



REPUBLIQUE DU BENIN



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

-----  
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET  
DE MAGISTRATURE DU BENIN**

"Se Former Pour Mieux Servir"

BP 990 Cotonou Tél : (229) 21 36 01 43 Telex : 5010 UAC/ENAM



# MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DU TRESOR

**MENTION :**

Administration des Finances (AF)

**SPECIALITE :**

Administration des Finances et du Trésor (AFT)

*Année Académique : 2015-2016*

## **THEME**

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA CAPACITE  
FINANCIERE DE LA COMMUNE DE TOFFO POUR UNE EXECUTION  
OPTIMALE DE SON PLAN DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL**

**Réalisé & soutenu par :**

***Mahugnon Etienne ATTADE***

**Sous la Direction de:**

**Maître de Stage :**

**M. Bernard K. KONON**

**Inspecteur du Trésor  
Receveur-Percepteur de Toffo**

**Directeur de mémoire :**

**M. Camille MIGAN**

**Administrateur du Trésor  
Vérificateur de Comptes**

**Décembre 2016**

---

## **JURY D'ÉVALUATION DU MÉMOIRE**

**PRÉSIDENT : M. DJOHOUN Clément**

**VICE-PRÉSIDENT : M. EYEBIYI C. Hubert-Gustave**

**MEMBRE : Mme PANOU Mickélina**

---

## **DECLARATION D'ENGAGEMENT**

***L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER  
NI APPROBATION NI IMPROBATION AUX  
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE.  
CES OPINIONS DOIVENT ETRE  
CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR  
AUTEUR***

---

## DÉDICACE

A :

- ☞ Ma chère, **Emmanuel MARIE-JOSEPH**, pour son soutien et son assistance permanente ;
- ☞ Mes parents géniteurs, **Tossou ATTADE** et **Pauline A. HOUNDEDJI** dont le désir de voir leurs enfants occuper les grands postes dans le monde du travail est leur préoccupation quotidienne. A vous mes frères, je vous témoigne tous mes sentiments de fraternité.

## REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire a été possible grâce à des personnes de bonne volonté, de par leur savoir, leur savoir-faire, leur disponibilité, leur soutien et leur générosité, à qui nous voudrions bien exprimer notre profonde et sincère gratitude. Il s'agit de :

- ♥ Notre Directeur de mémoire, Monsieur MIGAN Camille qui, malgré ses nombreuses occupations a accepté spontanément de diriger ce travail.
- ♥ Notre Maître de stage, Monsieur KONON K. Bernard, pour ses conseils et son abnégation ;
- ♥ Tous les enseignants de l'ENAM qui ont participé à notre formation :  
Messieurs AKPO Pasteur, DJOSSOU Justin, EYEBIYI Gustave, GNANSOUNOU Simon, HOUEHA Alexis, LANTONKPODE Césaire, MAMADOU Moussiliou, SOHOUEYOU Epiphane, etc.
- ♥ Messieurs ABAYA Aimé, GBEGAN Wilfried et AKOHOU Serge, Agent de la Recette-Perception de Toffo, qui nous ont été d'une aide précieuse dans le cadre de la rédaction de ce mémoire ;
- ♥ Tous les chefs de service et le personnel de la Mairie et de la Recette-Perception de Toffo, qui tout au long de notre stage, ont été très ouverts et n'ont jamais manqué de nous prodiguer de sages conseils.
- ♥ Tout le personnel de l'Administration de l'ENAM ;
- ♥ Tous mes amis et camarades, pour leur franchise et leur soutien ;
- ♥ Tous ceux qui ont apporté leur pierre à l'édification de ce mémoire.

**LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES**

- ◆ **AFT** : Administration des Finances et du Trésor
- ◆ **BGE** : Budget Général de l'Etat
- ◆ **C/SDLP** : Chef du Service du Développement Local et de la Planification
- ◆ **CC** : Conseil Communal
- ◆ **CONAFIL** : Commission Nationale des Finances Locales
- ◆ **CIRF** : Centre Informatique de Recherche et de Formation
- ◆ **DEL** : Développement Economique Local
- ◆ **DL** : Développement Local
- ◆ **DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- ◆ **ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- ◆ **FADeC** : Fonds d'Appui au Développement des Communes
- ◆ **FENU** : Fonds d'Equipement des Nations Unies
- ◆ **FNRB** : Fonds National des Retraités du Bénin
- ◆ **MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- ◆ **ONG** : Organisation Non Gouvernementale
- ◆ **PACTE** : Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
- ◆ **PAI** : Plan Annuel d'Investissement
- ◆ **PDC** : Plan de Développement Communal
- ◆ **PGUD** : Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
- ◆ **PRODECOM** : Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales
- ◆ **PS** : Problème Spécifique
- ◆ **PTF** : Partenaire Technique et Financier
- ◆ **PTO** : Pension Temporaire d'Orphelin
- ◆ **RB** : République du Bénin
- ◆ **RI** : Receveur des Impôts
- ◆ **RP** : Receveur-Percepteur

**LISTE DES TABLEAUX**

Tableau n° 1 : Différents programmes du PDC 2012-2016 de Toffo et leur contenu en termes d'objectifs .....	21
Tableau n° 2 : Calendrier du déroulement des étapes du processus .....	22
Tableau n° 3 : Evolution budgétaire de la commune de Toffo de 2012 à 2015 .....	26
Tableau n° 4 : Evolution des recettes propres de Toffo de 2012 à 2015.....	26
Tableau n° 5 : Recettes fiscales et non fiscales de la commune de Toffo de 2012 à 2015..	28
Tableau n° 6 : Equilibre financier de la commune de Toffo de 2012 à 2015.....	29
Tableau n° 7: Récapitulatif des ressources financières de Toffo de 2012 à 2015 .....	30
Tableau n° 8 : Evolution du taux d'autonomie financière de Toffo de 2012 à 2015 .....	31
Tableau n° 9 : Evolution des dépenses de la commune de Toffo (2012-2015) .....	33
Tableau n° 10 : Bilan de réalisation des activités de 2012 à 2015.....	37
Tableau n° 11 : Bilan financier des activités de 2012 à 2015.....	37
Tableau n° 12 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....	40
Tableau n° 13 : Tableau de Bord de l'Etude.....	51
Tableau n° 14: Synthèse des approches théoriques par problème .....	60
Tableau n° 15 : Les causes du PS n°1 .....	62
Tableau n° 16 : Les causes du PS n°2 .....	63
Tableau n° 17 : Les causes liées au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI.....	64
Tableau n° 18 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE) .....	73

---

## **LISTE DES GRAPHIQUES**

Graphique n° 1 : Evolution des prévisions et réalisations budgétaires 2012 à 2015.....	28
Graphique n° 2 : Part moyenne des recettes fiscales et non fiscales de 2012 à 2015 ...	29
Graphique n° 3 : Importance des recettes propres sur la période 2012 à 2013 .....	32
Graphique n° 4 : Récapitulatif de la part financière des acteurs (Commune, Etat, Partenaires) .....	31
Graphique n° 5 : Importance des prévisions de dépenses par rapport à leurs réalisations .....	34
Graphique n° 6 : Présentation des données de l'enquête relative à l'incivisme fiscal de la population.....	62
Graphique n° 7: Présentation des données de l'enquête relative à la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Tofo .....	64
Graphique n° 8 : Présentation des données de l'enquête relative au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI .....	65

## GLOSSAIRE

**Budget local** : c'est l'acte par lequel sont prévues et autorisées pour une année l'ensemble des recettes ainsi que l'ensemble des dépenses.

**Capacité Financière** : C'est le pouvoir financier théorique de l'autorité locale à faire des investissements dans la commune.

**Civisme fiscal** : C'est l'accomplissement volontaire de ses obligations fiscales, déclarative et de paiement, par le contribuable. Ce comportement citoyen est une valeur largement prônée par tous les peuples organisés : « rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu ».

**Commune** : c'est une partie du territoire national issu du découpage territorial regroupant des habitants d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, du partage d'une même langue et d'une culture identique. Elle une collectivité territoriale est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

**Décentralisation** : C'est une politique de transfert des attributions de l'Etat vers des collectivités territoriales ou des institutions publiques pour qu'elles disposent d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière. Le transfert de ces attributions, qui restent néanmoins sous la surveillance de l'Etat, permet à ce dernier de décharger ses administrations centrales et de confier les responsabilités au niveau le plus adapté.

**Développement local** : C'est le passage d'une situation de « moins être » à une situation de « bien être ». Il peut être compris comme la manifestation de la volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations.

**Goulet d'étranglement** : C'est une difficulté qui entrave, limite et retarde une activité ou un processus.

**Plan de Développement Communal** : c'est un document qui retrace l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein d'une commune. Il précise le but, les stratégies, les résultats à atteindre à un horizon donné ainsi que les moyens nécessaires à leur réalisation.

**Programme** : c'est un ensemble de projets liés cohérents et coordonnés contribuant à la réalisation d'un même but.

**Projet** : c'est un ensemble d'opérations non répétitives agencées pour la réalisation d'un bien ou d'un service spécifique et mesurable sur la période déterminée.

**Ressources Propres** : C'est l'ensemble des ressources fiscales, les taxes et redevances des collectivités locales dont la mobilisation ne dépend pas d'une décision discrétionnaire des autorités publiques centrales.

**Valeurs Inactives** : Elles sont principalement constituées par des formules de différentes natures (timbres, tickets et autres formulaires) qui n'acquièrent une valeur ou ne forment un titre que dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une vente par l'agent comptable ou un agent habilité.

## RÉSUMÉ

Le présent mémoire dont le thème est : « **Contribution à l'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son plan de développement communal** », s'inspire du constat auquel nous sommes parvenu au cours de notre stage dans la commune de Toffo, constat selon lequel, la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son plan de développement est faible. Ce problème général est décliné en trois problèmes spécifiques :

- ❖ Incivisme fiscal de la population ;
- ❖ faible mobilisation des ressources propres de la commune ;
- ❖ faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI 2012-2015.

L'objectif que nous nous sommes assigné en choisissant de réfléchir sur cette problématique et en la spécifiant ainsi, est d'identifier les conditions d'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC. Ceci passera par l'atteinte des objectifs spécifiques : définir les conditions nécessaires pour le recul ou l'atténuation de l'incivisme fiscal de la population, suggérer des actions et des stratégies adéquates en vue d'une meilleure mobilisation des ressources propres et proposer des mécanismes d'obtention d'un fort taux d'exécution des projets inscrits aux PAI.

Pour mieux cerner les contours de ces problèmes, des hypothèses ci-après ont été formulées :

- ✓ Le défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes est à la base de l'incivisme fiscal de la population ;
- ✓ le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales est à la base de la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo ;
- ✓ le faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI est lié au retard dans la passation des marchés issus de ces projets et dans le transfert des subventions de l'Etat.

Afin de vérifier ces hypothèses, des enquêtes ont été menées. Au terme de ces enquêtes, des diagnostics ont été établis. C'est alors que nous avons proposé un certain nombre de solutions suivies de certaines recommandations à l'endroit des autorités de

la commune de Toffo et des autres acteurs du développement local pour l'éradication des problèmes identifiés. Ainsi, nous avons entre autres proposé de :

- prendre des mesures pour corriger la non-perception de l'utilité de payer les impôts et taxes et ceci régulièrement ;
- sensibiliser la population sur les différents enjeux de la décentralisation par les outils de communication ;
- informer la population sur le bien-fondé de certaines actions de la mairie ;
- valoriser les potentialités de la commune puis faire le recensement exhaustif et régulier de toutes les activités génératrices de revenus ;
- améliorer les unités économiques et marchandes de la commune ;
- tarifier les droits des différentes taxes à leur quantité et suivant les produits si possible ; de manière à disposer d'une base équitable de détermination des droits des impositions ;
- élaborer et respecter un plan de travail annuel comportant le chronogramme d'exécution qui doit être suivi et évalué par une cellule spécialisée de la Mairie ;
- transférer dans les délais prévus par les textes, les dotations de fonds allouées à la commune.

## **SOMMAIRE**

INTRODUCTION

**PREMIER CHAPITRE** : OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'AMELIORATION DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE DE TOFFO POUR UNE EXECUTION OPTIMALE DE SON PLAN DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

**Section 1** : Présentation du cadre contextuel de l'étude

**Paragraphe1** : Présentation du cadre institutionnel de l'étude : la DGTCP et la Commune de Tofo

**Paragraphe2** : Présentation du cadre physique et environnemental de l'étude

**Section 2** : Etats des lieux et ciblage de la problématique de l'étude

**Paragraphe 1** : Observations de stage

**Paragraphe 2** : Ciblage de la problématique

**DEUXIEME CHAPITRE** : CHOIX ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR L'AMELIORATION DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE DE TOFFO POUR UNE EXECUTION OPTIMALE DE SON PLAN DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

**Section 1** : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

**Paragraphe 1** : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

**Paragraphe 2** : Choix de la méthodologie du travail

**Section2** : Mise en œuvre de la méthodologie choisie, approches de solutions et conditions de mise en œuvre des solutions

**Paragraphe1** : Présentation, analyse des résultats des enquêtes et formulation du diagnostic

**Paragraphe2** : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE

# INTRODUCTION

**L**a Constitution du Bénin a opté clairement pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires publiques et locales. C'est ce que traduisent les articles 150 et 151 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Ce choix stratégique reconnaît aux pouvoirs locaux la responsabilité de prendre en charge le développement économique de leurs localités à différents échelons. Ne voulant pas rester en marge de ce système, la commune de Toffo a fait élaborer son deuxième Plan de Développement Communal (PDC) et l'a mis en exécution depuis 2012 conformément aux dispositions de l'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Quatre années après la mise en œuvre de ce plan, il nous a paru nécessaire de faire le point des goulets d'étranglement auxquels se heurte l'Exécutif local dans la réalisation de son PDC 2012-2016.

La mise en œuvre de ce PDC a permis de mettre en exergue certaines difficultés auxquelles doit faire face la commune de Toffo dans le cadre du développement de son économie. En effet, il s'est révélé que cette commune ne dispose pas encore de réelles capacités financières pour répondre efficacement à son besoin de développement local. Les difficultés financières de l'État en général et de la commune en particulier n'ont pas permis à cette dernière d'atteindre les objectifs de développement local qu'elle s'est fixés.

Il importe donc que la commune trouve des voies et moyens non seulement de mobiliser les ressources déjà existantes mais aussi d'identifier les stratégies à mettre en œuvre pour disposer de nouvelles ressources pouvant contribuer au financement de son PDC afin de répondre aux attentes des populations.

Au titre des insuffisances relevées, il importe de signaler :

- l'incivisme fiscal de la population ;
- la faible mobilisation des ressources propres de la commune ;
- le faible niveau d'exécution des projets inscrits aux Plans Annuels d'Investissement (PAI) de 2012 à 2015.

C'est donc pour identifier les causes de ces dysfonctionnements et apporter quelques essais de solutions que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème : « **Contribution à l'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son Plan de Développement Communal** ».

Le développement de notre travail s'articulera autour de deux (02) chapitres. Le premier chapitre nous permet d'abord de mieux connaître les structures qui nous ont

accueillies pour notre stage, ensuite de présenter les observations que nous y avons faites, puis de cibler enfin la problématique sur laquelle porte la présente étude.

Dans le deuxième chapitre, nous présenterons l'objet du cadre théorique et la méthodologie de recherche adoptée. Il y est également présenté la collecte et l'analyse des données ainsi que les approches de solutions et les conditions permettant de faciliter leur mise en œuvre.

**CHAPITRE PREMIER : OBSERVATIONS**  
**DE STAGE ET CHOIX DE LA**  
**PROBLÉMATIQUE DE L'AMÉLIORATION**  
**DE LA CAPACITÉ FINANCIÈRE DE LA**  
**COMMUNE DE TOFFO POUR UNE**  
**EXECUTION OPTIMALE DE SON PLAN**  
**DE DEVELOPEMENT COMMUNAL**

Le présent chapitre à deux volets sera consacré, après une présentation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), à la restitution des constats faits, à la spécification de la problématique et enfin à l'établissement d'une vision globale de résolution de la problématique de l'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC.

## **Section 1 : Présentation du cadre contextuel de l'étude**

Il sera présenté ici la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique comme cadre institutionnel de l'étude et la Recette Perception de Toffo comme cadre physique de stage. Le premier paragraphe sera consacré à la présentation des structures administratives que sont : la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et la Commune de Toffo. Ensuite nous présenterons brièvement la Recette Perception de Toffo, puisqu'elle constitue le cadre physique de notre étude. Le second paragraphe mettra l'accent sur les observations de stage et à l'exposé de l'état des lieux sur la commune de Toffo

### **Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel de l'étude : la DGTCP et la Commune de Toffo**

Cette présentation commencera par la DGTCP à travers ses missions et son organisation et finira par la Commune de Toffo à travers son historique et ses missions d'une part et d'autre part, son organisation et son fonctionnement.

#### **I. Présentation de la DGTCP**

##### **A. Missions de la DGTCP**

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, communément appelée le Trésor Public béninois est l'une des directions techniques du Ministère en charge de l'Économie et des Finances. Elle a été créée le 14 août 1961 par la loi n°61-35 sous le nom de "Trésor National de la République du Dahomey". Elle est ensuite devenue "Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique" avec le décret n°69-47/PR/MEF du 17 février 1969 portant organisation des services du Trésor de la République du Dahomey avant de prendre la dénomination de "Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique" aux termes de l'arrêté n°213/MEF/DC/CC du

09 juillet 1993 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Conformément à l'article 98 du Décret n° 2016-421 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), les attributions de la DGTCP peuvent se subdiviser en deux (02) missions essentielles : la mission "Trésor" et la mission "Comptabilité Publique". A ce titre, elle exerce trois fonctions principales à savoir la fonction « Trésor », la fonction « règlementation de la Comptabilité publique » et la fonction « Comptable ».

Au titre de la fonction « **Trésor** », elle est chargée :

- d'étudier et de suivre les problèmes liés à la gestion de la trésorerie de l'État et de procéder aux arbitrages nécessaires ;
- de proposer et de mettre en œuvre la politique financière de l'État ;
- d'émettre et de négocier les effets publics ;
- de gérer le portefeuille des titres de l'État ;
- d'exécuter en collaboration avec l'institut d'émission, la politique monétaire de l'État.

Au titre de la fonction « **règlementation de la Comptabilité publique** », la DGTCP est chargée :

- ◆ d'initier ou d'étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'État et des autres collectivités publiques soumis aux règles de la comptabilité publique ;
- ◆ d'animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires et comptables de l'État et des Collectivités Publiques.

Au titre de la fonction « **Comptable** », la DGTCP est chargée :

- ✓ de réaliser l'équilibre des ressources et des charges publiques dans l'espace et dans le temps ;
- ✓ de gérer la dette publique en collaboration avec la Caisse autonome d'amortissement ;
- ✓ d'assurer le recouvrement des recettes non fiscales ;
- ✓ de centraliser les recettes des autres administrations financières ;

- ✓ de payer les dépenses des organismes régis par les règles de la comptabilité publique ;
- ✓ d'assurer la gestion financière et comptable des postes diplomatiques et consulats généraux ;
- ✓ de centraliser les comptes de tous les comptables publics et de produire les comptes de gestion de l'Etat et des communes ;
- ✓ de mettre en état d'examen les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat et d'en assurer la transmission à la juridiction financière compétente ;
- ✓ d'élaborer le compte général de l'Administration centrale ;
- ✓ d'élaborer le projet de loi de règlement définitif du budget de l'Etat ;
- ✓ de produire les statistiques des flux financiers de l'administration publique assorties d'analyses.

## **B. Organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique**

Le fonctionnement du Trésor béninois s'apprécie à travers deux types de fonctions qu'il assure :

- les fonctions traditionnelles relatives au rôle de caissier et à celui de comptable ;
- les fonctions modernes relatives au rôle monétaire, bancaire et à celui d'intermédiaire financier du Trésor Public.

Pour exercer efficacement ses différentes attributions, la DGTCP a été démembrée en directions techniques et services extérieurs.

### **1. Les directions techniques de la DGTCP**

La DGTCP comprend les directions techniques suivantes :

- ♣ l'Inspection Générale des Services (IGS) ;
- ♣ la Direction du Trésor (DT) ;
- ♣ la Direction de la Comptabilité Publique (DCP) ;
- ♣ la Direction de la Gestion de l'Information et des Archives (DGIA) ;
- ♣ le Centre de Formation Professionnelle du Trésor (CFPT) ;
- ♣ la Direction de la Gestion des Ressources (DCR) ;
- ♣ l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT) ;

- ♣ la Recette Générale du Trésor (RFT) ;
- ♣ la Paierie Générale du Trésor (PGT).

