



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY – CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION
DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRÉSOR

OPTION :
*Administration des
Finances (AF)*

FILIERE :
*Administration des
Finances et du
Trésor (AFT)*

ANNEE ACADEMIQUE : 2015 – 2016

THEME :

***Analyse de la gestion du Fonds d'Appui au
Développement des Communes (FADeC) dans la
Commune d'Abomey-Calavi***

Réalisé par: Sonia AYISSO

Sous la direction de :

Tuteur de stage :

Monsieur William DOVI,
Chef Division Budget et
Comptabilité

Directeur de mémoire :

Monsieur Antoine ZANGBA,
Administrateur Civil,
Enseignant à l'ENAM

Novembre 2016

IDENTIFICATION DU JURY

PRÉSIDENT :

VICE-PRÉSIDENT :

MEMBRE :

**L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER NI
APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS ÉMISES DANS CE MÉMOIRE**

**CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES
COMME PROPRES À LEUR AUTEUR**

DEDICACE

A vous mes chers parents, Valentine et Paul AYISSO.

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre profonde gratitude à :

- 🌿 Monsieur Antoine ZANGBA, notre Directeur de mémoire, qui a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations ;
- 🌿 Monsieur William DOVI, notre Tuteur de stage, pour ses conseils éclairés et sa constante disponibilité ;
- 🌿 Monsieur Errol TONI, pour son aide inestimable ;
- 🌿 Monsieur Habib ADJAHO pour ses conseils et son amour ;
- 🌿 nos frères et sœurs, pour leur soutien inconditionnel ;
- 🌿 Hervie DJIGBEHOSSOU pour son aide et son soutien ;
- 🌿 Monsieur Epiphane SOHOUEYOU, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et au personnel administratif, pour la qualité de l'enseignement reçu et les riches expériences partagées ;
- 🌿 tout le personnel de la Mairie d'Abomey-Calavi ;
- 🌿 toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANCB :	Association Nationale des Communes du Bénin
BGE :	Budget Général de l'Etat
CC :	Conseil Communal
DAO :	Dossier d'Appel d'Offres
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
IGAA :	Inspection Générale des Affaires Administratives
IGF :	Inspection Générale des Finances
MDGL :	Ministère de la Décentralisation et la Gouvernance Locale
MEMP :	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
PDC :	Plan de Développement Communal
PIP :	Programme d'Investissement Public
PTF :	Partenaire Technique et Financier
RGF :	Recette Générale des Finances
TBE :	Tableau de Bord de l'Etude

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 :	Evolution des recettes propres de la commune d'Abomey-Calavi de 2011 à 2015 en FCFA.....	13
Tableau n°2 :	Recettes de fonctionnement transférées à la commune de 2011 à 2015 en FCFA.....	14
Tableau n°3 :	Part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses totales de 2011 à 2015 en FCFA	15
Tableau n°4 :	Possibilités de groupement de problèmes à résoudre.....	27
Tableau n°5 :	Tableau de bord de l'étude.....	38
Tableau n°6 :	Tableau de synthèse de l'étude.....	68

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n°1 :	Evolution en FCFA des réalisations des recettes d'investissement par rapport aux prévisions de 2011 à 2015.....	16
Graphique n°2:	Evolution en FCFA des réalisations des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions de 2011 à 2015.....	17
Graphique n°3 :	État de consommation du FADeC investissement non affecté en FCFA de 2012 à 2015.....	23
Graphique n°4 :	État de consommation du FADeC investissement affecté en FCFA de 2012 à 2015.....	24
Graphique n°5 :	Répartition des données d'enquête relatives à la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC.....	51
Graphique n°6 :	Répartition des opinions sur le faible niveau de consommation des fonds FADeC investissement	52
Graphique n°7 :	Répartition des opinions sur l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC.....	54

GLOSSAIRE

Autonomie financière : Situation d'une collectivité disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et de ses dépenses regroupées en un budget ou dans un document équivalent. Pour être complète, elle suppose l'existence de ressources propres à la collectivité concernée.

Budget des Communes : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles. Il obéit aux principes généraux du droit budgétaire, notamment: l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité des crédits. Il doit être en équilibre réel des recettes et des dépenses. L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : il court du 1er janvier au 31 décembre de l'année considérée.

Décentralisation : système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales. Une collectivité territoriale décentralisée a les caractéristiques suivantes:

- un territoire propre
- la personnalité juridique et l'autonomie financière
- l'élection des autorités locales (guide du Maire p.14).

Collectivité Territoriale décentralisée ou Commune: expression désignant une entité de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et l'autonomie financière.

