'amélioration des performances budgétaires dans les communes : cas de la
commune de Porto-Novo