## **2. Les services extérieurs de la DGTCP**

Les services extérieurs ou postes comptables sont constitués par l'ensemble des unités comptables opérationnelles de la DGTCP, installées sous la coordination de la RGT et réparties en trois niveaux que sont :

- la Recette des Finances de la Dette (RFD) près la Caisse Autonome d'Amortissement ;
- la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux (RFPDCG) ;
- les Recettes des Finances (RF) au niveau départemental (elles sont au nombre de six) ;
- les Recettes Perceptions (RP) au niveau communal qui sont au nombre de soixante-trois (63) pour soixante-dix-sept (77) communes.

## **II. Présentation de la Commune de Toffo**

### **A. Historique et situation géographique**

L'histoire du peuplement de Toffo tourne autour du groupe socioculturel majoritaire que sont les Aïzo, premiers occupants de Toffo. En effet, avant la colonisation, Toffo s'appelait « Tovo » ce qui signifie « Fin de la rivière ». Ce nom a été donné à la région par les frères Adjahouto qui ont décapité le Roi d'Adjatado. Ces derniers ont fui en emportant la tête de leur victime. Ils ont dans leur parcours traversé beaucoup de marais avant de trouver la terre ferme qui marque la fin des marais qui constitue le territoire actuel de Toffo d'où le nom « Tovo ».

La configuration du peuplement de la commune se présente comme suit :

- les Aïzo représentent la grande majorité de la population et occupent pratiquement toute la commune ;
- les Fon se retrouvent un peu partout dans la commune notamment dans les arrondissements de Houègbo, de Sèhouè, de Toffo-centre, de Colli et d'Agué ;
- les Adja dans le village de Houèglé, dans l'arrondissement de Houègbo, puis dans la dépression de Guémè ;

- les Yoruba et les Ibo venus du Nigéria et installés dans les arrondissements de Sey, d'Agué, de Houègbo et de Sèhouè ;
- les Holli, venus des départements de l'Ouémé et du plateau, notamment des régions de Kétou, Pobè et Adja-ouèrè sont surtout installés dans la forêt classée de Coussi.

Ces différents groupes socioculturels qui cohabitent tous pacifiquement, contribuent aussi à l'évolution de cette population.

Du point de vue géographique, la commune de Toffo est située dans la zone septentrionale du département de l'Atlantique, et couvre 492 km<sup>2</sup> soit 0,42% de la superficie totale du Bénin. Elle est limitée au Nord par la commune de Zogbodomey au Sud par la commune d'Allada, à l'Est par la commune de Zê et à l'Ouest par le fleuve Couffo servant de frontière naturelle avec la Commune de Lalo. La commune de Toffo se trouve dans la zone climatique de type subéquatoriale caractérisée par la succession annuelle de quatre saisons par alternance : deux saisons sèches (une grande, allant de décembre à mi-mars et une petite allant de mi-juillet à août) et deux saisons des pluies (une grande, allant de mi-mars à mi juillet et une petite allant de septembre à novembre).

## **B. Organisation de la gestion de la Commune**

La commune de Toffo dispose de trois organes de gestion que sont l'organe exécutif, l'organe délibérant et les organes infra-communaux.

### **◆ L'organe exécutif**

Le Maire incarne l'exécutif de la commune. Il est assisté dans ses fonctions de deux (02) adjoints. Il dispose de deux (02) sortes d'attributions : l'une d'ordre général et l'autre propre. En ce qui concerne les attributions d'ordre général, elles ont rapport à la préparation, à la convocation et à la présidence des sessions du conseil communal, à l'exécution des décisions du conseil communal, au compte rendu de l'exécution des décisions dudit conseil et à la représentation de la commune. Quant aux attributions propres, elles sont relatives à la qualité de chef de l'Administration communale, à la qualité d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, à la qualité de chargé de police administrative, au recrutement et à la gestion du personnel administratif.

### **◆ L'organe délibérant**

L'organe délibérant de la Commune est le Conseil Communal. Il a pour missions :

- de vérifier et d'évaluer, en aval, l'application faite par le Maire des autorisations budgétaires antérieurement données, tant en recettes qu'en dépenses ;
- de contrôler la conformité de l'exécution des opérations effectuées aux textes en vigueur ;
- d'apprécier et d'amender au préalable, les prévisions soumises par le Maire au titre de la gestion à venir, tout en sauvegardant l'équilibre budgétaire réel, conformément aux dispositions du régime financier des communes au Bénin.

◆ **Les organes infra-communaux**

Les organes infra-communaux sont constitués des chefs d'arrondissement et des chefs quartier ou de villages.

De même, des organes consultatifs sont mis en place par le Conseil Communal et sont constitués des commissions permanentes. Ces commissions sont composées de conseillers communaux qui y siègent selon le mode décidé par le Conseil Communal. Elles sont des instruments efficaces de gestion participative au niveau de la commune. Elles sont au nombre de cinq dans la commune de Toffo et ont toutes été créées par arrêté n°2/015/CTOF/SG/SA du 1<sup>er</sup> Juillet 2008. Il s'agit de :

- la commission des affaires économiques et financières ;
- la commission des affaires domaniales et environnementales ;
- la commission des affaires sociales et culturelles ;
- la commission des affaires féminines, éducatives et de la coopération ;
- la commission des projets et de l'assainissement.

Mais ces commissions communales permanentes ne sont pas fonctionnelles et aucun rapport n'a été produit par ces commissions alors que les moyens de fonctionnement de ces commissions sont toujours prévus chaque année au budget de la commune depuis que celles-ci ont été créées.

## **Paragraphe2: Présentation du cadre physique et environnemental de l'étude**

Afin d'accomplir ses missions, la Recette Perception (RP) de Toffo est dotée d'une organisation adaptée pour son fonctionnement.

### **I. Le cadre physique de l'étude : la RP de Toffo**

#### **A. Missions de la RP de Toffo**

La Recette Perception de Toffo est un service extérieur de la DGTCP. En tant que poste comptable, elle est dirigée par un Receveur Percepteur qui est à la fois comptable secondaire, non centralisateur du Budget Général de l'État et comptable principal du budget de la commune. Il est le conseiller financier du Maire, ordonnateur du budget de la commune. Il est chargé, avec ce dernier, de l'exécution du budget de la commune. A ce titre, le Receveur Percepteur est chargé :

- de l'encaissement des recettes du Budget national et des recettes du budget de la commune ;
- du paiement des salaires des agents de l'État, des pensions du FNRB, des pensions françaises, du paiement des salaires des enseignants vacataires et autres dépenses de l'État ;
- du paiement des dépenses de la commune ;
- de la garde et de la conservation des fonds appartenant aussi bien à l'Etat qu'à la commune de Toffo ;
- de la gestion des valeurs inactives ;
- de la tenue de la comptabilité communale et de celle de l'Etat conformément aux dispositions des lois et règlements en vigueur ;
- de la production du compte de gestion de la commune à la fin de chaque exercice budgétaire.

#### **B. Organisation et fonctionnement de la Recette Perception**

Pour mener à bien ses activités, la RP de Toffo est organisée en six sections :

##### **1. Section du Secrétariat :**

Elle est chargée de l'enregistrement des courriers à l'arrivée et au départ, de la gestion du personnel et du matériel de la RP.

## **2. Section de la Comptabilité :**

Elle est chargée de la saisie des documents et pièces comptables dans le logiciel comptable WMONEY, de l'émission des certificats de recettes, de la tenue des registres des recettes et des dépenses, de la commande, prise en charge et production de diverses situations relatives aux valeurs inactives et de la tenue de la comptabilité des engagements. A ce titre, elle tient deux comptabilités que sont la comptabilité générale de l'État et la comptabilité de la commune de Toffo.

## **3. Section du Visa :**

Cette section s'occupe de la vérification de la régularité des mandats de paiement émis par l'ordonnateur du budget de la commune et de la production de la situation des ressources affectées. A l'issue du contrôle de régularité, la section du visa soumet les mandats ainsi contrôlés au visa du Receveur percepteur, comptable principal de la commune. Ce visa se manifeste par l'apposition du cachet « **VU BON A PAYER** ».

## **4. Section des Pensions :**

La section des pensions est chargée du classement par millésime, de la distribution des bulletins de pension, du retour des fiches informatisées transmises à tort, illisibles, après décès des pensionnés, pour cas de non présentation et après extinction du droit à la Pension Temporaire d'Orphelin (PTO) et de l'élaboration du point d'exécution des pensions payées.

## **5. Section de la Caisse :**

Elle s'occupe de la tenue du quittancier, de la transmission des titres de créances de l'État de la comptabilisation des opérations de recettes et de dépenses à vue, de la tenue du registre des titres de créances et les diverses situations de caisse.

## **6. Section du Compte de gestion :**

Cette section est chargée de l'élaboration du compte de gestion sur chiffre et sur pièces à travers le classement et la saisie au jour le jour des pièces justificatives dans le logiciel WMONEY.

Dans le cadre ainsi présenté, nous avons fait quelques observations qu'il convient de restituer.

## **II. Cadre environnemental de la RP de Toffo**

L'environnement de la RP de Toffo est composé de l'ensemble des éléments internes et externes qui influencent ses activités. Il s'agit du microenvironnement et du macro environnement.

### **A. Le microenvironnement**

Le microenvironnement représente l'environnement immédiat de la RP et regroupe l'ensemble des facteurs externes qui influencent directement les activités de celle-ci. Il est composé de la commune de Toffo, du service des impôts de Toffo, des enseignants des collèges d'enseignement général, des instituteurs, des retraités et autres usagers.

#### **1. La Commune de Toffo**

En tant que comptable de la commune, la RP de Toffo s'occupe de l'exécution des opérations financières et de la garde des fonds appartenant à celle-ci. Elle exécute donc son budget et en rend compte à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

#### **2. Le service des impôts de Toffo**

Le service des impôts de Toffo est la Recette Auxiliaire des Impôts. Elle est chargée de la mobilisation des recettes fiscales de l'État et de la commune qu'elle reverse à la caisse de la RP de Toffo. Elle est en effet, déterminante dans l'exécution du budget de la commune car le recouvrement des recettes fiscales ne dépend que d'elle.

#### **3. Les autres usagers de la RP de Toffo**

Il s'agit des enseignants en général, des retraités et autres usagers de la RP de Toffo. Les enseignants sont des agents contractuels de l'Etat recrutés sur mesure sociale pour combler le vide de personnel existant au niveau des enseignements maternel, primaire et secondaire. Ils sont payés aux guichets de la RP.

#### **4. Les structures partenaires de la Commune de Toffo**

Les structures partenaires regroupent les quelques partenaires techniques et financiers et les structures étatiques chargées d'accompagner les communes. Il s'agit de la GIZ, de la GFA Consulting Group, de la CONAFIL, etc.

## **B. Le macro-environnement**

Il est composé de l'ensemble des éléments externes qui influencent les activités de la RP de Toffo. Il s'agit de l'environnement politico-administratif, de l'environnement juridique et réglementaire, de l'environnement socio-culturel et de l'environnement technologique.

### **1. L'environnement politico-administratif**

La RP de Toffo est influencée par les décisions administratives au niveau de la DGTCP, des décisions politiques au niveau du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale en matière de transfert de compétences aux communes et les décisions de l'Association Nationale des Communes du Bénin. Ces décisions proviennent également du Ministre chargé des finances et de celui chargé de la décentralisation, des autres ministères sectoriels et des PTF en ce qui concerne les programmations budgétaires, les mobilisations de ressources et même de transfert de ressources.

### **2. L'environnement juridique et réglementaire**

Il est composé des textes législatifs et réglementaires existant dans le droit positif béninois. Il s'agit des lois, des arrêtés, des décisions et autres dispositions réglementaires en vigueur dans notre pays que ce soit au niveau national ou local.

### **3. L'environnement socioculturel**

De la lecture du plan de développement de la Commune, il ressort que la religion catholique est la plus pratiquée dans la commune de Toffo. Cependant on y rencontre également des protestants méthodistes, des évangéliques, des chrétiens célestes, des fidèles de la renaissance d'homme en Christ et des musulmans. La population reste cependant très attachée aux religions traditionnelles donc à l'animisme.

## **Section 2 : Etats des lieux et ciblage de la problématique de l'étude**

Cette section sera consacrée à la restitution des constats faits au cours du stage et au ciblage de la problématique de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son plan de développement communal.

## **Paragraphe 1 : Observations de stage**

Nous aborderons ici dans un premier temps les observations de stage d'ordre général sur les activités de la RP et de la commune de Toffo, puis dans un second temps, les observations spécifiques à notre étude.

### **I. Observations générales**

#### **A. Etat des lieux à l'interne sur les activités de la RP de Toffo**

La Recette perception de Toffo est un démembrement de la DGTCP installé au niveau local afin de faciliter l'exécution des opérations financières de l'Etat au niveau local. Elle abrite un local récemment construite composé du bureau du Receveur Percepteur, du Secrétariat, de trois guichets (Caisse, pensions et visa) et d'une salle de réunion dans laquelle sont disposés trois bureaux. Elle dispose également d'une guérite surveillée par un gendarme qui se charge d'assurer la sécurité de la RP. Il convient de souligner qu'en matière d'outils de communication, tous les bureaux jusqu'à la guérite disposent d'interphones.

En outre, la RP de Toffo souffre d'une pénurie de personnel. En effet, le RP est le seul agent du Trésor public, qui accomplit les missions assignées à la RP ; il est assisté par trois agents de la Mairie. La caissière qui travaillait en collaboration avec ce receveur est allée en formation depuis plusieurs mois si bien que le travail pèse beaucoup sur le Receveur percepteur ; ce qui entraîne un retard dans l'accomplissement de certaines tâches, notamment dans la production de certaines situations comptables et financières.

Les coupures intempestives du courant électrique constituent l'une des principales difficultés qui freinent la RP dans l'exécution de ses missions. En effet, le groupe électrogène acquis pour la circonstance au profit de la recette ne fonctionne pas encore puisque celui-ci n'est pas encore réceptionné, à telle enseigne que les services ne fonctionnent plus lors des coupures d'électricité.

La RP a pour principale mission, l'exécution des opérations du budget de la commune à laquelle s'ajoute l'exécution des opérations du Budget Général de l'Etat (BGE) assignées sur sa caisse. En effet, elle reçoit les versements des recettes fiscales recouvrées par la Recette Auxiliaire des Impôts de Toffo. Ce versement est fait par décade contre quittances sur la base des états de versement établis par le

receveur des impôts. Il faut souligner que ce reversement est fait par un agent des impôts sans aucune mesure de sécurité malgré l'importance des sommes reversées à la fin de chaque décade. Cet état de choses doit être corrigé afin de faire cesser les risques permanents suscités par de telles opérations. La RP reçoit également les reversements des recettes non fiscales issues de la vente des valeurs inactives dont la majeure partie est recouvrée par des agents peu qualifiés et non formés.

Il convient de préciser que la RP dispose d'un logiciel de gestion communale appelé WMONEY qui favorise une bonne gestion des ressources de la commune de Toffo.

### **B. Etat des lieux sur la commune de Toffo**

La commune de Toffo à l'instar de plusieurs communes du Bénin regorge d'énormes potentialités. De fait, elle dispose de ressources non négligeables qui lui permettent de développer les activités de pêche et de pisciculture.

Le réseau hydrographique de la commune est quelque peu pauvre et composé de deux cours d'eau : le fleuve Couffo à l'ouest sur une étendue d'environ 0,12 km<sup>2</sup> et le lac Hlan à l'Est sur environ 12,65 km<sup>2</sup>. On dénombre également quelques sources et mares d'eau dans certains arrondissements de la commune. Tous ces cours d'eau souffrent de comblement et sont gérés par les populations riveraines.

L'analyse des potentialités sur l'aptitude des sols à soutenir le développement agricole (exploitations de cultures vivrières et de rente, sous pluie et sans aménagement) montre que les deux-tiers des sols de la commune possèdent un bon potentiel agricole. Mais une analyse du cadre physique de la commune montre que ce potentiel n'est pas judicieusement valorisé. Il faut préciser que beaucoup de ces terres ont perdu leur fertilité à cause des inondations et de la déforestation. Les propriétaires ne disposent pas de moyens pour la mise en valeur de l'espace agricole.

Parlant des ressources pastorales, elles sont importantes mais peu valorisées. Le manque de moyens et de sensibilisation limitent la mise en valeur de ces ressources qui nécessitent un appui technique.

La Commune de Toffo regorge aussi de potentialités non négligeables en matière de carrières mais ces carrières sont mal gérées et la commune ne profite pas vraiment de la gestion de ces ressources. Il faut signaler qu'aucune taxe n'est perçue sur les carrières dans la commune de Toffo.

Dans le cadre du recouvrement des taxes dans les marchés, les agents collecteurs, dans l'exécution de leurs tâches sont confrontés à un manque de matériels et de mobiliers, de moyens de déplacement et d'outils adéquats ainsi qu'à l'insuffisance de primes de déplacement ; ce qui rend difficile le travail malgré le dévouement affiché par certains agents qui utilisent parfois leurs propres moyens. Les agents collecteurs en absence de tout contrôle hiérarchique régulier profitent pour organiser beaucoup d'irrégularités. En effet, profitant de l'analphabétisme de la population, ils dérobent quelques fois les fonds. L'émission des tickets parallèles par les agents collecteurs et même la corruption exercée sur eux, expliquent le manque de suivi rigoureux des agents collecteurs par les autorités et l'insuffisance de sensibilisation des usagers sur l'importance du paiement légal des droits de place et autres.

Dans le souci de mobiliser plus de ressources au profit de la commune de Toffo, des taxes sur les produits agricoles et sur les charbons de bois sont perçues au niveau des barrières érigées tous les jours du marché. Pour échapper au paiement de ces taxes, les redevables passent dans la nuit profonde avec les produits au niveau de ces barrières sans rien payer. Et jusqu'à là, aucune disposition n'a encore été prise par les autorités locales pour pourvoir corriger cet état de chose. On en déduit donc l'incivisme fiscal de la part de la population.

Par ailleurs, sur le plan du développement économique et social, on note :

- l'insuffisance qualitative et quantitative des services offerts par les autorités locales avec très peu d'actions de nature à promouvoir la gouvernance locale ;
- la non implication de la population aux prises de décision ;
- l'offre insuffisante en infrastructures sociocommunautaires et services sociaux ;
- la faible promotion des secteurs du tourisme, de l'artisanat, du commerce et de la petite industrie.

Il convient de préciser que la commune dispose d'un pont de péage non encore fonctionnel qui pourrait lui rapporter beaucoup de ressources financières.

## **II. Observations spécifiques**

### **A. État des lieux liés à la capacité financière de Toffo pour l'exécution de son Plan de développement Communal (PDC) 2012 -2016**

#### **1. Méthodologie adoptée pour l'élaboration du PDC**

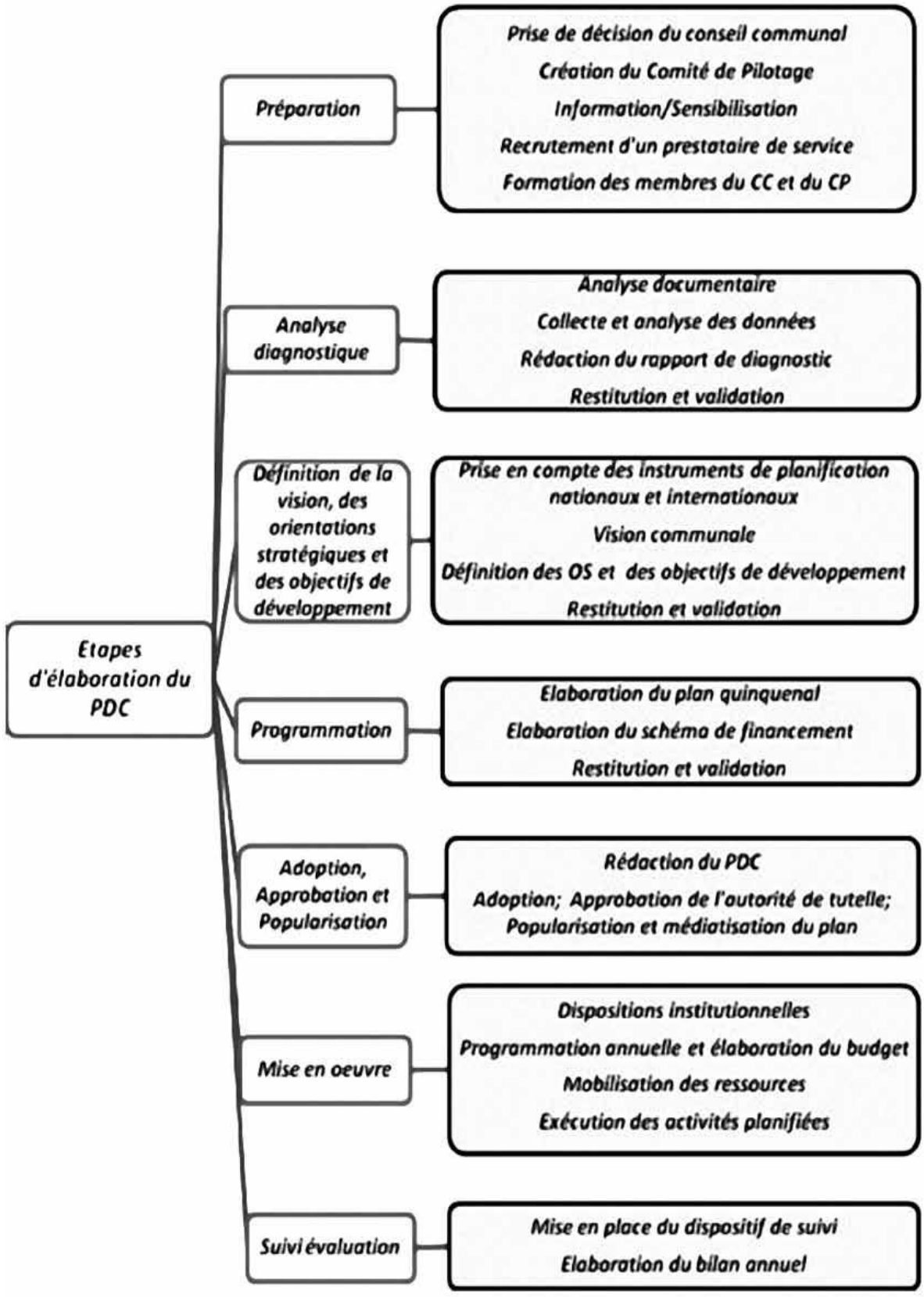
L'élaboration du PDC de la commune de Toffo répond à une exigence de l'article 84 de la Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

La démarche méthodologique adoptée s'inspire du manuel pédagogique simplifié d'élaboration du plan de développement communal et du Guide pour la planification du développement communal élaborés respectivement par le PRODECOM et la Mission de décentralisation du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire.