Commission Nationale des Finances Locales : organe paritaire Etat-Communes dont les attributions sont définies par le décret n°2008-274 du 19 mai 2008.

Fonds d'Appui au Développement des Communes : mécanisme national de financement des Communes. Il est destiné au transfert de ressources au profit de celles-ci. La mise en œuvre du FADeC se traduit par l'inscription dans le Budget Général de l'Etat, d'une ou de plusieurs ligne (s) de crédits destinée(s) à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des Communes. Ces crédits sont couverts par les ressources nationales et par les ressources extérieures en provenance des partenaires techniques et financiers.

Investissement : Au sens étroit, c'est l'acquisition de biens de production en vue de l'exploitation d'une entreprise et de dégager un revenu ou une augmentation de la capacité de production. C'est aussi une opération qui consiste à immobiliser un capital donné en contrepartie de revenus espérés dans le futur.

Partenaires Techniques et Financiers : bailleurs de Fonds de la Commune. Ils assistent les Communes aussi bien par des ressources financières que par un accompagnement dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement.

Transferts : Ensemble des ressources reçues de l'Etat et des autres partenaires techniques et financiers par la commune sous forme de don ou de subvention. Elles peuvent être destinées au fonctionnement comme à l'investissement.

RESUME

La décentralisation est un véritable chantier dont le développement local constitue une finalité essentielle. De nombreuses avancées sont enregistrées avec l'appui de l'État et des partenaires techniques et financiers mais, le succès de la décentralisation passe également et inévitablement par une bonne gestion financière locale. Cela exige des actions précises, coordonnées et bien orientées.

Une synthèse de nos observations réalisées grâce à notre état des lieux, nous a permis de prendre en compte la problématique de la gestion efficace des financements FADeC alloués aux communes : cas de la commune d'Abomey-Calavi.

La résolution de cette problématique a suivi une démarche de recherche-diagnostic à partir de trois problèmes spécifiques qui se résument comme suit :

Libellé du problème n°1 : Tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC

Cause du problème : manque de personnel qualifié

Approches de solutions :

- renforcer les compétences du personnel de la Mairie ;
- organiser des séminaires ou ateliers pour la formation ou le recyclage des agents chargés de la gestion des dotations FADeC ;
- renforcer la qualité du personnel existant par le recrutement ou la nomination des agents comptables disposant du profil requis.

Libellé du problème n°2 : faible niveau de consommation des financements FADeC investissement

Causes du problème : retard dans le transfert des fonds par l'État et lenteur administrative.

Approches de solutions :

- accélérer la procédure de mise à disposition des fonds au niveau des Communes par l'État ;

- respecter les délais prévus par le manuel de procédure du FADeC ;
- assouplir la procédure de transfert des dotations FADeC par l'adoption de la procédure engagement – ordonnancement afin de corriger le retard dans le transfert des fonds FADeC ;
- veiller à ce que chaque acteur de la chaîne de passation des marchés respecte rigoureusement les délais des procédures prévus par le CMPDSP.

Libellé du problème n°3 : insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC

Cause du problème : négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC

Approches de solutions :

- veiller à la tenue régulière d'une comptabilité pour le suivi de la consommation des dotations FADeC ;
- faire coter et parapher les registres avant leur utilisation et les remplir chronologiquement ;
- faire tenir le registre FADeC suivant les règles de l'art en évitant les surcharges, les écritures au crayon et d'en arracher des feuilles ;
- veiller à la tenue régulière d'une comptabilité pour le suivi de la consommation des dotations FADeC ;
- mettre en place un contrôle mensuel du suivi de la tenue des registres.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER :CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE....	3
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage.....	4
Section 2 : Ciblage de la problématique	25
CHAPITRE DEUXIEME :CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET SUGGESTIONS POUR LA MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS	32
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	33
Section 2 : Des enquêtes de vérification aux recommandations pour la mise en œuvre des solutions.....	49
CONCLUSION	66

INTRODUCTION

La conférence des Forces Vives de la Nation de Février 1990 a été pour le Bénin une étape cruciale dans son histoire politique et son organisation institutionnelle. Cette conférence a fait l'option de la décentralisation qui s'est concrétisée par les élections communales et municipales de Décembre 2002 à Janvier 2003.

Désormais le Bénin vit l'ère de la décentralisation, un mode d'organisation administrative selon lequel l'État transfère des pouvoirs de décision à des organes démocratiquement élus. En effet, elle vise à responsabiliser les populations dans la gestion de leurs affaires contribuant ainsi à la promotion d'un développement local durable.