La méthodologie utilisée est l'approche participative avec un leadership actif de la commune qui a organisé tous les ateliers d'arrondissements et communaux. Les élus et les chefs des services communaux, les différents services présents dans la commune, les organisations de la société civile et les PTF ont tous pris part aux travaux tout au long du processus. Le processus d'élaboration du PDC est décomposé en sept<sup>1</sup> (07) étapes d'après le schéma ci-après.

---

<sup>1</sup> Guide d'élaboration du plan de développement communal de novembre 2008 du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)



L'élaboration proprement dite du PDC 2012-2016 de Toffo a suivi cinq (05) principales étapes arrêtées de commun accord au début du processus dans un calendrier par la commune et le cabinet d'étude ERD GROUP chargé de sa réalisation.

Il s'agit des phases de :

- la préparation ;
- l'analyse diagnostic bilan ;
- la formulation de la vision, des orientations stratégiques et des objectifs de développement ;
- la programmation et planification et ;
- l'élaboration et validation du PDC.

Les deux autres étapes concernent la mise en œuvre et le suivi-évaluation du PDC et ont lieu sur la période d'exécution (2012-2016).

Le tableau n°1 de ce travail résume les programmes et objectifs que comporte le PDC 2012-2016 de Toffo

Tableau n° 1 : Différents programmes du PDC 2012-2016 de Toffo et leur contenu en termes d'objectifs

N°	Programmes	Objectifs	Projets
1	Programme de la gouvernance et du développement Institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Améliorer les services offerts aux citoyens et la participation citoyenne à la gestion des affaires communales en tenant compte du genre ;</li> <li>➤ Promouvoir et consolider l'intercommunalité avec les communes voisines</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amélioration des services offerts aux citoyens et de la participation des citoyens à la gestion des affaires communales ;</li> <li>2. Consolidation de l'intercommunalité avec les communes voisines ;</li> </ol>
2	Programme de développement sociocommunitaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Améliorer l'offre des services sociocommunitaires aux citoyens</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amélioration de l'offre des services dans le secteur de l'éducation (éducation formelle et alphabétisation) ;</li> <li>2. Amélioration de l'offre des services sanitaires ;</li> <li>3. Amélioration de l'ouverture et de l'accès des populations à l'eau potable ;</li> <li>4. Amélioration de l'offre des services dans le secteur de la protection sociale ;</li> <li>5. Amélioration de la sécurité des biens et des personnes ;</li> </ol>
3	Programme de développement de l'économie locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Promouvoir la production agricole en mettant à contribution toutes les couches socioprofessionnelles (prise en compte du genre) autour des filières porteuses</li> <li>➤ Améliorer la couverture de la commune en infrastructures marchandes, de transports et en énergie électrique</li> <li>➤ Promouvoir l'artisanat et le tourisme</li> <li>➤ Améliorer les performances des services financiers, comptables et fiscaux de la commune</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promotion de la production agricole avec mise à contribution de toutes les couches socioprofessionnelles (avec prise en compte du genre) ;</li> <li>2. Amélioration de la couverture de la commune en infrastructures marchandes ;</li> <li>3. Amélioration de la couverture de la commune en infrastructures des transports ;</li> <li>4. Amélioration de la couverture de la commune en énergie électrique ;</li> <li>5. Promotion de l'artisanat et du tourisme ;</li> <li>6. Amélioration des performances de mobilisation des ressources financières propres de la commune ;</li> </ol>
4	Programme de l'environnement, aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Promouvoir l'aménagement du territoire et la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles (sols, carrières et forêts)</li> <li>➤ Assurer un cadre de vie sain aux populations</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aménagement du territoire et gestion rationnelle et durable des ressources naturelles ;</li> <li>2. Amélioration du cadre de vie des citoyens.</li> </ol>

Source : Réalisé à partir du Plan de Développement Communal 2012-2016 de Toffo

De ce tableau, nous pouvons dire que le PDC 2012-2016 de Toffo comporte quatre (04) programmes chacun décliné en objectifs. Pour atteindre chacun de ces objectifs, des projets ainsi que des actions ont été envisagés.

Pour une réalisation effective du PDC, neuf (09) objectifs ont été fixés, quinze (15) projets ont été prévus et 150 actions envisagées. Mais il faut déjà signaler que toutes ces actions n'ont pu être exécutées compte tenu d'un certain nombre de faiblesses relevées qui seront détaillées dans la suite de notre travail.

**Tableau n° 2** : Calendrier du déroulement des étapes du processus

N°	Phases	Délai prévu par le guide	Période / Date	Délai réalisé
01	Préparation	Maximum un (1) mois, soit 30 jours.	20/10/2011 au 20/11/2011	Un (01) mois
02	Analyse Diagnostique	Maximum deux (2) mois, soit soixante (60) jours.	Octobre 2011 au 21/12/2011	Plus d'un mois
03	Définition de la Vision, des Orientations, Des Objectifs et des Stratégies	Maximum deux (2) semaines, soit quinze (15) jours.	22/12/2011 au 30/12/2011	Huit (08) jours
04	Programmation	Maximum un (1) mois, soit trente (30) jours.	28/12/2011 au 18/01/2012	Vingt un (21) jours
05	Adoption, Approbation Et Popularisation.	Maximum un mois et demie (1,5) mois, soit 45 jours.	20/01/2012 au 21/03/2012	Deux (02) mois
06	Mise En Œuvre	Maximum cinq (5) ans.	2012-2016	Cinq (05) ans
07	Suivi-Évaluation	Maximum cinq (5) ans.	2012-2016	Cinq (05) ans

Source : Réalisé à partir du calendrier de processus d'élaboration du PDC 2012-2016 de Toffo

A travers ce tableau, on lit que les délais des différentes phases d'élaboration du PDC 201-2016 de Toffo ont été pour la plupart respectés dans le processus d'élaboration dudit PDC.

## **2. Observations par rapport à la mise en œuvre et au financement du PDC**

Le PDC est le levier du développement économique de la commune, le schéma directeur, voire le document fondamental de l'économie de la commune auquel il faut toujours faire référence. A cet effet, le PDC est doté pour sa mise en œuvre d'un cadre légal et institutionnel. Sa mise en œuvre passe par un dispositif chargé de l'élaboration des Plans Annuels d'Investissement.

### **❖ Cadre légal**

Aux termes de l'article 84 de la Loi 97-029 du 15 janvier 1999, il revient à la commune de veiller à l'exécution de son plan en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer de meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population.

Ayant opté pour l'approche participative, la commune de Toffo a associé toutes les structures. Selon les textes de lois sur la décentralisation, le maire exerce la maîtrise d'ouvrage de toutes les actions de développement de la commune, ce qui fait de lui le premier responsable de la mise en œuvre du PDC. Il peut toutefois bénéficier de l'expertise des tiers. Le conseil communal est l'organe compétent pour le contrôle de l'exécution des actions. A cet effet, il a compétence pour :

- l'élaboration, l'approbation et l'exécution du plan de développement ;
- l'élaboration, l'approbation et l'exécution du plan annuel ;
- l'approbation des conditions d'exécution des activités ;
- l'élaboration et l'approbation d'une politique de financement du plan ;
- la communication ou la restitution périodique à la population et aux intervenants.

### **❖ Dispositif institutionnel**

L'article 86 de la Loi 97-029 du 15 janvier 1999 stipule : « la commune donne son avis sur la tranche communale du plan national de développement ainsi que les projets d'investissements publics à réaliser sur son territoire ». Compte tenu des nombreuses spécificités et complexité de certains projets, la seule compétence du maire ne suffit pas, il a besoin d'assistance. C'est ce qui justifie la mise en place d'un dispositif constitué :

- du conseil communal ;

- du maire ;
- du cadre de concertation des acteurs ;
- de la cellule de suivi-évaluation ;
- d'un service de planification et d'une cellule de suivi-évaluation.

Dans cette optique, la prise de contact avec le service chargé des affaires financières nous a permis de prendre connaissance du budget, de sa structure et de son évolution dont nous examinerons non seulement les modalités d'exécution du PDC mais aussi son exécution à travers le budget de la commune.

### **3. Observations par rapport aux modalités d'exécution du PDC**

L'exécution du PDC se fait à travers un plan pluriannuel et des plans annuels. Le coût total des programmes est de quatre milliard quatre-cent-soixante-treize millions sept cent quatre-vingt-dix-huit mille sept cent quatre-vingt-huit (**4.473.798.788**) francs CFA y compris le coût du suivi-évaluation qui est estimé à quarante-quatre millions deux cent quatre-vingt-quinze mille trente-huit (**44.295.038**) francs CFA soit **0,99%** du coût total des programmes.

Le financement du PDC de la commune de Toffo repose sur cinq (05) sources :

- + les ressources propres de la commune ;
- + les contreparties fournies par les communautés à la base ;
- + l'appui du FADeC ;
- + l'appui financier et technique des partenaires au développement (projets, programmes, coopérations décentralisées, ONG) ;
- + l'emprunt.

Mais malgré l'existence de toutes ces sources de financement, les organes de la commune sont conscients que la nécessité d'améliorer les ressources propres dans le budget annuel de la commune reste un objectif pour la réalisation effective du PDC qui a prévu mobiliser sur la période 2012-2016, **496.717.440** francs CFA soit **11,10%** du total qui est de **4.473.798.788** francs CFA. Ce qui laisse apparaître **un besoin de financement** de **3.977.081.348** francs CFA.

Pour couvrir ce besoin, le schéma de financement du PDC prévoit comme ressources de financement l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les subventions de l'Etat.

#### **4. Observations par rapport à l'exécution du PDC à travers l'exécution du budget**

Dans la perspective de faire de Toffo, une commune développée, les budgets des années 2012-2016 s'élaborent et s'exécutent aussi bien en recettes qu'en dépenses pour tenir compte des programmes et projets inscrits au PDC.

Pour apprécier l'exécution de ces budgets, la période de 2012-2015 a été choisie en tenant compte des exercices déjà clos dont les comptes administratifs ont été votés par le conseil communal et approuvés par l'autorité de tutelle.

A cet effet, les tableaux n°3, 4 et 5 ont été réalisés pour apprécier l'évolution des recettes budgétaires en général et celle des recettes propres de la commune de Toffo en particulier.

**Tableau n° 3** : Evolution budgétaire de la commune de Toffo de 2012 à 2015

Exercices	Budget Section de Fonctionnement			Budget Section d'investissement			Recettes Totales		
	Prévision	Réalisation	taux de réalisation	Prévision	Réalisation	taux de réalisation	Prévision	réalisation	taux de réalisation
2012	271 257 385	107 933 050	<b>39,79%</b>	305 691 798	168 013 390	<b>54,96%</b>	576 949 183	275 946 440	<b>47,83%</b>
2013	299 294 580	107 612 458	<b>35,96%</b>	495 964 513	288 829 211	<b>58,24%</b>	795 259 093	396 441 669	<b>49,85%</b>
2014	243 333 174	129 512 997	<b>53,22%</b>	446 166 861	377 273 185	<b>84,56%</b>	689 500 035	506 786 182	<b>73,50%</b>
2015	653 942 682	267 774 861	<b>40,95%</b>	751 616 896	312 756 893	<b>41,61%</b>	1 405 559 578	665 065 592	<b>47,32%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 467 827 821</b>	<b>612 833 366</b>	<b>-</b>	<b>1 999 440 068</b>	<b>1 146 872 679</b>	<b>-</b>	<b>3 467 267 889</b>	<b>1 844 239 883</b>	<b>-</b>
<b>Moyenne</b>	<b>366 956 955</b>	<b>153 208 342</b>	<b>42,48%</b>	<b>499 860 017</b>	<b>286 718 170</b>	<b>59,84%</b>	<b>886 816 972</b>	<b>461 059 971</b>	<b>53,19%</b>

Source : Réalisé à partir des comptes administratifs de la commune de Toffo

**Tableau n° 4** : Evolution des recettes propres de Toffo de 2012 à 2015

Exercices	Eléments	Produits des services du domaine et ventes diverses	Impôts et taxes	Produits des cessions d'immobilisations	RECETTES PROPRES
2012	Prévision	92 778 000	103 931 481	18 803 569	215 513 050
	Réalisation	20 102 130	48 285 762	368 792	68 756 684
	Taux (%)	<b>21,67%</b>	<b>46,46%</b>	<b>1,96%</b>	<b>31,90%</b>
2013	Prévision	81 978 000	114 601 094	14 003 569	210 582 663
	Réalisation	27 341 599	45 852 694	150 485	73 344 778
	Taux (%)	<b>33,35%</b>	<b>40,01%</b>	<b>1,07%</b>	<b>34,83%</b>
2014	Prévision	68 299 500	138 131 350	500 000	206 930 850
	Réalisation	44 480 159	51 696 918	294 000	96 471 077
	Taux (%)	<b>65,13%</b>	<b>37,43%</b>	<b>58,80%</b>	<b>46,62%</b>
2015	Prévision	88 799 500	148 947 751	1 500 000	239 247 251
	Réalisation	55 484 044	42 232 732	2 750 003	100 466 779
	Taux (%)	<b>62,48%</b>	<b>28,35%</b>	<b>183,33%</b>	<b>41,99%</b>
<b>Total sur la période 2012-2015</b>	Prévision	331 855 000	505 611 676	34 807 138	872 273 814
	Réalisation	147 407 932	188 068 106	3 563 280	339 039 318
	Taux (%)	<b>44,42%</b>	<b>37,20%</b>	<b>10,24%</b>	<b>38,87%</b>

Source : Réalisé à partir des comptes administratifs de la commune de Toffo

Les réalisations des recettes à la lecture du tableau n°3 montrent que le taux de recouvrement des recettes budgétaires totales de la commune de Toffo suit une tendance linéaire à la hausse. Il est passé de **47,83%** en 2012, à **49,85%** en 2013, à **73,50%** en 2014 avant de chuter pour venir à **47,32%** en 2015. A part 2014 où le taux de réalisation est monté à plus de 50%, aucun des autres taux de réalisation n'a dépassé 50%. Ce que le graphique n°1 montre aisément.

De l'analyse de ce même tableau, il ressort que le taux de réalisation des recettes de fonctionnement passe de **39,79%** en 2012, à **35,96%** en 2013 puis à **53,22%** en 2014 et enfin à **53,87%** en 2015. Il a baissé de **3,83%** en 2013 mais a haussé de **17,26%** en 2014. Le taux moyen de réalisation des recettes de fonctionnement de la commune de Toffo sur la période 2012-2015 est de **42,48%**. Ce qui traduit une faible réalisation des recettes de fonctionnement dans la commune de Toffo.

En revanche, les recettes d'investissement de la commune augmentent progressivement en termes de prévision. Même si la réalisation a connu aussi une progression, en moyenne elle n'a souvent pas dépassé les **60%** de ce qui est prévu.

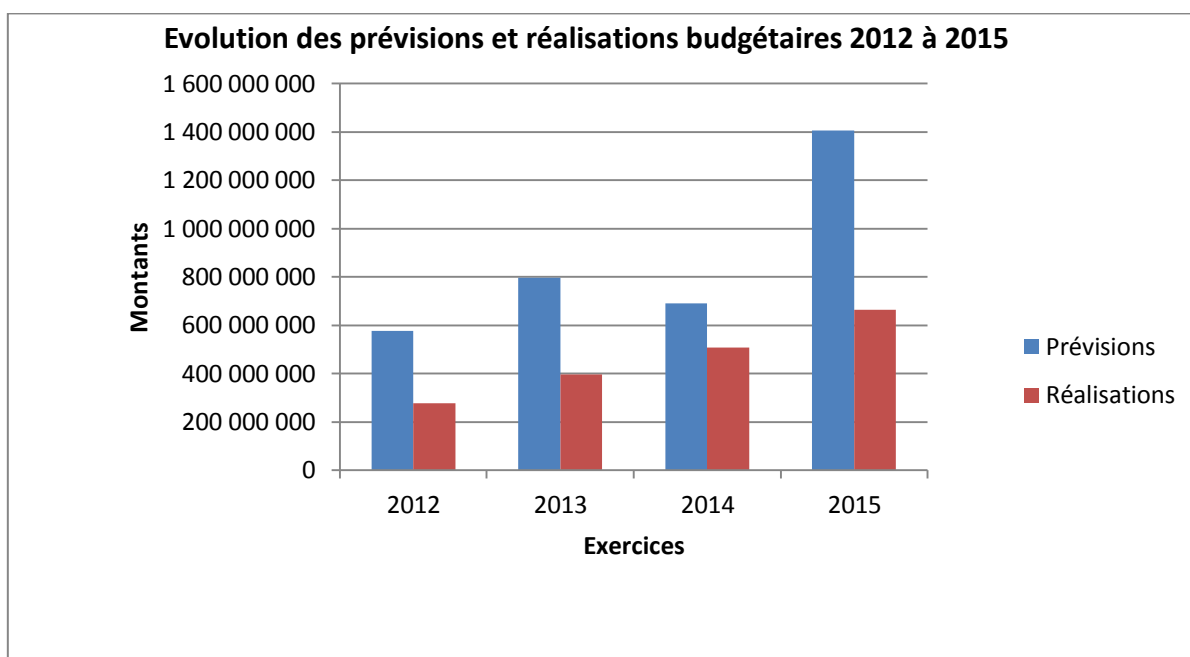
Il ressort du tableau n°4 que de 2012 à 2015, les réalisations de recettes non fiscales sont passées de **20.102.130 F CFA** en 2012 à **55.484.044**, ce qui équivaut à un taux d'accroissement moyen de **176,01%** en quatre ans ; avec des réalisations dont les taux varient entre **21,67%** et **62,48%**. On note donc un accroissement dans la mobilisation des recettes non fiscales.

Pour ce qui concerne les recettes fiscales, on constate que plus les prévisions croissent moins les réalisations décroissent. En effet, les prévisions passent de **103.931.481 FCA** en 2012 à **148.947.751 F FCA** en 2015 et les réalisations de **48.285.762 F CFA** en 2012 à **42.232.732** en 2015, sauf en 2014 où elles sont montées à **51.696.918 FCFA**.

Le taux de réalisation des recettes non fiscales par rapport aux prévisions sur la période 2012 à 2015 est de **44,42%**. Ce taux est de **37,20%** pour les recettes fiscales. Ces résultats montrent que les prévisions des recettes fiscales et non fiscales ne sont pas sincères surtout pour celles des recettes fiscales dont l'évolution est linéaire à la hausse sur la période d'étude et le manque d'effort de mobilisation de celles-ci.

On déduit donc de tout ce qui précède, que la commune de Toffo exécute peu son budget et que les prévisions de recettes sont peu réalistes.