Et partant de l'idée fondamentale que « l'argent public est au cœur de l'État de droit et de la démocratie »¹, l'État béninois admet à l'évidence que la question de la qualité de la gouvernance publique, plus exactement de la gouvernance financière publique devient le point axial des préoccupations des politiques et des gestionnaires. A la décentralisation politique et administrative s'impose la décentralisation financière, entendue selon YATTA (2001) comme « la répartition des ressources publiques et l'organisation des apports financiers entre l'État et les collectivités locales »². Dans cette optique, l'État béninois, conformément aux articles 56, 57 et 58 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, a créé par décret n°2008-276 du 19 mai 2008 le Fonds d'Appui au Développement des Communes(FADeC). Mécanisme national de financement des communes, il est destiné au transfert de ressources au profit des communes. A ce titre, le FADeC entend concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un

¹ Préambule, Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

² YATTA, F. P. (2001). La revue africaine des finances locales. DM n°2, octobre 2001.

ystème de péréquation en transférant des ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences, en finançant des actions de renforcement institutionnel des communes et en harmonisant les procédures de financement des communes.

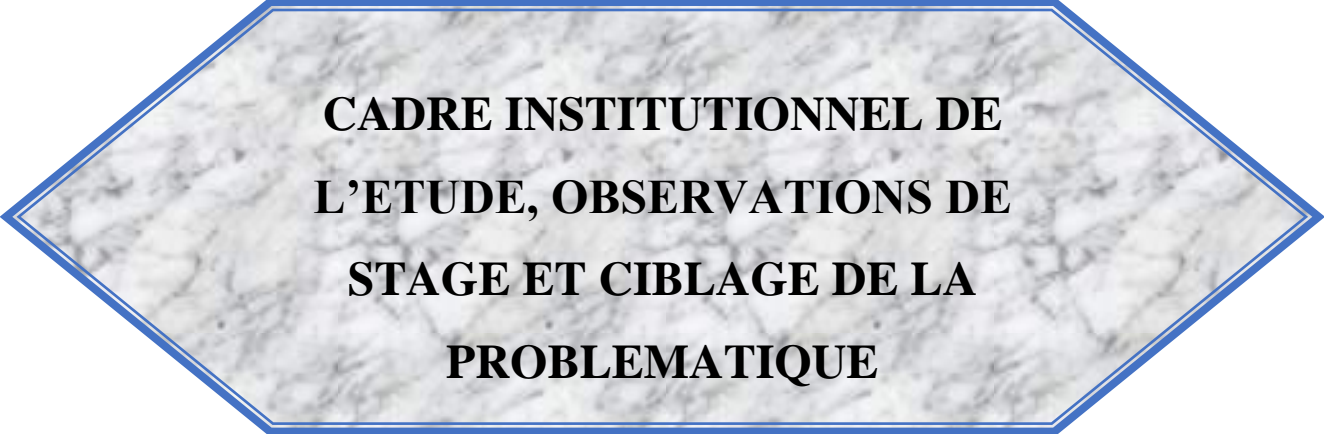
Et même si depuis sa création à nos jours l'État a versé aux communes par le mécanisme du FADeC plusieurs milliards, le développement est en sursis et les populations n'ont pas accès aux services sociaux de base et perdent également leurs illusions sur la capacité intrinsèque de la décentralisation à procréer du bien-être et des lendemains meilleurs.

Dans ce contexte général, quels sont les effets induits par les fonds FADeC sur le développement économique et social de la commune d'Abomey-Calavi? Quel est le potentiel économique de la commune ? Quelles sont les difficultés auxquelles la commune est confrontée dans la gestion des fonds FADeC et que faire, face à celles-ci ?

Toutes ces interrogations ont aiguillé notre réflexion sur le thème suivant : «**Problématique d'une gestion efficace des financements FADeC alloués aux collectivités locales : cas de la commune d'Abomey-Calavi** » Afin d'identifier les causes du phénomène et d'apporter des solutions pour rendre viables les finances locales. L'étude de cette problématique est réalisée suivant un plan bipartite :

- le premier chapitre présente le cadre institutionnel de l'étude, les observations de stage ainsi que le ciblage de la problématique ;
- le deuxième chapitre aborde le cadre théorique de l'étude, la méthodologie adoptée pour la résolution des problèmes identifiés, les propositions de solutions ainsi que les suggestions pour leur mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER :



**CADRE INSTITUTIONNEL DE
L'ETUDE, OBSERVATIONS DE
STAGE ET CIBLAGE DE LA
PROBLEMATIQUE**

Dans ce chapitre premier, nous avons présenté le cadre de notre étude et nos observations de stage, puis nous avons procédé au ciblage de la problématique.