**Graphique n° 1:** Evolution des prévisions et réalisations budgétaires 2012 à 2015



Source : Réalisé à partir des comptes administratifs de la commune de Toffo

**Tableau n° 5 :** Recettes fiscales et non fiscales de la commune de Toffo de 2012 à 2015

Exercices	Recettes fiscales	% des Recettes Totales	Recettes non fiscales	% des Recettes Totales	Autres recettes	% des Recettes Totales	Recettes totales
2012	48 285 762	17,50%	20 102 130	7,28%	207 558 548	75,22%	275 946 440
2013	45 852 694	11,57%	27 341 599	6,90%	323 247 376	81,54%	396 441 669
2014	51 696 918	10,20%	44 480 159	8,78%	410 609 105	81,02%	506 786 182
2015	42 232 732	6,35%	55 484 044	8,34%	567 348 816	85,31%	665 065 592
<b>Totale Recettes sur la période étude</b>	<b>188 068 106</b>	-	<b>147 407 932</b>	-	<b>1 508 763 845</b>	-	<b>1 844 239 883</b>
<b>Moyenne</b>	<b>47 017 027</b>	<b>11,40%</b>	<b>36 851 983</b>	<b>7,83%</b>	<b>377 190 961</b>	<b>80,77%</b>	<b>461 059 971</b>

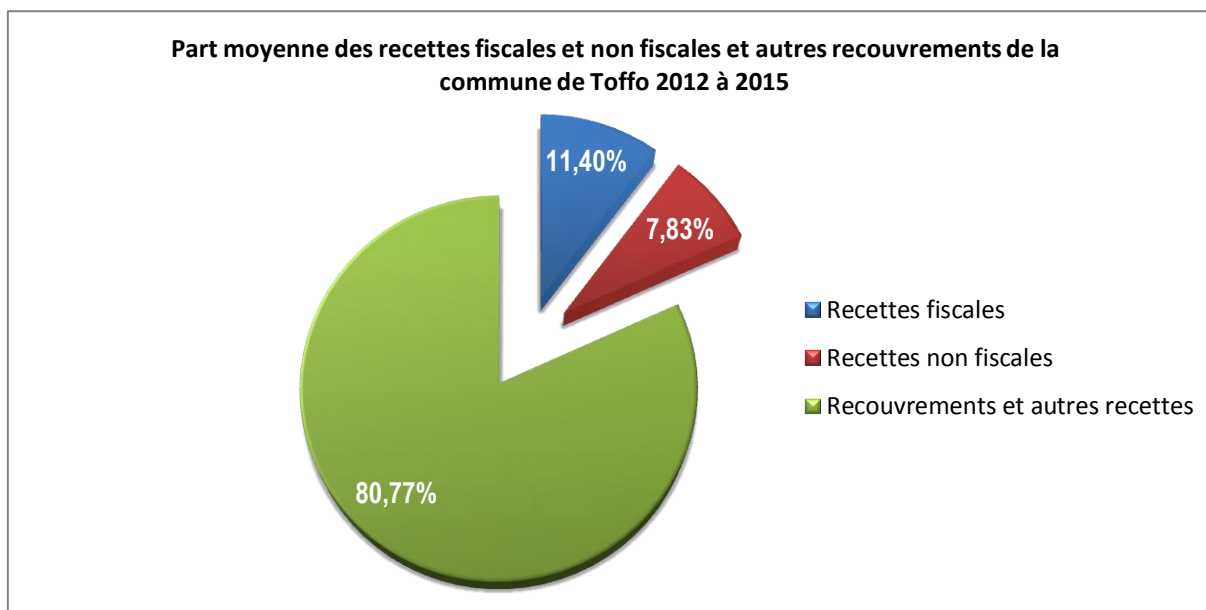
Source : Réalisé à partir des comptes administratifs de la commune de Toffo

En s'intéressant aux proportions des diverses recettes constitutives des recettes totales contenues dans le tableau n°4, que sont les recettes fiscales, les recettes non fiscales et les autres recettes ; il est noté une évolution en dents de scies des recettes fiscales et non fiscales. Le taux moyen des recettes fiscales par rapport aux recettes totales de la commune est de **11,40%** alors que celui des recettes non fiscales est de **7,83%**. En somme **19,23%** des recettes fiscales et non fiscales sont en moyenne mobilisées.

Le faible taux de recouvrement des Recettes non fiscales ne permet donc pas à la commune d'accroître le niveau de ses recettes propres, puisque c'est le seul type de recette dont la mobilisation lui incombe entièrement.

Ce taux moyen des recettes fiscales et non fiscales est bien perçu sur le graphique n°2 ci-dessous :

**Graphique n° 2** : Part moyenne des recettes fiscales et non fiscales de 2012 à 2015



Source : Réalisé à partir des comptes administratifs de la commune de Toffo

Le rapprochement des différentes lignes financières se présente dans le tableau n°6 comme suit :

**Tableau n° 6** : Equilibre financier de la commune de Toffo de 2012 à 2015

Exercices	Budget section Fonctionnement			Budget section Investissement			
	Recettes (1)	Dépenses (2)	Epargne brute ou Autofinancement A =(1)-(2)	Recettes (3)	Capacité d'investissement B =A+3	Dépenses (4)	Marge de crédits non consommés C = B-4
2012	107 933 050	92 597 001	15 336 049	168 013 390	183 349 439	106 814 142	76 535 297
2013	107 612 458	141 445 835	-33 833 377	288 829 211	254 995 834	214 801 791	40 194 043
2014	129 512 997	106 180 834	23 332 163	377 273 185	400 605 348	490 801 382	-90 196 034
2015	352 308 699	312 756 893	39 551 806	312 756 893	352 308 699	134 398 343	217 910 356
<b>TOTAL</b>	<b>697 367 204</b>	<b>652 980 563</b>	<b>44 386 641</b>	<b>1 146 872 679</b>	<b>1 191 259 320</b>	<b>946 815 658</b>	<b>244 443 662</b>
<b>Moyenne</b>	<b>174 341 801</b>	<b>163 245 141</b>	<b>11 096 660</b>	<b>286 718 170</b>	<b>297 814 830</b>	<b>236 703 915</b>	<b>61 110 916</b>

Source : Réalisé à partir des comptes administratifs de la commune de Toffo

Le taux moyen de l'épargne brute (Epargne brute moyenne/Recette moyenne de fonctionnement) est de **06,36%** des recettes de fonctionnement. L'épargne brute permet d'apprécier l'effort d'investissement de la commune. Cette épargne a connu une évolution positive en dents de scie au cours de la période 2012 à 2015. En 2013 elle a été négative de **33.833.377 FCFA**. Ce qui permet de dire que la commune en 2013 n'a pas pu dégager une marge après la couverture de ses dépenses de fonctionnement. Cette épargne est largement en deçà de la norme fixée pour la gestion budgétaire des communes (30% au moins des recettes de fonctionnement).

La capacité d'investissement de la commune est la somme de l'épargne brute et des recettes du budget d'investissement. Elle est en moyenne de **297.814.830 FCFA** sur les quatre années. La population moyenne de la commune sur la même période est estimée à **92.900 habitants<sup>2</sup>** ; ainsi la commune a la capacité d'investir pour **3.205 F CFA** par tête d'habitant.

Il devient donc indispensable d'accroître les efforts de mobilisation des ressources endogènes de la commune et d'améliorer la capacité de consommation des crédits au regard des besoins immenses de la population.

La marge des crédits non consommés est en moyenne de **61.110.916 F CFA** pour la commune et représente **20,52%** de la capacité d'investissement.

Le point des ressources financières des différents acteurs au développement de la commune y compris la commune elle-même est présenté par le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 7:** Récapitulatif des ressources financières de Toffo de 2012 à 2015

Exercices	2012	2013	2014	2015	TOTAL	Taux
<b>Commune</b>	68 756 684	73 344 778	96 471 077	100 466 779	<b>339 039 318</b>	<b>18,38%</b>
<b>Etat</b>	207 189 756	232 856 987	272 721 106	325 596 813	<b>1 038 364 662</b>	<b>56,31%</b>
<b>Autres Partenaires</b>	0	90 239 904	137 593 999	239 022 000	<b>466 855 903</b>	<b>25,31%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>275 946 440</b>	<b>396 441 669</b>	<b>506 786 182</b>	<b>665 065 592</b>	<b>1 844 239 883</b>	<b>100,00%</b>

Source : Réalisé à partir des comptes administratifs de la commune de Toffo

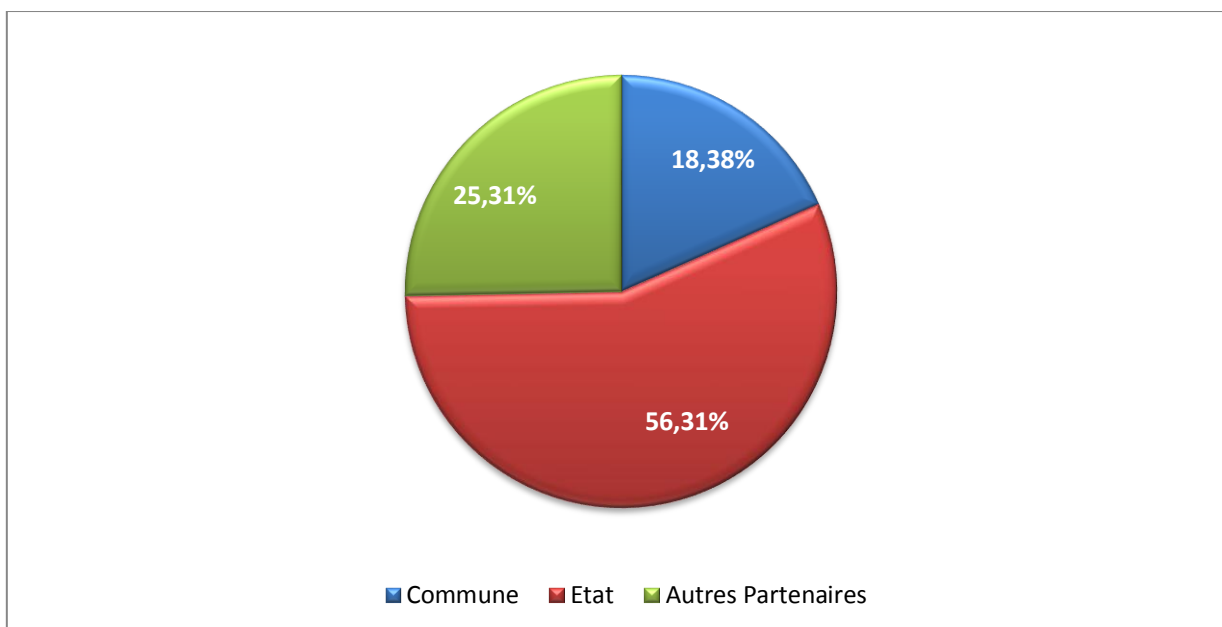
De la lecture de ce tableau, il se trouve que plus de la moitié des ressources mobilisées au profit de la commune sur la période de notre étude sont les ressources FADeC (subventions) mises à la disposition de la commune par l'Etat ; toujours est-il

<sup>2</sup> Projection faite par INSAE, 2010

que ces ressources sont peu suffisantes pour permettre à la commune de Toffo de faire face aux projets d'investissement inscrits dans ses PAI.

La part de mobilisation financière des acteurs (commune, Etat et Autres partenaires) est représentée par le graphique n°4 ci-dessous :

**Graphique n° 3:** Récapitulatif de la part financière des acteurs (Commune, Etat, Partenaires)



Source : Réalisé à partir des analyses précédentes

L'évolution des recettes propres par rapport aux recettes totales mobilisées par la commune sur la période étudiée et du taux d'autonomie financière est consignée dans le tableau ci-après :

**Tableau n° 8 :** Evolution du taux d'autonomie financière de Toffo de 2012 à 2015

Rubriques	Exercices				TOTAL
	2012	2013	2014	2015	
<b>Recettes propres</b>	68 756 684	73 344 778	96 471 077	100 466 779	<b>339 039 318</b>
<b>Recettes totales</b>	275 946 440	396 441 669	506 786 182	665 065 592	<b>1 844 239 883</b>
<b>Taux (Recettes propres/Recettes totales)</b>	<b>24,92%</b>	<b>18,50%</b>	<b>19,03%</b>	<b>15,10%</b>	<b>18,38%</b>
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	92 597 001	141 445 835	106 180 834	312 756 893	<b>652 980 563</b>
<b>Taux d'autonomie financière</b>	<b>74,25%</b>	<b>51,85%</b>	<b>90,86%</b>	<b>32,12%</b>	<b>51,92%</b>

Source : Réalisé à partir des comptes administratifs de la commune de Toffo

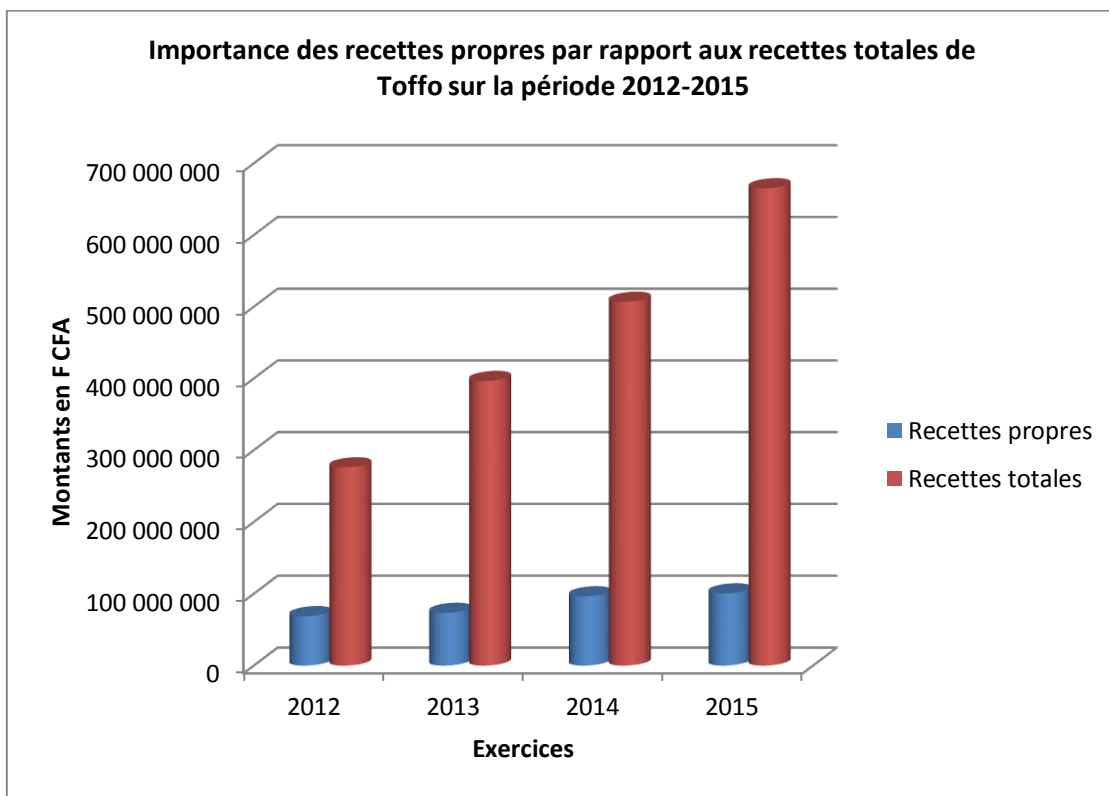
Le tableau n°8 ci-dessus, indique que les recettes propres de la commune ont une tendance linéaire et ne représentent en moyenne que les **18,38%** des recettes

totales. Ce qui traduit une faible mobilisation des recettes propres de la commune de Tofo comme l'indique le graphique n°3.

Ce même tableau montre également que les recettes propres de la commune ne couvrent même pas les dépenses de fonctionnement. En clair, la Mairie dépend aussi des ressources de l'extérieur pour fonctionner. En conséquence, les investissements sont faibles dans la commune et les projets démarrés souffrent. Si on s'en tient à la capacité financière propre de la commune, il ne pouvait y avoir d'investissement car ce qui est mobilisé suffirait à peine à couvrir les dépenses de fonctionnement.

Cette incapacité de la commune à honorer ses engagements ne facilite pas la mobilisation des contreparties des partenaires, ce qui met à mal l'exécution correcte des activités inscrites aux différents plans annuels d'investissements de la commune de Tofo.

**Graphique n° 4:** Importance des recettes propres sur la période 2012 à 2013



Source : Réalisé à partir du tableau n°8

L'évolution des dépenses totales en prévision qu'en réalisation budgétaire est présentée dans le tableau n°9 ci-après :

**Tableau n° 9** : Evolution des dépenses de la commune de Toffo (2012-2015)

Exercices	Dépenses de fonctionnements			Dépenses d'investissements			Dépenses totales			Dépenses d'investissement réalisées/Dépenses totales réalisées
	Prévision	Réalisation	taux de réalisation	Prévision	Réalisation	taux de réalisation	Prévision	Réalisation	taux de réalisation	
2012	271 257 385	92 597 001	<b>34,14%</b>	359 570 061	106 814 142	<b>29,71%</b>	630 827 446	199 411 143	<b>31,61%</b>	<b>53,56%</b>
2013	248 260 692	141 445 835	<b>56,97%</b>	546 998 401	214 801 791	<b>39,27%</b>	795 259 093	356 247 626	<b>44,80%</b>	<b>60,30%</b>
2014	243 333 174	106 180 834	<b>43,64%</b>	917 153 750	490 801 382	<b>53,51%</b>	1 160 486 924	596 982 216	<b>51,44%</b>	<b>82,21%</b>
2015	751 616 896	312 756 893	<b>41,61%</b>	751 616 896	134 398 343	<b>17,88%</b>	1 503 233 792	447 155 236	<b>29,75%</b>	<b>30,06%</b>
<b>Total</b>	<b>1514468147</b>	<b>652980563</b>	<b>43,12%</b>	<b>2575339108</b>	<b>946815658</b>	<b>36,76%</b>	<b>4089807255</b>	<b>1599796221</b>	<b>39,12%</b>	<b>59,18%</b>

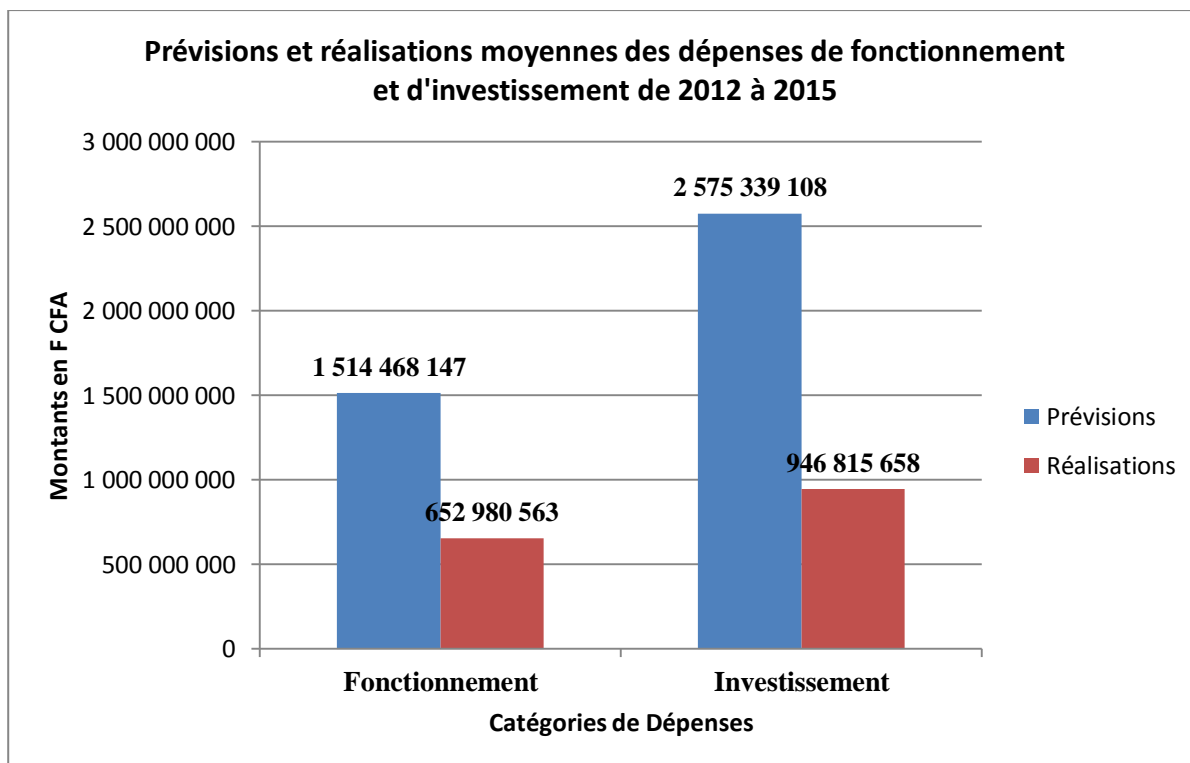
Source : Réalisé à partir des comptes de gestion de Toffo

De l'analyse du tableau n°9, il ressort que les prévisions en dépenses d'investissement sont en progression sauf en 2015 où elles sont par contre descendues à **751.616.896 F CFA**. Néanmoins aucune dépense d'investissement n'a été exécutée à plus de 50% par rapport à sa prévision, sauf en 2014 où le taux de réalisation est de **51,44%**. Il en est de même pour les dépenses de fonctionnement où seules celles de 2014 sont exécutées à plus de **56,96%** des prévisions. Tout ceci justifie le faible taux d'exécution du budget de la commune de Toffo.

En somme on note un taux d'exécution moyen de **43,12%** pour les dépenses de fonctionnement et de **36,76%** pour les dépenses d'investissement. Qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou de dépense d'investissement elles n'ont jamais franchi la barre de 60% des prévisions.

Les prévisions et réalisations totales des dépenses budgétaires de 2012 à 2015 sont présentées par le graphique n°5 ci-dessous :

**Graphique n° 5** : Importance des prévisions de dépenses par rapport à leurs réalisations



Source : Réalisé à partir des comptes de gestion de Toffo

Il ressort clairement de ce graphique n°5 que les dépenses budgétaires réalisées n'ont jamais atteint celles qui sont prévues. Que ce soit en fonctionnement qu'en investissement.

Toujours selon le tableau n°9, il est noté une proportion des dépenses d'investissement par rapports aux dépenses totales évoluant en progression relative entre 2012 et 2014 sauf en 2015 où ce taux a baissé jusqu'à **30,06%**. De toute manière, les différents taux dépassent celui de la norme recommandée par le PGUD pour assurer le développement communal s'exprimant par l'exécution des dépenses en investissement qui est de 30% au minimum. Or, dans la Commune de Toffo, le budget d'investissement est exécuté en moyenne à plus de **59,18%**, assurant ainsi un minimum d'investissement nécessaire pour le développement de la Commune.

#### **5. Observations par rapport à l'exécution des plans inscrits dans le PDC**

Dans le cadre de l'exécution du PDC 2012-2016 de la commune de Toffo, plusieurs plans ont été prévus pour être élaborés et exécutés, en vue de l'atteinte des objectifs fixés dans le PDC. Au nombre de ces plans nous avons :

- les plans de travail annuel ;
- le plan de renforcement de capacité du personnel ;
- le plan de communication avec un bon système d'information et de communication sur la gestion des affaires de la commune en direction des populations ;
- les plans de gestion intégrée de la fertilité des sols ;
- les plans de gestion d'eau pour une bonne pratique de pêche ;
- les plans de trésorerie ;
- le plan de gestion/conservation, d'exploitation rentable et de sécurisation des ressources minières pour la commune ;
- le plan de surveillance et de protection des ressources naturelles impliquant la Mairie, les CA, les autorités locales, les comités de gestion et les structures étatiques concernées ;
- les plans d'aménagement et de gestion simples des forêts et plantations existant dans la commune ;
- les plans d'Information, Education et Communication ;
- le plan d'hygiène et d'assainissement de la commune ;
- les plans annuels d'investissement.

Parmi ces plans prévus par le PDC, seuls le plan de communication, le plan d'hygiène et d'assainissement, les plans annuels d'investissement (2012 à 2016) et le plan de trésorerie de 2016 ont pu être élaborés.

Nous essayerons de faire une analyse du bilan des activités réalisées de 2012 à 2015.

Tableau n° 10 : Bilan de réalisation des activités de 2012 à 2015

Eléments Exercices	Activités prévues	Activités réalisées	Activités non achevées au cours de l'année	Niveau des activités réalisées	Observations
2012	54	14	17	25,93%	Tenant compte des activités inachevées au cours de l'année, le taux de réalisation est de <b>57,40%</b>
2013	123	11	61	08,94%	Tenant compte des activités inachevées au cours de l'année, le taux de réalisation est de <b>62,06%</b>
2014	98	07	39	07,14%	Tenant compte des activités inachevées au cours de l'année, le taux de réalisation est de <b>46%</b>
2015	119	13	33	10,92%	Tenant compte des activités inachevées au cours de l'année, le taux de réalisation est de <b>38,65%</b>

**Sources** : Réalisé à partir des PAI et les rapports d'évaluation

Tableau n° 11 : Bilan financier des activités de 2012 à 2015

Eléments Exercices	Prévisions des PAI			Cout /PDC (Plan de Financement)	Réalizations Budgétaires					
	Commune	PTF/Etat	Cout /PAI		Commune	PTF/Etat	Recettes réalisées	Taux de réalis. <sup>3</sup>	Dépenses réalisées	Taux de réalis. <sup>4</sup>
2012	114 128 485	1 326 558 305	1 440 686 790	1 036 962 203	68 756 684	207 189 756	275 946 440	26,61%	199 411 143	13,84%
2013	196 579 067	1 343 891 683	1 540 470 750	1 011 685 185	73 344 778	323 096 891	396 441 669	39,19%	356 247 626	23,13%
2014	666 950 000	668 396 275	1 433 309 577	890 820 000	96 471 077	410 315 105	506 756 182	56,89%	596 982 216	41,65%
2015	352 546 275	579 000 000	947 346 275	890 077 650	100 466 779	564 618 813	665 065 592	74,72%	447 155 236	47,20%
<b>Total</b>	<b>1 330 203 827</b>	<b>4 031 609 565</b>	<b>5 361 813 392</b>	<b>3 829 545 038</b>	<b>339 039 318</b>	<b>1 505 220 565</b>	<b>1 844 209 883</b>	<b>48,16%</b>	<b>1 599 796 221</b>	<b>29,84%</b>

**Source** : Réalisé à partir des comptes administratifs, du PDC des PAI de la commune Tofo

<sup>3</sup> Taux de réalisation= Recettes réalisées/ Coût du Plan de financement

<sup>4</sup> Taux de réalisation= Dépenses réalisées/ Coût des PAI

De la lecture des tableaux n°10 et n°11, il est noté que le coût total des PAI est supérieur à celui prévu par le PDC de **1.532.268.354 F CFA** et qu'en moyenne **46,16%** du plan a été financé sur la période 2012 à 2015.

Il ressort de l'analyse des tableaux que **29,84%** des projets et activités inscrits aux PAI ont été exécutés au plan financier et **13,23%** du PDC a été réellement exécuté au plan physique sur la période 2012 à 2015. Ce qui montre un faible niveau d'exécution du PDC 2012-2016 de Toffo.

Dans le souci d'une exécution efficace et efficiente du PDC, un dispositif de suivi-évaluation a été mis en place. A cet effet il a été retenu:

- décliner le plan quinquennal en plan d'investissement annuel (PAI) ;
- décliner le PAI en plans trimestriels ;
- organiser le suivi quotidien et des ateliers trimestriels de bilan et d'évaluation des plans trimestriels ;
- réaliser après deux ans de mise en œuvre une évaluation à mi parcours du plan quinquennal.

Mais il est précisé par le service chargé de la planification de la mairie de Toffo que pour le suivi-évaluation du PDC 2012-2016 de Toffo, il n'est seulement fait qu'une évaluation physique des activités prévues dans les PAI chaque année après leur exécution pour faute de moyens et d'informations nécessaires. On en déduit donc, l'inefficacité de la technique de suivi-évaluation du PDC 2012-2016 de Toffo.

### **III. Synthèse des observations de stage : Atouts et problèmes**

Cette partie fait dans un premier temps, le point essentiel des atouts : forces et opportunités (A) avant d'aborder les problèmes : faiblesses et menaces (B).

#### **A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)**

L'état des lieux nous a permis de dégager les forces ou atouts suivants :

- l'existence de potentialités économiques dans la commune de Toffo.
- l'existence du PDC deuxième génération (2012-2016) de la commune de Toffo ;
- le respect de la procédure d'élaboration du PDC ;
- l'existence de ressources naturelles ;
- l'apport de l'Etat (subventions budgétaires) ;

## **B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

Les insuffisances ci-après ont été identifiées :

- le manque de personnel à la Recette-Perception de Toffo ;
- l'insuffisance de sensibilisation de la population sur l'utilité de paiement des taxes ;
- l'incivisme fiscal de la population;
- le potentiel fiscal non exploité ;
- le faible taux d'exécution des dépenses budgétaires.
- la faible mobilisation des ressources propres de la commune ;
- l'insuffisance des plans élaborés et exécutés dans le cadre du PDC ;
- l'inefficacité de la technique de suivi-évaluation du PDC ;
- le faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI ;

## **C. Identification des centres d'intérêt de l'étude**

Le regroupement par centre d'intérêt des problèmes décelés lors de nos observations de stage nous permettra d'aboutir à une synthèse des groupes de problèmes possibles.

Centre d'intérêt n° 1 : Exécution du budget communal ;

Centre d'intérêt n° 2 : Exécution du PDC 2012-2016 de Toffo ;

Centre d'intérêt n° 3 : Suivi-évaluation du PDC 2012-2016 de Toffo.

**Tableau n° 12** : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N° d'ordre	Centres d'intérêts	Angles d'observation	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique à résoudre
2	Exécution du budget communal	Rentabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le faible taux d'exécution des dépenses budgétaires ;</li> <li>- l'insuffisance de sensibilisation de la population sur l'utilité de paiement des taxes ;</li> <li>- l'incivisme fiscal de la population et des opérateurs économiques ;</li> </ul>	Exécution non efficace du budget de la commune de Toffo	Problématique de l'exécution efficace du budget de la commune de Toffo
3	Exécution du PDC 2012-2016 de Toffo	Profitabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'incivisme fiscal de la population ;</li> <li>- la faible mobilisation des ressources propres de la commune ;</li> <li>- le faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI ;</li> </ul>	Faible capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC 2012-2016	Problématique de l'amélioration de capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC
4	Suivi-évaluation du PDC 2012-2016 de Toffo	Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'insuffisance des plans élaborés et exécutés dans le cadre du PDC ;</li> <li>- l'inefficacité de la technique de suivi-évaluation du PDC ;</li> </ul>	Inefficacité du suivi-évaluation du PDC 2012-2016	Problématique de l'efficacité du suivi-évaluation du PDC

**Source** : Réalisé à partir des observations de stage

## **Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique**

Il sera fait ici le choix de la problématique à résoudre, la formulation du sujet de l'étude et enfin sa spécification.

### **I. Choix de la problématique et formulation du sujet**

#### **A. Choix de la problématique**

Les différentes problématiques identifiées à partir de l'état des lieux sont toutes d'une importance capitale pour l'atteinte des objectifs de développement assignés à la commune par le processus de la décentralisation. Ces problématiques sont au nombre de trois (03) que sont :

- ⌘ Problématique de l'exécution efficace du budget de la commune de Toffo ;
- ⌘ Problématique de l'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC ;
- ⌘ Problématique de l'efficacité du suivi-évaluation du PDC.

La résolution des différentes problématiques permettra à la Commune de Toffo de tendre, non seulement vers l'efficacité, mais aussi vers l'efficience de ses projets de développement.

La problématique (Problématique de l'exécution efficace du budget de la commune de Toffo) n'est pas choisie, parce que sa résolution aboutit en partie à la résolution de la troisième problématique. En ce qui concerne la troisième, relative à l'efficacité du suivi-évaluation du PDC, sa résolution demande la mise en application des outils d'évaluation et le recrutement d'un agent spécialiste permanent en la matière.

Eu égard à tout ce qui précède, et pour aussi tenir compte de l'importance du développement à la base, nous nous sommes proposé de réfléchir sur la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC. En effet, le PDC d'une commune se veut un réveil de la conscience des forces vives de la commune : Mairie, Conseil Communal, jeunes, organisations paysannes, organisations socioprofessionnelles, églises, laïcs, pour la mise en valeur des richesses de la commune et la mise en commun des idées en vue d'un développement durable. C'est un acte visant à sortir de l'action ponctuelle pour arriver à l'action planifiée et ordonnée dans le temps. Ce plan se veut le cadre de référence des actions à mener dans la

commune en matière de développement et définit les actions prioritaires, spécifiques, finançables par les bailleurs de fonds nationaux et internationaux au niveau de l'ensemble de la commune. Ce développement envisagé ne peut-être une réalité si et seulement si le plan fait l'objet d'une mise en œuvre. En réalité, la commune de Toffo envisage être « *un espace de développement durable et de gestion rationnelle des ressources naturelles où règnent la sécurité, l'équité et le mieux-être* », à travers la mise en œuvre de son deuxième PDC. Mais, quatre années après l'exécution de son PDC, la commune de Toffo n'amorce pas un développement remarquable comme prévu. C'est pour connaître les raisons de cet état de chose et y remédier que nous avons voulu faire une analyse. Cette analyse consistera pour nous à identifier les goulets d'étranglement, à évaluer leur impact sur le développement de la commune et enfin à préconiser les stratégies à mettre en œuvre pour s'assurer de la réalisation effective du PDC. En effet, c'est pour trouver des conditions d'éradication à ce défaut de changement au terme presque arrivé (c'est la fin de 2016 qui constitue le terme) de l'exécution d'un deuxième PDC que le choix du problème de faible capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC, se trouve justifié. Ce choix est porté alors par la **Problématique de l'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC**, laquelle constituera le point de mire de nos orientations dans la présente étude.

### **B. Formulation du sujet**

Au nombre des problématiques que nous avons dégagées, nous nous sommes proposé d'orienter notre recherche sur celle relative à la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC. Ainsi, en vue d'apporter notre contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique, nous avons choisi de mener la présente étude sous le thème : « **Contribution à l'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC** »

## **I. Spécification de la problématique et vision globale de sa résolution**

### **A. Spécification de la problématique**

La problématique retenue pour notre étude est la problématique de l'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC. Le problème général est :

- la faible capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC.

Les problèmes spécifiques sont :

- l'incivisme fiscal de la population ;
- la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo;
- le faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI.

Le contenu de la problématique étant défini, il sera précisé à présent la vision globale dans laquelle s'inscrira sa résolution ainsi que les différentes étapes qui y conduiront.

### **B. Séquences de résolution de la problématique**

La problématique ayant été ciblée, le sujet formulé et les problèmes spécifiques à résoudre identifiés, il ne reste alors qu'à préciser les séquences de résolution des problèmes spécifiques retenus et, par voie de conséquence, du problème général. Il s'agit en réalité d'annoncer les étapes essentielles à suivre pour résoudre ladite problématique initialement spécifiée. Ces étapes peuvent globalement être hiérarchisées tels qu'il suit :

1. fixation des objectifs de recherche ;
2. identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
3. élaboration du tableau de bord de l'étude ;
4. revue de littérature ;
5. choix de la méthodologie de l'étude ;
6. collecte et traitement des données ;
7. vérification des hypothèses et établissement du diagnostic ;
8. approches de solutions aux problèmes spécifiques en résolution ;
9. conditions de leur mise en œuvre ;

10. présentation du tableau de synthèse de l'étude.

La problématique de l'amélioration de la capacité financière de la commune Toffo pour une exécution optimale de son PDC a fait l'objet de notre étude. Cette étude nous a d'abord amené à relever des forces, opportunités, faiblesses et menaces que nous avons inventoriées, ensuite nous avons regroupé les problèmes spécifiques sous différentes problématiques et enfin nous avons procédé au choix et à la spécification de la problématique retenue. Après la connaissance du sujet, nous allons procéder à la fixation des objectifs de l'étude pour finir par les conditions de mise en œuvre des solutions proposées pour amorcer le développement dans la commune de Toffo.

**CHAPITRE DEUXIEME :**  
**CHOIX ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE  
THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE  
L'ÉTUDE POUR L'AMÉLIORATION DE  
LA CAPACITÉ FINANCIERE DE LA  
COMMUNE DE TOFFO POUR UNE  
EXÉCUTION OPTIMALE DE SON PLAN  
DE DÉVELOPEMENT COMMUNAL**

Après la spécification de la problématique et la démarche méthodologique, nos préoccupations consistent dans un premier temps à fixer les objectifs à atteindre, à identifier les causes supposées être à la base des problèmes afin de formuler les hypothèses de l'étude, ensuite à mettre en place la méthodologie du travail à travers ses dimensions théoriques et empiriques et enfin à proposer des approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre pour une bonne capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC.

## **Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

### **Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature**

Il s'agit de fixer premièrement les objectifs de l'étude et deuxièmement d'émettre des hypothèses pour aboutir enfin à la revue de littérature.

#### **I. Fixation des objectifs et formulation des hypothèses**

Nous rappelons ici avant d'énumérer les objectifs et formuler les hypothèses qu'il existe deux niveaux de problème : un niveau général où il est question du problème général et un niveau spécifique constitué par les problèmes spécifiques.

##### **A. Objectifs de l'étude**

Les objectifs de la présente étude sont fixés en fonction du niveau des problèmes en résolution. L'objectif en recherche-diagnostic n'étant qu'une déclaration d'intention, donc à notre problème général : « **Faible capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC** », correspond l'objectif général qui est : « *Identifier les conditions d'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC* »

De façon spécifique, il s'agira :

- ↔ pour le PS n°1, de définir *les conditions nécessaires pour le recul ou l'atténuation de l'incivisme fiscal de la population* ;
- ↔ pour le PS n°2, de *suggérer des actions et des stratégies adéquates en vue d'une meilleure mobilisation des ressources propres* ;
- ↔ pour le PS n°3, de *proposer des mesures d'obtention d'un fort taux d'exécution des projets inscrits aux PAI*.

Une fois les objectifs déterminés, nous passons aux hypothèses de l'étude et au tableau de bord.

## **B. Formulation des hypothèses**

Toute hypothèse est une proposition explicative de l'avènement d'un problème. L'hypothèse spécifique prendra en compte le problème spécifique de son rang. Cependant, il serait peu commode d'énoncer des hypothèses sans connaître les causes à la base des problèmes spécifiques identifiés et donc du problème général. Il s'agit ici d'identifier dans un premier temps les causes pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques, puis dans un second temps, d'élaborer les hypothèses en liant le problème à la cause supposée la plus plausible. Pour ce faire, il faut :

- déterminer d'abord les causes susceptibles d'être à la base du problème ;
- déterminer ensuite la cause la plus plausible et
- formuler enfin l'hypothèse.

### **1. Causes supposées et hypothèse liée au problème spécifique N°1**

L'analyse du problème d'incivisme fiscal de la population de Toffo nous a permis d'identifier trois causes possibles ; il s'agit du :

- niveau élevé de pauvreté de la population ;
- taux élevé d'analphabétisme de la population ;
- défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes.

Le niveau élevé de pauvreté de la population explique l'incivisme fiscal. Les conditions de vie des populations restent précaires et inchangées malgré les prélèvements quotidiens de taxes opérés. Elle trouve que les produits des taxes sont utilisés à des fins qui s'éloignent des objectifs de développement de la commune. Ainsi, le contribuable s'obstine à payer les taxes. Mais à y voir de près, le niveau élevé de pauvreté de la population est loin d'être la cause la plus plausible de ce problème car les moyens de paiement existent mais très insuffisants. Donc cette cause est abandonnée.

Pour ce qui est du taux élevé d'analphabétisme de la population, il explique le problème car la majorité de la population n'est pas allée à l'école. Mais, nous pensons que, même analphabète, elle peut payer ses droits si elle est sensibilisée. Cette cause

n'est pas la meilleure car la loi a exigé que tout citoyen, quel que soit sa classe sociale ou son niveau, a le devoir de payer ses impôts et taxes. Par conséquent, cette cause est réfutée.

En revanche, le défaut d'instruction ou de connaissance fiscale des redevables représente, selon nous, la cause qui semble expliquer mieux le problème. En effet, si la population comprend que le paiement des impôts et taxes contribue au développement de sa commune et participe de ce fait à son épanouissement et à sa sécurité, elle s'acquitterait au mieux de ses obligations fiscales. De plus, la population doit être vraiment sensibilisée sur l'utilité des impôts et taxes ; cela pourrait les inciter à s'acquitter de leur devoir civique qui consiste à payer les impôts et taxes. Nous retenons cette cause et formulons l'hypothèse de la façon suivante :

**Hypothèse N°1** : Le défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes est à la base de l'incivisme fiscal de la population.

## **2. Causes supposées et hypothèse liée au problème spécifique N°2**

Parlant du PS n°2 (faible mobilisation des ressources propres de la commune), nous avons révélé les causes qui suivent :

- la non valorisation des potentialités de la commune ;
- le défaut de personnel collecteur qualifié et le détournement des fonds par ce dernier ;
- le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales.

La non valorisation des potentialités de la commune explique d'une manière ou d'une autre la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo dans la mesure où tous les atouts de la commune ne sont pas exploités afin d'en tirer des ressources au profit de celle-ci. Bien que cette cause apparaisse comme un facteur qui se trouve à la base du problème, elle ne semble pas être la plus plausible. Aussi, le manque du personnel collecteur qualifié et le détournement des fonds par ce dernier pourraient-ils justifier en partie la faible mobilisation des ressources propres de la commune. En effet, ces agents collecteurs ne sont pas recrutés sur des bases et critères clairs, précis et objectifs d'une part et les structures chargées de mobiliser les recettes issues des valeurs inactives placées (les agents collecteurs, les chefs d'arrondissement, les services de la mairie...) ne sont ni encouragées ni motivées d'autre part. Ainsi, ils ne pourront pas correctement faire ce travail comportant de hauts risques. Mieux, ils

ne disposent pas d'outils appropriés pour pouvoir mieux faire le travail. Du coup, les fonds sont déroutés sans état d'âme. Mais nous pensons que le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources propres justifie mieux ce problème. Par conséquent, cette cause apparaît la plus plausible. Ainsi, nous formulons notre deuxième hypothèse de la manière suivante :

**Hypothèse n°2** : Le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales est à la base de la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo.