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

Dans cette section nous abordons dans un premier temps la présentation du cadre institutionnel de l'étude, puis dans un second temps, les observations de stage.

Paragraphe1: Présentation du cadre de l'étude

I- Cadre institutionnel de l'étude : la commune d'Abomey-Calavi

La présentation de la Commune d'Abomey-Calavi, est faite à travers son historique et sa description.

A- Historique de la commune d'Abomey-Calavi

La fondation du village d'Abomey-Calavi remonte aux années 1500. Après la chute du royaume d'Allada, Calavi resta longtemps une localité vassale du Royaume d'Abomey, du fait de son ouverture sur la mer.

Historiquement, Abomey-Calavi était un démembrement du Royaume d'Abomey ; qui a été créé pour se rapprocher du comptoir de Cotonou afin de mieux prendre part aux transactions commerciales.

B- Description de la commune d'Abomey-Calavi

La Commune d'Abomey-Calavi était successivement chef-lieu de canton, district et sous-préfecture. Elle fait aujourd'hui partie des soixante-dix-sept communes que compte le Bénin. La commune d'Abomey-Calavi, située dans la partie Sud de la République du Bénin et plus précisément dans le département de l'Atlantique, est limitée au Nord par la commune de Zê, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par les communes de Sô-Ava et de Cotonou et à l'Ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah.

C'est la commune la plus vaste du département de l'Atlantique, qui occupe plus de 20% de la superficie totale du département. La commune s'étend sur une superficie de 539 Km² représentant 0,48% de la superficie nationale du Bénin. La commune compte soixante -dix villages et quartiers de ville dirigés par des chefs de village ou de quartier de ville et répartis sur neuf arrondissements que sont : Akassato, Calavi centre, Godomey, Glo- Djigbé, Hêvié, Kpanroun, Ouèdo, Togba, et Zinvié.

Il ressort d'une étude récente réalisée dans le cadre de l'élaboration du Plan de Développement Communal (PDC) que 25,88% de la population sont installées dans les zones rurales contre 74,12% dans les localités urbaines et périphériques de la commune.

La commune d'Abomey-Calavi subit aujourd'hui l'influence de la proximité de Cotonou, la capitale économique. En effet, l'exiguïté du territoire de Cotonou et sa forte population conduisent à une extension de la ville vers Abomey-Calavi. L'ethnie dominante dans la commune est le Aïzo, mais les migrations récentes ont permis l'installation d'autres ethnies comme le Fon, le Toffin, le Yoruba, le Nago, le Goun, etc. Les religions les plus pratiquées sont le christianisme, l'animisme et l'islam.

II- Le cadre physique

Il s'agit de présenter la Direction des Ressources Financières après avoir décrit la Mairie d'Abomey-Calavi.

A- Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi

1-Missions de la commune

A l'instar de toutes les autres communes du Bénin, l'administration communale d'Abomey-Calavi a pour mission de promouvoir la démocratie à la base et le développement local. Il s'agit de promouvoir le développement endogène par l'accroissement des richesses de la commune, une bonne gestion de celles-ci ainsi que des concours de l'État et des appuis des partenaires au

développement, des organismes nationaux et internationaux. A cet effet, des compétences sont dévolues aux communes par la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en ses articles 82 et 107. Ces compétences sont :

- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme;
- les infrastructures, l'équipement et les transports ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- l'enseignement maternel et primaire ;
- l'alphabétisation et l'éducation des adultes ;
- la santé, l'action sociale et culturelle et;
- les services marchands et les investissements économiques.

2- Organisation administrative

La Mairie d'Abomey-Calavi est organisée en des services extérieurs et des services centraux qui concourent à la gestion des affaires de la Commune.

❖ Les services extérieurs

Ils sont constitués par les services des arrondissements et de leurs démembrements. En effet, la commune d'Abomey-Calavi compte soixante-dix villages et quartiers de ville dirigés par des chefs de villages ou de quartiers de ville et regroupés en neuf arrondissements que sont : Calavi Centre, Godomey, Akassato, Zinvié, Ouèdo, Togba, Hêvié, Kpanroun et Golo-djigbé. Chacun des arrondissements est dirigé par un chef d'arrondissement élu.

❖ Les services centraux

Conformément à l'article 3 de l'arrêté³ n°21/149/C/AC/SG/SAC du 12 octobre 2012 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la mairie d'Abomey-Calavi les services communaux se composent comme suit :

³Cet arrêté est abrogé par l'arrêté n°21/335/CAC/DC/SG/DRH/SAC du 31 mai 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Mairie d' Abomey-Calavi qui consacre un nouvel organigramme mais n'est pas encore effectif.