### **3. Causes supposées et hypothèse liée au problème spécifique N°3**

Les causes qui sont à l'origine du faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI peuvent-être :

- l'absence de bilans financiers issus de l'exécution des PAI ;
- la lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ;
- le retard dans la passation des marchés issus des projets inscrits aux PAI et dans le transfert des subventions de l'Etat.

L'absence de bilans financiers issus de l'exécution des PAI explique le faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI, dans la mesure où le bilan financier d'une année permet de prendre efficacement de nouvelles dispositions par rapport à la réalisation des recettes et des dépenses de l'année suivante. Toutefois, nous l'abandonnons puisque nous pensons qu'elle n'est pas la plus plausible.

S'agissant de la lourdeur des formalités qu'imposent les PTF, il faut noter que la consommation des ressources issues de la coopération entre la commune de Toffo et les bailleurs de fonds nécessite des formalités visant à justifier l'effectivité des travaux d'investissement prévus pour être financés par les ressources. Cette recherche d'efficacité de la dépense rallonge le délai d'exécution des dépenses d'investissement de sorte qu'à la fin de l'exercice, la commune se retrouve avec un faible taux d'exécution. Cette cause justifie bien le problème en résolution mais nous semble moins plausible. Ainsi, nous abandonnons cette cause de lourdeur des formalités qu'imposent les PTF.

Pour ce qui est du retard dans la passation des marchés issus des projets inscrits aux PAI et dans le transfert des subventions de l'Etat, la Commune de Toffo

n'enclenche pas à temps la procédure d'exécution des projets (dépenses) surtout ceux d'investissement. En effet, après le vote du budget, l'organe exécutif de la Mairie qui a l'initiative de la dépense n'enclenche pas à temps la procédure d'exécution des dépenses d'investissement. C'est seulement au début du second semestre que commence la phase administrative, en particulier le lancement du dossier d'appel d'offres. Cette manière de procéder ne permet pas de boucler l'exécution des travaux en fin d'exercice pour les travaux devant prendre fin à la clôture de l'exercice. Par ailleurs, les subventions accordées par l'Etat ne sont pas transférées à la commune dans les délais si bien que les activités prévues dans les différents plans ne respectent pas leurs délais d'exécution. Pour les travaux devant durer plus d'une année, le niveau d'exécution est très faible en fin de gestion. Le retard observé dans la mise en œuvre de la procédure d'exécution des marchés et dans le transfert des subventions de l'Etat justifie bien le faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI et nous paraît la plus plausible. Nous la retenons donc pour la formulation de notre hypothèse qui se présente ainsi qu'il suit :

**Hypothèse n°3** : Le faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI de Toffo est lié au retard dans la passation des marchés issus de ces projets et dans le transfert des subventions de l'Etat.

### **C. Construction du tableau de bord de l'étude**

Ce tableau est un outil récapitulatif de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des causes supposées à l'origine des problèmes et des hypothèses de travail ci-dessus exposés. Ainsi, le tableau de bord de notre étude se présente comme suit :

**Tableau n° 13 : Tableau de Bord de l'Etude**

Niveau		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
<b>Niveau général</b>		Faible capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC	Identifier les conditions d'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC	-	-
Niveau Spécifique	01	l'incivisme fiscal de la population	définir les conditions nécessaires pour le recul ou l'atténuation de l'incivisme fiscal de la population	manque ou du défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes.	le défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes est à la base de l'incivisme fiscal de la population.
	02	faible mobilisation des ressources propres de la commune	suggérer des actions et des stratégies adéquates en vue d'une meilleure mobilisation des ressources propres	le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales	le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales est à la base de la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo
	03	faible niveau de réalisation des projets inscrits au PDC 2012-2016	proposer des mesures d'obtention d'un fort taux d'exécution des projets inscrits aux PAI	le retard dans la passation des marchés issus des projets inscrits aux PAI et dans le transfert des subventions de l'Etat.	le faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI est lié au retard de passation des marchés issus de ces projets et dans le transfert des subventions de l'Etat

Source : Réalisé à travers les informations précédentes

## **II. Revue de littérature**

La revue de littérature est au niveau d'une recherche, le moyen de prendre connaissance des diverses opinions sur les problèmes général et spécifiques en résolution ; les problèmes spécifiques n'étant que la manifestation du problème général identifié.

### **A. Points de connaissances liées au problème général**

L'objectif visé par la décentralisation est de permettre aux collectivités locales de s'auto-administrer et de développer leurs localités à travers l'élaboration et la mise en œuvre de leur PDC. Pour ce faire, les communes pèsent sur leur autonomie financière. Mais cette autonomie financière ne résulte que de leurs capacités à mobiliser les différentes ressources.

Ces collectivités locales, dans le but de faire développer leurs localités doivent maximiser leurs recettes pour mieux subvenir aux besoins de leurs populations. Cette maximisation les amène à améliorer le niveau de leurs recettes. La croissance des recettes locales dépend de l'existence des ressources économiques et des stratégies mises en place pour les mobiliser. Pour mieux appréhender cette croissance, il urge d'évaluer le potentiel économique qui est un indicateur de richesse de la Commune (**Sagbo Rogatien AKOHOU GBACADA**). A ce sujet, **Edouard OHONYI** préconise le renforcement de l'effectif du personnel et la dotation de la division en matériel.

Mais force est de constater que les communes n'attendent que les subventions de l'Etat et des partenaires techniques et financiers. D'après **Le Rapport de la SNV** « Si l'État, avec la mise en place des collectivités territoriales, a légiféré sur la constitution de leurs ressources financières (notamment à travers la détermination des ressources fiscales et non fiscales), les collectivités territoriales, et particulièrement les communes, restent confrontées à des difficultés notoires de mobilisation des ressources internes. Cette situation se trouve aggravée par les retards enregistrés dans le processus de transfert des ressources de l'État aux communes pour la gestion des services sociaux de base dans leurs domaines de compétences respectives. Face à ces défis, les communes tournent généralement leurs regards et leurs efforts vers l'obtention de financements externes, tels les transferts et les dotations de l'État central et les subventions des partenaires techniques et financiers. Mais elles accordent peu

d'intérêt au potentiel financier interne, jugé trop rapidement comme étant insignifiant ou presque impossible à mobiliser ». Ces opinions qui sont concordants avec la nôtre, renforcent globalement le point de vue développé dans le présent mémoire.

### **A. Point des connaissances relatives à l'incivisme fiscal de la population**

Le civisme fiscal est défini comme l'accomplissement volontaire de ses obligations fiscales, déclarative et de paiement, par le contribuable. Ce comportement citoyen est une valeur largement prônée par tous les peuples organisés : « rendez à César ce qui est à César et à Dieu ce qui est à Dieu ». Comme devoir fondamental de la personne humaine : « tous les citoyens de la République du Bénin ont le devoir de s'acquitter de leurs contributions fiscales » (**article 33 de la constitution béninoise**).

L'incivisme fiscal est un phénomène constant de notre société. Il se traduit par divers comportements allant de la simple négligence à la fraude caractérisée. D'après **le rapport de l'actualité sur le Ministère de l'Economie et des Finances, 2009**, « ...quand on interroge le contribuable, certaines causes tiennent au système fiscal et aux choix politiques. Parmi ces causes se trouve la mauvaise gouvernance publique en matière de dépenses : En réalité les contribuables sont très sensibles au niveau et à la qualité des services publics rendus (éducation, santé, infrastructures routières etc....). Que fait-on des ressources collectées ?

Il existe un lien évident entre la qualité de la dépense et l'adhésion du citoyen à l'impôt. Le peu ou l'absence de transparence dans les procédures de dépenses publiques est un facteur aggravant de l'incivisme fiscal. »

Dans l'ouvrage collectif : **“Système d'informations foncières et Fiscalité locale”** différents thèmes ont été abordés en 1993. L'un des auteurs, **Bani Bio BIGOU** souligne dans sa théorie les problèmes des impôts locaux. Pour le docteur **BIGOU**, les populations perçoivent la fiscalité sous un double angle de contrainte et d'enrichissement des responsables locaux au détriment des intérêts publics. Dans son exposé, il a fait un bref aperçu de la situation des populations africaines. En France, les ressources locales propres sont basées sur la fiscalité locale. Afin de préserver la libre administration des collectivités territoriales, les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Quant à **Lawadoun Achille Constant SOW (2011)**, l'incivisme fiscal peut être réduit de façon

considérable avec un suivi régulier du contribuable et une bonne sensibilisation de ce dernier.

L'étude réalisée par le Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (PACTE) sur la : **“Mobilisation optimale des ressources propres : des actions concrètes et pragmatiques s'imposent aux autorités locales”**, démontre que des actions concrètes et pragmatiques s'imposent aux autorités locales. En effet, selon les experts du PACTE, **“l'optimisation du recouvrement des ressources locales exige que certaines conditions soient remplies. Il s'agit là des conditions préalables à la mise en recouvrement. Par ailleurs, au cours du recouvrement, des dispositions idoines sont à prendre”**, au nombre desquelles on peut citer la bonne gouvernance budgétaire qui sécurise et met en confiance les contribuables.

Cette revue de littérature sur les causes de l'incivisme fiscal est très expressive de la réalité béninoise où la problématique de la gouvernance se pose à tous les niveaux entraînant la perte de confiance des redevables ou contribuables qui se réfugient derrière ces pratiques et comportements peu orthodoxes des autorités. Le choix de cette revue vient donc renforcer l'opinion que nous nous faisons sur la question.

### **B. Point des connaissances relatives à la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo**

Pour une forte mobilisation des recettes, il est indispensable de disposer de ressources financières suffisantes. En ce qui concerne l'insuffisance des ressources financières locales, **ELONG-MBASSI et al (2003)** déterminent le profil des finances locales par rapport aux finances publiques au Bénin et montrent la faiblesse des ressources financières locales car les recettes fiscales constituent la principale source financière des communes.

Dans cette lancée, **M. Gustave Lebon (1841-1941)**, affirme : « pour progresser, il ne suffit pas de vouloir agir, il faut savoir dans quel sens agir. » Ce qui veut dire qu'il faut mieux s'organiser. Il revient donc à chaque commune de mieux organiser ses services marchands. Cette intervention recouvre principalement quatre fonctions (**WILHEM, 1997**) :

- l'attribution des places et le recouvrement des taxes de marchés ;

- le règlement du marché ;
- les aménagements des marchés (constructions) ;
- les services de l'entretien.

Pour plus d'efficacité, Il convient alors de mettre en place des contrôles par rapport aux agents collecteurs. Ce contrôle est très important puisqu'il permettra aux communes de mieux cerner les ressources issues du recouvrement des droits de places sur les marchés et parcs. Cette politique permettra de maximiser la collecte des ressources en provenance des marchés (**Bénédicta C.A.O. AGUESSY**).

Mlle **Chantale H.V. FANOU (Avril 2008)** dans son mémoire qui porte sur la « Contribution à l'amélioration du financement des Collectivités Locales : cas de la Commune de Cotonou », résume que l'insuffisance des ressources financières est due au manque de rigueur dans les stratégies de recouvrement des recettes propres de la commune.

**Evariste D. ADDA** quant à lui, souligne, dans sa communication sur la **Capacité financière des communes du Bénin et stratégies d'amélioration des recettes propres**, que le terme recouvrement de recettes en matière de finances locales, doit être précédé du terme mobilisation de recettes. En effet, « la mobilisation au sens large regroupe toutes les actions menées pouvant aboutir à la détermination et à l'obtention de la masse potentielle de ressources. Au sens strict, le terme mobilisation regroupe toutes les actions permettant de déterminer les assiettes, les liquidations dans le but d'émettre des titres de recettes ou de contrats ou de protocole d'accord en vue de connaître la masse potentielle de ressources à percevoir sans qu'il n'y ait question de recouvrement. C'est en ce sens que très souvent le terme mobilisation est souvent accompagné du terme recouvrement ». L'auteur a proposé des stratégies et outils de mobilisation. Il s'agit de la séparation des rôles de mobilisation et de recouvrement, de la nomination du personnel compétent aux postes clés, du recensement des recettes à forte potentialité de la commune concernée, du classement des recettes par ordre d'importance et de la mise en œuvre de réformes subséquentes.

### C. Point des connaissances relatives au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI

Pour atteindre l'objectif de développement à la base auquel sont conviées les collectivités locales, il leur est demandé de planifier celui-ci à travers l'élaboration d'un Plan de Développement Communal (PDC).

Le PDC exprime les priorités de la politique communale et constitue un instrument de cadrage des actions de développement à court et moyen termes initiées par le Conseil communal. L'article 84 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin affirme : « la commune élabore son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population ». A cet effet, les opérations réalisées dans le cadre du budget de la commune doivent être compatibles avec le programme annuel d'investissement qui est une déclinaison annuelle du PDC de la commune.

Un processus budgétaire déficient est l'une des causes premières d'une mauvaise exécution des programmes et des projets. Les résultats sur le terrain ne correspondent pas aux priorités stratégiques du gouvernement et les ressources sont mal employées (**Manuel de gestion des dépenses publiques, p160**). En effet, pour un projet d'infrastructure classique, des études techniques détaillées et une planification physique soignée permettent d'assurer une exécution relativement harmonieuse. Mais comparativement à d'autres types de projets, on peut planifier l'exécution plus précisément, sur la base des plans qui, dans la majeure partie des cas, ne seront pratiquement pas modifiés.

**HONKPATIN**, (2007, P37) précise que : « pour assurer la réalisation des projets d'investissements, les communes reçoivent de la part de l'Etat des subventions ou dotations. Mais les retards observés dans les transferts sont les explications aux déconvenues des communes. **YATTA** (2000) aborde la question du transfert des ressources financières aux collectivités locales et affirme que la crise économique aiguë que connaissent les Etats africains, ne leur permet pas de transférer aux collectivités locales, les ressources financières qu'ils ont eux-mêmes, bien du mal à mobiliser du fait du niveau général de la pauvreté des populations.

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie du travail**

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

### **I. Approche empirique de l'étude**

La dimension empirique de l'étude vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données et enfin ceux de présentation des données.

A cette étape, nous allons successivement :

- ♣ fixer les objectifs de l'enquête ;
- ♣ identifier la population mère ;
- ♣ repérer les données à mobiliser ;
- ♣ présenter les conditions de réalisation de l'enquête et les limites.

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

#### **1. Objectif de l'enquête**

Notre enquête a pour objectif général de vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, d'une manière spécifique, notre enquête nous permettra de nous assurer que :

- ◆ le défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes est à la base de l'incivisme fiscal de la population ;
- ◆ le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales est à la base de la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo ;
- ◆ le faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI est lié au retard dans la passation des marchés issus de ces projets et dans le transfert des subventions de l'Etat.

#### **2. Identification de la population mère et nature de l'enquête**

Il convient de signaler avant tout que deux types d'enquêtes ont été menés pour atteindre les différents objectifs ci-dessus fixés. Il s'agit d'une enquête interne à la RP et

à la Mairie de Toffo puis d'une enquête externe à ces services. Dans le cadre de l'enquête externe, nous avons identifié les acteurs de la société civile.

Notre enquête a été réalisée d'une part à l'aide d'un questionnaire adressé à notre cible et, d'autre part à l'aide d'un guide d'entretien. Ce questionnaire comporte plusieurs types de questions conçues sur la base des problèmes spécifiques de notre étude.

## **A. De l'échantillonnage aux outils de présentation des données**

### **1. Echantillonnage**

Pour mieux comprendre, apprécier et intégrer les différentes facettes que présente l'exécution du PDC 2012-2016 de la commune de Toffo, il s'avère nécessaire de recueillir la connaissance et les opinions des différents acteurs ainsi que des populations ciblées comme étant directement ou indirectement liées à l'exécution du PDC. Il s'agit des autorités locales, du personnel communal, et des usagers ou acteurs de la société civile. Ceux-ci constituent la population mère. Toutefois, elle a été découpée en deux catégories pour permettre un choix raisonnable de la taille de l'échantillon.

1<sup>ère</sup> catégorie : autorités locales et agents de la Mairie et la RP ; leur effectif est de 47 et la taille de l'échantillon choisie est 24.

2<sup>ème</sup> catégorie : usagers ou acteurs de la société civile ; la taille de l'échantillon dans cette catégorie est de 36.

### **2. Réalisation de l'enquête : Guide d'entretien et questionnaire**

Le guide d'entretien et le questionnaire que nous avons conçus (confer annexe) ont été élaborés en rapport aux problèmes spécifiques en vue de comprendre les causes qui sont à la base de ces problèmes. Nous utilisons le guide d'entretien à l'endroit des autorités locales, du C/ST, du C/SAFE, du C/SDLP, du SG et du RP ; au total neuf (9) personnes ont fait l'objet d'entretien.

Notre second mode d'enquête s'est fait par le biais d'un questionnaire administré à l'échantillon de soixante (60) personnes identifiées.

### **3. Outils de présentation des résultats**

Les données recueillies seront dépouillées manuellement compte tenu de la taille peu élevée de notre échantillon. Dans la perspective de faire un traitement efficace de ces données, les résultats obtenus sont présentés par la méthode du tri à plat après le dépouillement des questionnaires.

### **4. Difficultés rencontrées**

Comme toute recherche, cette collecte de données ne s'est pas faite sans difficultés. En effet, les agents de la mairie chargés de nous fournir les informations étaient très peu disponibles. Ce qui nous a coûté beaucoup plus d'aller-retour afin d'atteindre nos objectifs. De même, ces agents sont un peu réservés et retissant à l'égard du pouvoir politique. Ces difficultés ont fait que nous n'avons pas pu disposer des données à temps.

## **II. Approche théorique de l'étude**

Il est question de mettre d'abord un accent sur la recherche documentaire qui nous a permis de faire le point de l'état des connaissances sur notre sujet (A) avant de préciser le seuil de décision nécessaire pour retenir les causes réelles des problèmes spécifiques (B).

### **A. Recherche documentaire**

Une fois la problématique de l'étude retenue, nous avons effectué notre recherche documentaire dans quelques centres comme :

- Les archives de la Mairie et de la RP de la commune de Tofo ;
- la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) ;
- le Centre Informatique de Recherche et de Formation (CIRF) de (ENAM) ;
- les mémoires, rapports, et les cours reçus dans le cadre de notre formation à l'ENAM, les textes de loi, nous ont servi de supports.

A travers le tableau n°17, nous allons relever les approches théoriques de résolution de nos problèmes spécifiques.

**Tableau n° 14: Synthèse des approches théoriques par problème**

Problématique	Approches théoriques par problème retenus	Niveaux d'Analyse
faible capacité financière pour l'exécution effective des activités inscrites au PDC 2012-2016 de Toffo	-	Niveau général
Incivisme fiscal de la population	L'approche théorique basée sur les campagnes de sensibilisation, le suivi régulier du contribuable et la reddition de compte (l'information) : <b>Lawadoun Achille Constant SOW (2011)</b>	Niveaux spécifiques
faible mobilisation des ressources propres de la commune	L'approche théorique du recours à la rigueur dans les stratégies de recouvrement et à la valorisation du potentiel économique : <b>Chantale H.V. FANOU</b>	
faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI	L'approche théorique du recours au transfert des subventions de l'Etat dans les meilleurs délais prévus par les textes : <b>HONKPATIN</b>	

**Source** : Réalisé à travers la revue de littérature

## **B. Seuils de décision**

Pour l'analyse des données, nous nous sommes appuyé sur les seuils de prise de décision susceptibles de nous permettre de traiter plus efficacement les informations recueillies afin de vérifier nos hypothèses. Etant donné que nous avons trois (03) causes supposées pour les trois différents problèmes spécifiques, pour déterminer notre seuil de décision, nous avons divisé les 100% par trois, soit 33,33% pour les trois PS. Les causes réelles des différents problèmes seront celles qui recevront au moins 33,33% d'approbation des personnes questionnées. De même, lorsque deux ou plusieurs causes présenteront les mêmes poids, elles seront cumulativement considérées comme les causes réelles du problème scientifique en question. Ce seuil nous permettra de traiter de façon plus ou moins efficace les résultats issus de notre enquête. Toute cause qui obtiendra un pourcentage égale au moins à la moitié de notre seuil de décision sera prise en compte dans les approches de solutions afin que les problèmes spécifiques en étude soient effectivement résolus dans toutes les dimensions.

## **Section 2 : Mise en œuvre de la méthodologie choisie, approches de solutions et conditions de mise en œuvre des solutions**

Dans cette section, nous avons présenté et analysé les données mobilisées pour l'établissement du diagnostic du faible niveau d'exécution des activités inscrites dans le PDC 2012-2016 de la commune de Toffo pour enfin proposer quelques solutions opérationnelles ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

### **Paragraphe 1 : Présentation, analyse des résultats de l'enquête et formulation du diagnostic**

Cette partie est consacrée à la présentation des données collectées sur le terrain (I) ainsi qu'à leur analyse en vue de l'établissement du diagnostic sur le faible niveau d'exécution des activités inscrites dans le PDC 2012-2016 de la commune de Toffo (II).

#### **I. Présentation des données et analyse des résultats de l'enquête**

Dans cette partie, nous allons présenter et analyser les résultats de nos enquêtes en nous référant à chacun des problèmes identifiés.

**A. Présentation et analyse des résultats relatifs à l'incivisme fiscal de la population**

**1. Présentation des données**

L'enquête réalisée sur les facteurs explicatifs de ce problème nous a permis d'obtenir les informations suivantes telles que présentées dans le tableau ci-après :

**Tableau n° 15** : Les causes du PS n°1

Causes	Effectifs	Taux en %
Le niveau élevé de pauvreté de la population	13	21,66
Le taux élevé d'analphabétisme de la population	19	31,67
Le défaut d'instruction et de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes	28	46,67
Total	60	100

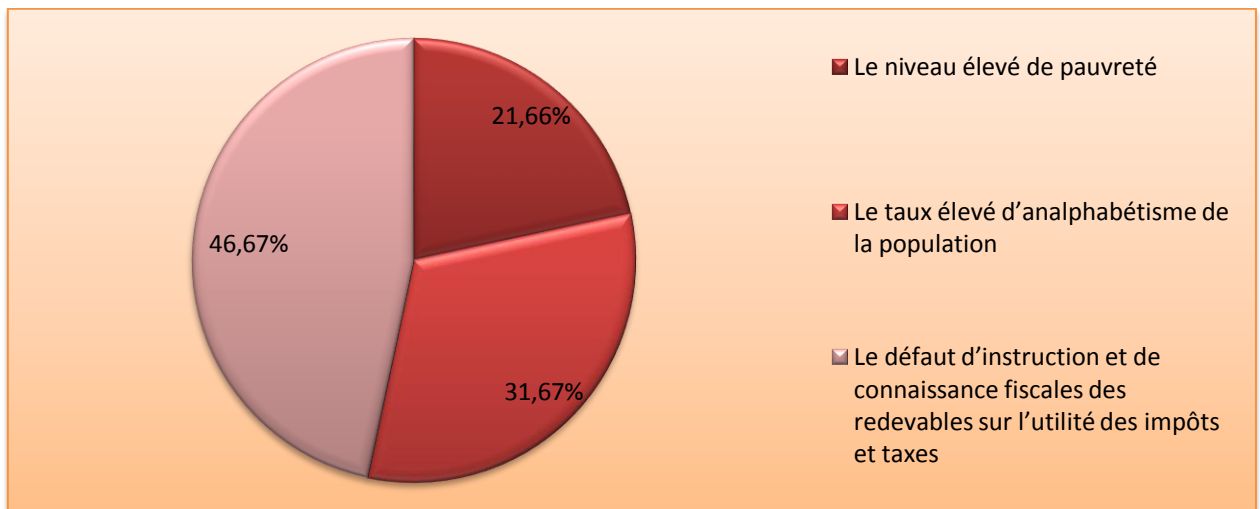
**Source** : Résultats de nos investigations

**2. Analyse des données**

Le tableau n°15 montre que :

- ✓ 21,66% des personnes enquêtées estiment que l'incivisme fiscal de la population est lié au niveau élevé de pauvreté de la population ;
- ✓ 31,67% des personnes enquêtées pensent que le taux élevé de l'analphabétisme est à l'origine de l'incivisme fiscal de la population ;
- ✓ 46.67% des personnes enquêtées considèrent que le problème de l'incivisme fiscal de la population est dû au défaut d'instruction ou de connaissance fiscales sur l'utilité des impôts et taxes.

**Graphique n° 6** : Présentation des données de l'enquête relative à l'incivisme fiscal de la population



**Source** : A partir des résultats de l'enquête

## **B. Présentation et analyse des résultats relatifs à la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo**

### **1. Présentation des données**

Les informations obtenues après le dépouillement des données de l'enquête sont présentées dans le tableau ci-après :

**Tableau n° 16** : Les causes du PS n°2

<b>Causes</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Taux en %</b>
la non valorisation des potentialités de la commune	23	38,33%
le défaut de personnel collecteur qualifié et le détournement des fonds par ce dernier	11	18,33%
le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales	26	43,33%
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

**Source** : Résultats de nos investigations

### **2. Analyse des données**

Le tableau n°16 indique que :

- ✓ 18,33% des personnes enquêtées estiment que le défaut de personnel collecteur qualifié et le détournement des fonds par ce dernier est lié à la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo ;
- ✓ 38,33% des personnes enquêtées pensent que la non valorisation des potentialités de la commune est à l'origine du problème de faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo ;
- ✓ 43,33% des personnes enquêtées considèrent que le problème de faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo est dû au manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales de la commune.

**Graphique n° 7:** Présentation des données de l'enquête relative la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo



Source : Réalisé à partir des données d'enquête

**C. Présentation et analyse des résultats relatifs au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI**

**1. Présentation des données**

Les informations recueillies concernant le PS n°3 se présument dans le tableau n°17 :

**Tableau n° 17 :** Les causes liées au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI

Causes	Effectifs	Taux en %
l'absence de bilans financiers issus de l'exécution des PAI	10	16,67
la lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	19	31,67
le retard dans la passation des marchés issus des projets inscrits aux PAI et dans le transfert des subventions de l'Etat	31	51,67
Total	60	100

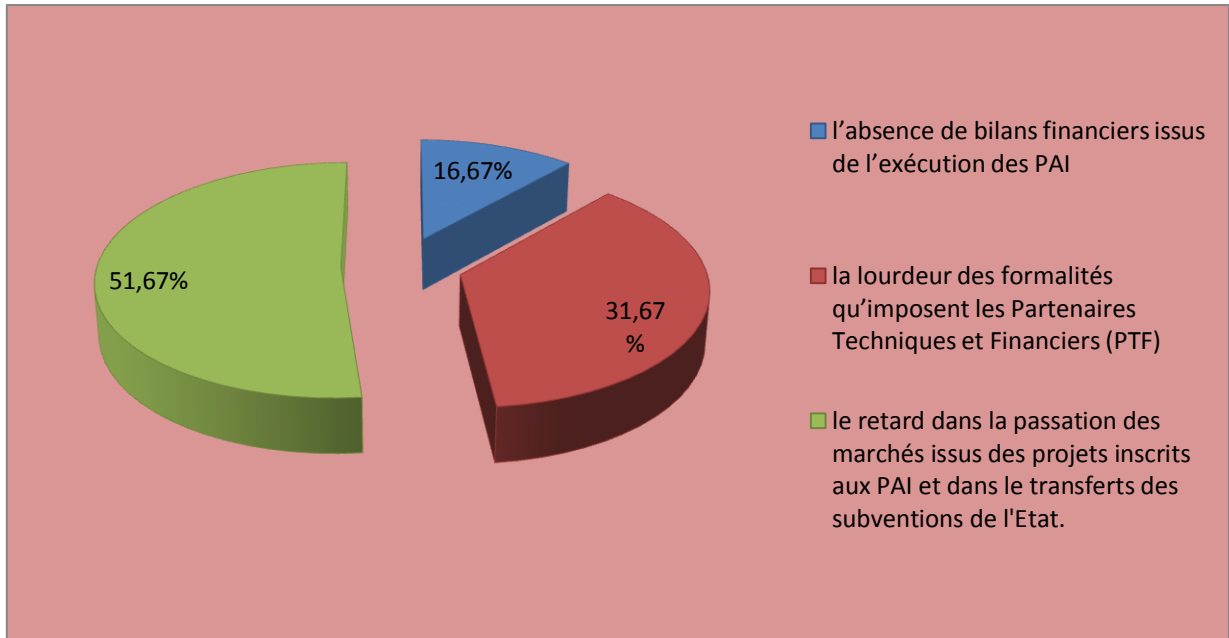
Source : Résultats de nos investigations

**2. Analyse des données**

- ✓ Pour 16,67% des enquêtés, le faible niveau d'exécution des projets inscrits PAI est l'absence de bilans financiers issus de l'exécution des PAI ;
- ✓ 31,67% de ces personnes supposent que la lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) est à l'origine du problème ;

- ✓ 51,67% des enquêtés estiment que le problème est dû au retard dans la passation des marchés issus des projets inscrits aux PAI et dans le transfert des subventions de l'Etat.

**Graphique n° 8:** Présentation des données de l'enquête relative au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI



Source : Réalisé à partir des résultats d'enquête

## **I. Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic**

Nous procéderons successivement à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte du seuil de décision fixé et à la réalisation de la synthèse du diagnostic relatif à chaque problème en résolution.

### **A. Vérification des hypothèses**

Rappelons que, par rapport à notre seuil de décision, la cause réelle des problèmes spécifiques est la cause qui aurait obtenu un poids supérieur à 33,33%. Toutefois, lorsque plusieurs causes présentent ces mêmes poids, elles seront considérées comme causes réelles. Aussi, faut-il le rappeler que lorsqu'une cause présente la moitié de notre seuil, elle sera prise en compte dans nos approches de solutions afin que le PS en étude soit effectivement résolu.

#### **1. Degré de vérification de l'hypothèse N°1**

Le traitement des données d'enquêtes fait ressortir que 21,66% des enquêtés estiment que l'incivisme fiscal de la population est lié au niveau élevé de pauvreté de

la population. 31,67% des personnes enquêtées pensent que le taux élevé de l'analphabétisme est à l'origine de l'incivisme fiscal de la population et 46,67% des personnes enquêtées considèrent que le problème de l'incivisme fiscal de la population est dû au défaut d'instruction ou de connaissance fiscales sur l'utilité des impôts et taxes. En tenant compte du seuil de décision, le défaut d'instruction et de connaissance fiscales sur l'utilité des impôts et taxes est la cause réelle du PS n°1. Cette cause a obtenu 46,67% d'approbation, ce qui est supérieur à 33,33%. Par conséquent, nous pouvons conclure que l'hypothèse N° 1 est confirmée

## **2. Degré de vérification de l'hypothèse N°2**

Il ressort de l'analyse des données d'enquêtes que 38,33% des personnes enquêtées expliquent que la faible mobilisation des ressources locales propres provient de la non valorisation des potentialités de la commune tandis que 18,33% des personnes enquêtées estiment que le défaut de personnel collecteur qualifié et le détournement des fonds par ce dernier expliquent la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo. 43,33% des personnes considèrent que le problème de faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo est lié au manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales. Le seuil de décision étant 33,33% des avis recueillis, l'hypothèse N°2 selon laquelle le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales est à la base de faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo est alors confirmée.

## **3. Degré de vérification de l'hypothèse N°3**

Selon les données d'enquêtes relatives à cette hypothèse, 51,67% des avis recueillis sont favorables pour le retard dans la passation des marchés issus des projets inscrits aux PAI et dans le transfert des subventions de l'Etat comme cause du faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI. 31,67% ont retenu la lourdeur des formalités qu'imposent les PTF pour justifier ce problème, au moment où 16,67% des avis ont admis que l'absence de bilans financiers issus de l'exécution des PAI est à la base de ce problème. Le seuil de décision étant de 33,33%, l'hypothèse N°3 selon laquelle le faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI est lié au retard dans la passation des marchés issus de ces projets, est par conséquent confirmée.

## **B. Etablissement du diagnostic**

Cet exercice consiste à affecter à chaque problème la cause réelle se trouvant à sa base.

### **1. Elément du diagnostic n°1**

Le défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes est à la base de l'incivisme fiscal de la population.

### **2. Elément du diagnostic n°2**

La faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo est due :

- d'une part à la non valorisation des potentialités de la commune ;
- et d'autre part au manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales.

### **3. Elément du diagnostic n°3**

Le retard dans la passation des marchés issus des projets inscrits aux PAI et dans le transfert des subventions de l'Etat est la vraie cause se trouvant à la base du faible niveau d'exécution des projets inscrits aux divers PAI.

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

### **I. Approches de solutions**

En vue d'éradiquer les différentes causes réelles se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques tels que présentés par le diagnostic de l'étude, nous proposons ici quelques approches de solutions.

#### **A. Approches de solutions liées à l'incivisme fiscal de la population**

Suite aux résultats d'enquête, il nous a été donné de constater que la cause qui s'est avérée être à la base du problème d'incivisme fiscal de la population est le défaut d'instruction et de connaissance fiscales sur l'utilité des impôts et taxes. Il nous revient donc d'identifier les conditions nécessaires pour le recul ou l'atténuation de l'incivisme fiscal de la population. Ainsi, nous suggérons de :

- prendre des mesures pour corriger la non-perception de l'utilité de payer les impôts et taxes en :
  - rendant régulière la communication avec le maire qui est l'ordonnateur du budget de la commune et les différents acteurs de développement ;

- rendant aussi compte de la gestion qui est faite de l'utilisation des recettes du budget et leur niveau de collecte par arrondissement et ceci régulièrement en vue de corriger la mauvaise perception que le contribuable a de la gestion des deniers de la commune. Ce qui permettra d'emporter l'adhésion de ces derniers pour la participation au développement de leur localité.

Pour ce faire, il faut d'abord :

- sensibiliser la commune sur les enjeux de la décentralisation que sont la démocratie à la base et le développement local par le truchement des médias, des affiches et autres ;
- concevoir que la mise en œuvre du plan de développement communal se nourrit des actions de communication en amont et en aval ; mieux la communication et la gouvernance locales sont inséparables ;
- Si, éventuellement les redevables de mauvaise foi ou de mauvaise volonté refusent catégoriquement de payer leurs taxes, il faut cependant procéder par des mesures de contraintes ;
- mettre en œuvre le plan de communication locale de la commune qui vise à :
  - informer les citoyens ;
  - créer un climat de confiance entre les populations et la mairie grâce à une meilleure transparence dans la gouvernance locale ;
  - mobiliser les acteurs de la commune ;
  - susciter la participation active et consciente de tous les acteurs, et en particulier des citoyens en tant que bénéficiaires ;
  - promouvoir le développement à travers un changement d'attitude et de comportement ;
  - favoriser l'identification des citoyens avec leur commune ;
  - faire la publicité de la commune auprès des potentiels investisseurs et touristes.

## **B. Approches de solutions liées à la faible mobilisation des ressources propres de la commune**

Les enquêtes sur le terrain nous ont montré que la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo découle de la non valorisation des

potentialités de la commune et du manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales. Pour accroître ce taux, nous proposons les actions et solutions suivantes à l'attention des autorités communales :

- ◆ valoriser avec l'aide de l'Etat les potentialités de la commune et revaloriser les recettes à faible taux de réalisation puis faire le recensement exhaustif et régulier de toutes les activités génératrices de revenus, c'est-à-dire inventorier les potentialités financières de la commune ;
- ◆ recenser et organiser les divers secteurs générateurs des recettes issues des valeurs inactives ;
- ◆ mettre en valeur, féliciter et récompenser les agents collecteurs qui excellent dans l'exécution de leurs tâches ;
- ◆ prévoir des rencontres périodiques avec les agents collecteurs et contrôleurs pour connaître les difficultés rencontrées dans le placement des valeurs inactives. Ils doivent être aussi formés par rapport aux règles et procédures de recouvrement et être recyclés périodiquement ;
- ◆ tenir compte des réalités avant de faire les prévisions car les réalités de l'année N-1 ne seront pas les mêmes que celles de l'année N ;
- ◆ améliorer les unités économiques et marchandes de la commune ;
- ◆ organiser des séances publiques de reddition de compte ;
- ◆ rendre effectif les opérations de contrôle : marché ; taxi-moto ; tricycle.
- ◆ tarifier les droits des différentes taxes à leur quantité et suivant les produits si possible ; de manière à disposer d'une base équitable de détermination des droits des impositions ;
- ◆ sensibiliser les agents collecteurs par rapport au manque à gagner de la commune et participer à leur motivation. Cette mesure empêchera un tant soit peu les initiatives personnelles de ces agents ;
- ◆ prévoir de meilleures conditions de travail et des primes d'encouragement pour les agents collecteurs et agents contrôleurs et surtout les plus méritants ;
- ◆ signer des contrats d'objectifs financiers avec les agents collecteurs et les autres structures de collecte ;
- ◆ veiller à faire des prévisions réalistes ;

Puisqu'au-delà de ces difficultés, il y a la politisation évidente de l'administration, nous proposons :

- ✓ l'application des mêmes mesures pour tous les contribuables sans considération d'aucune des relations sociopolitiques ;
- ✓ l'instauration d'un système de communication et d'information efficaces. Ceci permettra une bonne collaboration entre les communes et aidera à une bonne gouvernance au sein des collectivités locales ; il y aura plus de facilité dans la mobilisation des ressources.

### **C. Approches de solution liées au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI**

Pour résoudre ce problème, un détour au diagnostic est nécessaire. En effet, selon le diagnostic présenté par l'étude, le faible taux d'exécution des projets inscrits aux PAI est lié au retard dans la passation des marchés et dans le transfert des subventions de l'Etat.

Pour éradiquer ce problème, il faut élaborer et respecter un plan de travail annuel comportant le chronogramme d'exécution qui doit être suivi et évalué par une cellule spécialisée de la Mairie.

En outre, Il faudrait que l'Etat initie une grande rencontre qui va réunir les cadres compétents des ministères sectoriels impliqués dans le processus des transferts, tous les membres du FADeC, les représentants des communes et toutes les personnes dont les compétences s'avèrent nécessaires autour du thème : « normes d'évolution des concours financiers de l'Etat aux communes du Bénin pour une période triennale ». Ensuite, l'Etat doit accélérer la procédure de mise à disposition des fonds au niveau des communes. A cet effet, les agents ou structures intervenant à divers niveaux de la chaîne de transfert aux communes des ressources du FADeC, devront s'efforcer de respecter strictement le délai prévu par le manuel de procédures du FADeC. L'on devra penser également à assouplir la procédure de transfert et veiller à l'envoi de la totalité de l'appui des PTF aux communes bénéficiaires, sans tenir compte du calendrier de transfert fixé.

Enfin, le recours à l'emprunt est aussi une solution pour les investissements productifs car, une telle voie peut permettre à la commune de Toffo de respecter le

plan annuel d'investissement en attendant l'arrivée tardive des transferts de l'Etat. Selon AUBRY, le recours à l'emprunt constitue tout à la fois, pour les collectivités locales un risque majeur et la seule opportunité de financement de l'urbanisation. Cela est normal dans la mesure où on doit anticiper les recettes futures. Ces dernières sont celles de la fiscalité locale d'une part et celle des contributions directes des bénéficiaires et des usagers des services locaux.

## **I. Conditions de mise en œuvre des solutions**

Les propositions que nous venons de formuler ne trouveront leur efficacité qu'après la création de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. Dans ce cadre, la participation de chaque acteur est souhaitable, voire indispensable pour aboutir à la résolution des problèmes de non réalisation effective du plan de développement communal de la commune de Toffo. Pour ce faire, les suggestions ci-après peuvent être formulées à l'endroit des autorités de la commune puis à l'endroit des autres acteurs de développement local.

### **A. Recommandations à l'endroit des autorités communales**

Le développement local nécessite beaucoup de ressources et une bonne organisation administrative pour répondre aux besoins des citoyens de la commune. Les autorités locales doivent être orientées dans leur désir d'améliorer l'image de leur localité sur tous les plans et celles qui se gênent pour l'accroissement des recettes de la commune doivent être particulièrement motivées.

Aussi, est-il suggéré au maire, ordonnateur du budget local, d'envisager la motivation des agents intermédiaires et la vulgarisation des différentes taxes perçues au profit de la commune. A cet effet, il convient de :

- fixer les objectifs de résultats quotidiens et mensuels aux agents de recouvrement et instituer des primes de rendement ;
- commencer les travaux d'élaboration du budget au plus tard en Juin ;
- commencer l'exécution du plan de passation des marchés dès son adoption ;
- respecter les délais d'exécution des dépenses ;
- faire une évaluation à mi-parcours de l'exécution du budget au plus tard en Juin et tenir compte des recommandations pour l'élaboration du collectif budgétaire en cas de besoin ;

- utiliser l'emprunt comme instrument de gestion de la trésorerie de la commune.

Par ailleurs, il convient de rappeler au Maire et à son conseil communal que sans un engagement politique et une détermination à faire de nos suggestions, un outil de relèvement sans cesse croissant du niveau de leur capacité financière, aucun développement n'est possible.

### **B. Recommandations à l'endroit de la population**

La décentralisation favorise l'exercice de la démocratie à la base et la promotion du développement local. De ce point de vue, elle est un projet de société dans lequel la participation de chacun et de tous s'inscrit en termes de droits et de devoirs. Il est temps que la participation des acteurs de développement soit effective.

La décentralisation est un processus dans lequel l'Etat béninois s'est engagé et en conséquence, il revient à chaque béninois, où qu'il se trouve de participer au développement de sa commune. Ainsi, les populations de Toffo qui exigent des autorités locales des résultats concrets doivent comprendre que leur contribution est primordiale pour la satisfaction de leurs besoins. Pour ce faire, elles doivent s'acquitter de leurs redevances, impôts et des taxes. En un mot, elles doivent faire preuve de patriotisme, d'esprit de citoyenneté et faire confiance aux autorités qu'elles ont élues.

**Tableau n° 18 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)**

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Hypothèses	Diagnostics	Approches de solutions
Niveau général	Faible capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC	Identifier les conditions d'amélioration de la capacité financière de Toffo pour une exécution optimale de son PDC	-	-	-
	01 Incivisme fiscal de la population	définir les conditions nécessaires pour le recul ou l'atténuation de l'incivisme fiscal de la population	le défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes est à la base de l'incivisme fiscal de la population.	le défaut d'instruction ou de connaissance fiscales des redevables sur l'utilité des impôts et taxes est à la base de l'incivisme fiscal de la population.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prendre des mesures pour corriger la non-perception de l'utilité de payer les impôts et taxes et ceci régulièrement ;</li> <li>- Sensibilisation la population sur les différents enjeux de la décentralisation par les outils de communication ;</li> <li>- Informer la population sur le bien-fondé de certaines actions de la mairie ;</li> <li>- procéder par des mesures de contraintes pour les redevables de mauvaise volonté.</li> </ul>
Niveaux spécifiques	02 faible mobilisation des ressources propres de la commune	suggérer des actions et des stratégies adéquates en vue d'une meilleure mobilisation des ressources propres	Le manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales est à la base de la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo	La faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo est due d'une part au non valorisation des potentialités de la commune et d'autre part au manque de stratégies efficaces de mobilisation des ressources locales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- valoriser les potentialités de la commune puis faire le recensement exhaustif et régulier de toutes les activités génératrices de revenus ;</li> <li>- Sensibiliser et signer des contrats d'objectifs financiers avec les agents collecteurs et les autres structures de collecte et les encourager ;</li> </ul> <p>Puisqu'au-delà de ces difficultés, il y a la politisation de l'administration, nous proposons :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'application des mêmes mesures pour tous les contribuables sans considération d'aucune des relations sociopolitiques ;</li> <li>- l'instauration d'un système de communication et d'information efficaces.</li> </ul>
	03 faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI	proposer des mécanismes d'obtention des résultats attendus pendant l'exécution d'un PDC	le faible niveau de réalisation des projets inscrits au PDC 2012-2016 de Toffo est lié au retard de passation des marchés issus des projets du PDC	Le retard dans la passation des marchés issus des projets du PDC est la vraie cause se trouvant à la base du faible niveau de réalisation des activités inscrites dans le PDC 2012-2016 de Toffo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborer un plan de travail annuel comportant le chronogramme d'exécution qui doit être suivi et évalué par une cellule spécialisée de la Mairie ;</li> <li>- Transférer dans les délais prévus par les textes, les dotations de fonds allouées à la commune</li> </ul>

**Source :** Réalisé par l'auteur à partir de tout ce qui précède

# CONCLUSION

La décentralisation est au Bénin une réalité et il est évident que la planification du développement local est une condition indispensable pour le développement harmonieux des collectivités locales qui doivent essentiellement compter sur leurs recettes propres. Néanmoins, bien des difficultés subsistent dans la gestion des collectivités locales.

Ne pouvant efficacement aborder tous ces problèmes, nous avons décidé de mener notre réflexion sur l'un des plus préoccupants à savoir : la faible capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son plan de développement communal. Dans le but de mieux cerner ce problème, nous avons effectué notre étude dans la Commune de Toffo.

Cette étude nous a permis de mettre en exergue les difficultés rencontrées dans la Commune de Toffo en matière de mise en œuvre de son PDC 2012-2016.

Il s'agit essentiellement :

- de l'incivisme fiscal de la population ;
- de la faible mobilisation des ressources propres de la commune ;
- du faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI de 2012 à 2015.

Après une analyse de ces difficultés, nous avons posé des hypothèses. Ensuite, nous avons adopté une méthodologie pour la vérification de ces hypothèses. A cet effet les résultats de nos recherches nous ont permis d'établir le diagnostic lié à chaque problème.

Enfin, nous avons proposé des solutions et formulé des recommandations. Ainsi, leur mise en œuvre permettrait d'éradiquer les maux qui minent l'exécution optimale du PDC de Toffo.

Toutefois, il est important de souligner que nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé entièrement la problématique liée à l'amélioration de la capacité financière de Toffo. Nous voulons espérer que notre contribution aidera la commune de Toffo à renforcer sa capacité financière grâce aux recettes qu'elle peut tirer de ses potentialités.

---

## **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

### **I- OUVRAGES**

- ⌘ ADAM (F.), FERRAND (O.), RIOUX (R.), « **Finances publiques** », Paris, Presses de sciences po et Dalloz, 2<sup>e</sup> éd, 2007.
- ⌘ BANI BIO BIGOU (1993) : « **Perception et attitude des populations face aux impôts locaux** » dans système d'information foncière et Fiscalité locale : PDM, Module de l'Afrique de l'Ouest.
- ⌘ Gérard CHAMBAS, Jean-François BRUN, Grégoire ROTA GRAZIOSI(2007) « **La mobilisation de ressources propres locales en Afrique** », Forum sur les gouvernances locales et Décentralisation, Nations Unies, (Vienne, 26-29 Juin 2007).
- ⌘ Région Afrique, (2002) « **Manuel de Gestion des Dépenses publiques** », **Collection Pratiques de Point en Management Public** »

### **II- AUTRES DOCUMENTS ET REVUES**

- Comptes administratifs de 2012 à 2015 de la commune de Toffo.
- Comptes de gestion de 2012 à 2015 de la commune de Toffo.
- Monographie de Toffo
- Plan de Développement Communal (PDC) 2012-2016 de la commune de Toffo
- Plans d'Investissements Annuels de 2012 à 2015 de la commune de Toffo
- Rapport d'évaluation des PAI de la commune de Toffo de 2012 à 2015.

### **III- MEMOIRES**

- ✓ Eudoxie DJEDOU (2015) «**Problématique de la gestion efficace des investissements de la commune de Ouidah**», UAC/ENAM, AFT, Cycle II.
- ✓ John OLABODE (2013) «**Développement socio-économique des collectives locales au Benin : cas de la commune de Glazoué sur la période 2006 à 2011**», UP/EDP, Evaluation et gestion des projets Cycle II.
- ✓ Jis Oscar SOSSOUKPE (2012) « **Problématique de la gestion efficace des marchés de la Commune de Lokossa** » UAC/ENAM, PDL, Cycle I.
- ✓ **Rosine Prudence A. AKAKPO HOUNYOTON (2009) : “Contribution à l'amélioration de la capacité financière pour la réalisation effective du plan développement communal de Ouidah**», UAC/ENAM, AFT, Cycle I.

- ✓ L. Achille Constant SOW « **Les effets de l'incivisme fiscal sur la mobilisation des ressources fiscales locales : cas de la commune de Ouagadougou** »  
Institut international de management de Ouagadougou Burkina Faso, management et droit des affaires, 2011

#### **IV- LOIS ET ARRETES**

**Loi n°90-32 du 11 décembre 1990** portant Constitution de la République du Bénin

**Loi n°97-028 du 15 janvier 1999** portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;

**Loi n°97-029 du 15 janvier 1999** portant organisation des communes en République du Bénin ;

**Loi n°98-007 du 15 janvier 1999** portant régime financier des communes en République du Bénin ;

**Arrêté communal n°006/C-TOF/SG/SAG** portant création, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Toffo ;

#### **V- WEBOGRAPHIE**

[www.google.bj](http://www.google.bj)

[www.google.fr](http://www.google.fr)

[www.memoireoffline.com](http://www.memoireoffline.com)

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)



- ☞ Le manque de stratégie efficace de mobilisation des ressources propres
- ☞ Le manque du personnel qualifié et de motivation des agents collecteurs
- ☞ Autres (à préciser)  :

.....

.....

7) La commune dispose-t-elle d'un document de politique et de stratégie de mobilisation de ses ressources propres ?

Oui  Non

Si Oui, quelles sont les sanctions que vous appliquez aux agents fautifs ?

.....

.....

8) Les autorités communales et ses collaborateurs techniques ont-ils pris des dispositions concrètes et récentes dans le cadre d'une meilleure mobilisation des recettes issues des valeurs inactives ?

Oui  Non

Si oui, lesquelles?

.....

.....

9) La commune de Toffo est dans sa dernière année de mise en œuvre de son PDC 2012 -2016. Pensez-vous que les objectifs qu'elle s'est fixée ont pu être atteints ?

Oui  Non

Si non, qu'est-ce qui est lié au faible niveau d'exécution des activités inscrites au PDC 2012 -2016 ?

- ☞ l'absence de bilans financiers issus de l'exécution des PAI
- ☞ la lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)
- ☞ le retard dans la passation des marchés issus des projets du PDC et dans le transfert des subventions de l'Etat

**NB :** Veuillez cocher la case qui vous semble être à la base du problème posé par question !

**Questions adressées uniquement aux agents collecteurs de la Commune de Toffo**

1. Subissez-vous des contrôles pendant la collecte des recettes ?

Très souvent  Souvent  Rarement

2. Quelle appréciation faite vous du taux de la ristourne qui vous ait accordé ?

Très encourageant  assez encourageant  pas du tout encourageant

3. Le Maire accorde t-il des récompenses aux agents collecteurs les plus performants ?

Oui  Non

4. Avez-vous déjà reçu une fois des sanctions de la part des autorités ?

Oui  Non

Si oui, laquelle ?.....

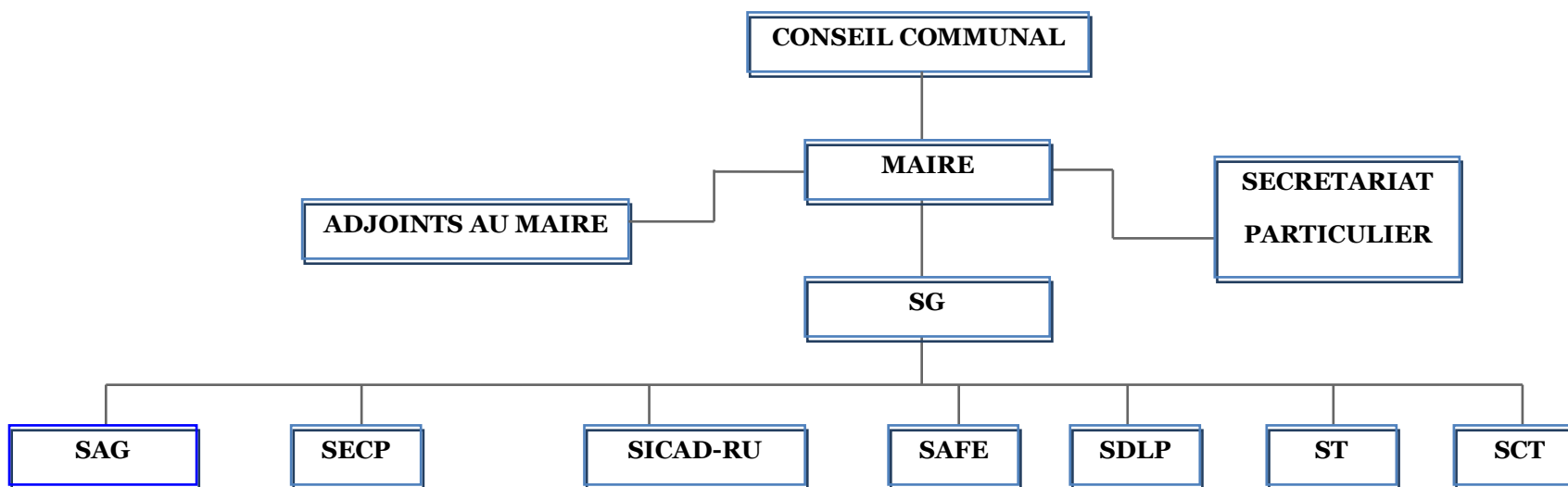
*Merci pour votre compréhension !*

**Annexe n°2** : le guide d'entretien

Dans le souci de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM dans la filière Administration des Finances et du Trésor de l'option AF, sur le thème « **Contribution à l'amélioration de la capacité financière de la commune de Toffo pour une exécution optimale de son PDC** », nous vous prions de nous bien vouloir aider dans ce travail en répondant à ces questions :

1. Quels sont les atouts économiques dont dispose la commune ?
2. Qu'est-ce qui explique selon vous la faible mobilisation des ressources propres de la commune ? Que faire pour y remédier ?
3. Pourquoi le marché de Toffo ne s'anime pas régulièrement ?
4. Les conseillers communaux sont-ils intéressés par la mobilisation des recettes issues des valeurs inactives ?
5. Les agents collecteurs perçoivent-ils effectivement les taxes comme cela ce doit et pourquoi ?
6. Les usagers des marchés sont-ils informés de l'utilisation des recettes ?
7. Les agents collecteurs sont-ils efficaces ? Pourquoi ?
8. Pourquoi ne perçoit-on pas une taxe sur les carrières ?
9. Quel est votre rôle dans l'exécution du PDC 2012-2016. Arrivez-vous à le jouer ?
10. Qu'est-ce qui explique selon le faible niveau d'exécution du PDC

Annexe n°3 : L'organigramme de la mairie



LEGENDE

- **SAG** : Service des Affaires Générales
- **SECP** : Service de l'Etat Civil et de la Population
- **ST** : Service Technique
- **SAFE** : Service des Affaires Financières et Economiques
- **SDLP** : Service du Développement Local et de la Planification
- **STC** : Service des chiffres et des Transmissions
- **SICAD-RU** : Service de l'Information, de la Communication, des Archives et de la Documentationxgargé des Relations avec les Usagers

**TABLE DES MATIERES**

JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE .....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT .....	ii
DÉDICACE .....	iii
REMERCIEMENTS .....	iv
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....	v
LISTE DES TABLEAUX .....	vi
LISTE DES GRAPHIQUES .....	vii
GLOSSAIRE .....	viii
RÉSUMÉ .....	x
SOMMAIRE .....	xii
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE PREMIER : OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'AMELIORATION DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE DE TOFFO POUR UNE EXECUTION OPTIMALE DE SON PLAN DE DEVELOPEMENT COMMUNAL.....	4
Section 1 : Présentation du cadre contextuel de l'étude .....	5
Paragraphe 1 : Présentation du cadre institutionnel de l'étude : la DGTCP et la Commune de Toffo.....	5
I. Présentation de la DGTCP .....	5
A. Missions de la DGTCP .....	5
B. Organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.....	7
1. Les directions techniques de la DGTCP .....	7
2. Les services extérieurs de la DGTCP .....	8
II. Présentation de la Commune de Toffo.....	8
A. Historique et situation géographique.....	8
B. Organisation de la gestion de la Commune .....	9
Paragraphe2: Présentation du cadre physique et environnemental de l'étude .....	11
I. Le cadre physique de l'étude : la RP de Toffo.....	11
A. Missions de la RP de Toffo.....	11
B. Organisation et fonctionnement de la Recette Perception.....	11
1. Section du Secrétariat : .....	11
2. Section de la Comptabilité : .....	12
3. Section du Visa : .....	12
4. Section des Pensions : .....	12
5. Section de la Caisse : .....	12

6. Section du Compte de gestion :.....	12
II. Cadre environnemental de la RP de Toffo .....	13
A. Le microenvironnement.....	13
1. La Commune de Toffo.....	13
2. Le service des impôts de Toffo .....	13
3. Les autres usagers de la RP de Toffo .....	13
4. Les structures partenaires de la Commune de Toffo.....	13
B. Le macro-environnement.....	14
1. L'environnement politico-administratif .....	14
2. L'environnement juridique et réglementaire .....	14
3. L'environnement socioculturel .....	14
Section 2 : Etats des lieux et ciblage de la problématique de l'étude.....	14
Paragraphe 1 : Observations de stage .....	15
I. Observations générales .....	15
A. Etat des lieux à l'interne sur les activités de la RP de Toffo .....	15
B. Etat des lieux sur la commune de Toffo .....	16
II. Observations spécifiques .....	18
A. État des lieux liés à l'exécution du Plan de développement de la Commune (PDC) 2012-2016 de Toffo .....	18
1. Méthodologie adoptée pour l'élaboration du PDC .....	18
2. Observations par rapport à la mise en œuvre et au financement du PDC.....	23
3. Observations par rapport aux modalités d'exécution du PDC.....	24
4. Observations par rapport à l'exécution du PDC à travers l'exécution du budget..	25
5. Observations par rapport à l'exécution des plans inscrits dans le PDC .....	35
III. Synthèse des observations de stage : Atouts et problèmes .....	38
A. Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	38
B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	39
C. Identification des centres d'intérêt de l'étude.....	39
I. Choix de la problématique et formulation du sujet.....	41
A. Choix de la problématique .....	41
B. Formulation du sujet.....	42
I. Spécification de la problématique et vision globale de sa résolution .....	43
A. Spécification de la problématique .....	43
B. Séquences de résolution de la problématique .....	43
CHAPITRE DEUXIEME :.....	45

CHOIX ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR L'AMELIORATION DE LA CAPACITE FINANCIERE DE LA COMMUNE DE TOFFO POUR UNE EXECUTION OPTIMALE DE SON PLAN DE DEVELOPEMENT COMMUNAL.....	45
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....	46
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature .....	46
I. Fixation des objectifs et formulation des hypothèses.....	46
A. Objectifs de l'étude.....	46
B. Formulation des hypothèses.....	47
1. Causes supposées et hypothèse liée au problème spécifique N°1 .....	47
2. Causes supposées et hypothèse liée au problème spécifique N°2 .....	48
3. Causes supposées et hypothèse liée au problème spécifique N°3 .....	49
C. Construction du tableau de bord de l'étude .....	50
II. Revue de littérature .....	52
A. Points de connaissances liées au problème général .....	52
A. Point des connaissances relatives à l'incivisme fiscal de la population.....	53
B. Point des connaissances relatives à la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo .....	54
C. Point des connaissances relatives au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI56	
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie du travail.....	57
I. Approche empirique de l'étude.....	57
A. Objectif de l'enquête et identification de la population mère.....	57
1. Objectif de l'enquête .....	57
2. Identification de la population mère et nature de l'enquête .....	57
A. De l'échantillonnage aux outils de présentation des données .....	58
1. Echantillonnage .....	58
2. Réalisation de l'enquête : Guide d'entretien et questionnaire .....	58
3. Outils de présentation des résultats .....	59
4. Difficultés rencontrées.....	59
II. Approche théorique de l'étude.....	59
A. Recherche documentaire.....	59
B. Seuils de décision .....	61
Section 2 : Mise en œuvre de la méthodologie choisie, approches de solutions et conditions de mise en œuvre des solutions .....	61
Paragraphe 1 : Présentation, analyse des résultats de l'enquête et formulation du diagnostic .....	61
I. Présentation des données et analyse des résultats de l'enquête.....	61

A.	Présentation et analyse des résultats relatifs à l'incivisme fiscal de la population.....	62
B.	Présentation et analyse des résultats relatifs à la faible mobilisation des ressources propres de la commune de Toffo .....	63
C.	Présentation et analyse des résultats relatifs au faible niveau de réalisation des projets inscrits aux PAI.....	64
I.	Vérification des hypothèses et formulation du diagnostic .....	65
A.	Vérification des hypothèses .....	65
1.	Degré de vérification de l'hypothèse N°1 .....	65
2.	Degré de vérification de l'hypothèse N°2 .....	66
3.	Degré de vérification de l'hypothèse N°3 .....	66
B.	Etablissement du diagnostic.....	67
1.	Elément du diagnostic n°1 .....	67
2.	Elément du diagnostic n°2 .....	67
3.	Elément du diagnostic n°3 .....	67
	Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre .....	67
I.	Approches de solutions.....	67
A.	Approches de solutions liées à l'incivisme fiscal de la population .....	67
B.	Approches de solutions liées à la faible mobilisation des ressources propres de la commune .....	68
C.	Approches de solution liées au faible niveau d'exécution des projets inscrits aux PAI 70	
I.	Conditions de mise en œuvre des solutions.....	71
A.	Recommandations à l'endroit des autorités communales .....	71
B.	Recommandations à l'endroit de la population .....	72
	CONCLUSION.....	74
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	76
	ANNEXES.....	78
	TABLE DES MATIERES.....	82