- le Directeur de cabinet du Maire ;
- la Cellule de Communication et du Protocole ;
- le Contrôle de gestion interne ;
- les Chargés de mission ;
- le Secrétariat Particulier ;
- le Secrétariat des adjoints au Maire ;
- les Organes de Passation des Marchés ;
- le Secrétariat Général ;
- six directions techniques.

Aussi, conformément à l'article 4 du même arrêté, les directions techniques comprennent :

- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction des Ressources Financières (DRF) ;
- la Direction des Services Techniques (DST) ;
- la Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) ;
- la Direction des Services à la Population (DSP) ;
- la Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF).

Notre stage à la Mairie d'Abomey-Calavi s'est effectué à la DRF

B- la Direction des Ressources Financières

La Direction des Ressources Financières a pour missions la mobilisation des ressources propres de la commune, la préparation et l'exécution du budget communal. Cette importante direction de l'administration locale est organisée en trois services que sont :

1-Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)

Il est assigné à ce service les tâches ci-après :

- la coordination des informations nécessaires à l'élaboration du budget ;
- l'exécution du budget communal après approbation ;

-
- la tenue de la comptabilité des dépenses engagées ;
 - l'exécution et le suivi des dépenses financées par les transferts financiers de l'Etat ;
 - la gestion de la caisse de menues dépenses ;
 - la rationalisation des dépenses communales ;
 - l'organisation matérielle et financière des cérémonies, réceptions et manifestations officielles en collaboration avec le comité d'organisation des manifestations officielles ;
 - la gestion du patrimoine de la Commune, tel que les bâtiments administratifs de la commune et la résidence du Maire ;
 - l'élaboration en fin d'exercice des comptes administratifs en collaboration avec le Receveur-percepteur ;
 - la comptabilisation des recettes ;
 - l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.
- Pour ce faire, le SBC est subdivisé en deux divisions à savoir :
- la division du budget et de la comptabilité ;
 - la division de la régie d'avances ;

2- Le Service du Matériel (SM)

Le SM a pour missions :

- la gestion et la comptabilisation du matériel notamment (le matériel informatique, les onduleurs, les photocopieurs, les téléphones, les télécopieurs, les matériels de bureaux etc.) ;
- la gestion des techniciens de surface ;
- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

Deux divisions composent ce service, ce sont :

- la division comptabilité matière ;
- la division maintenance bâtiments et matériels.

3- Le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM)

Le SREM a pour attributions :

- le recouvrement des recettes ordinaires et extraordinaires ;
- l'émission des ordres de recettes ;
- l'accroissement des ressources fiscales et non fiscales par la mise en œuvre d'une politique de développement des ressources à travers la création de services et opérations générateurs de recettes (marchés, gares routières, abattoirs, établissements publics communaux, régies, etc.) ;
- des opérations et les prestations de services génératrices de recettes, les services marchands, en rapport avec les services des impôts et de la Recette-perception ;
- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

Le SREM est composé des trois divisions ci – après :

- la division de la régie des recettes ;
- la division du guichet unique ;
- la division de la gestion des équipements marchands et gare routière.

Paragraphe 2 : Observations de stage

Les observations de stage regroupent l'ensemble des constats faits par nous au cours de notre stage. Ils portent d'une part sur la gestion budgétaire de la commune et d'autre part sur la gestion des fonds FADeC.

I-Etat des lieux sur la gestion budgétaire de la Commune d'Abomey-Calavi.

Il s'agit, ici, de décrire les grandes étapes du processus d'élaboration du budget de la Commune, les différentes techniques de son exécution et de faire des constats significatifs.

A- Préparation et le vote du budget d'Abomey-Calavi

Le budget de la commune est préparé, et présenté par le maire au conseil communal pour vote et adoption.

1-Préparation du budget

Diverses étapes sont à suivre lors de l'élaboration du budget. Il s'agit principalement de :

✓ **La détermination des perspectives.**

C'est une étape fondamentale au cours de laquelle l'ordonnateur définit les objectifs en termes de pourcentage des ressources à investir dans le développement de la commune. Cette étape doit s'inspirer également des orientations du Plan de Développement Communal (PDC). Conformément à ce dernier point, il nous a été donné de constater que **la mairie d'Abomey-Calavi dispose d'un Plan de Développement Communal**. Outre ce document, la commune d'Abomey-Calavi élabore un Plan de Travail Annuel (PTA) ainsi qu'un Plan Annuel d'Investissement (PAI).

✓ **La fixation du plafond des dépenses.**

Il est mis sur pied par le maire un comité chargé de la préparation et de l'élaboration du projet de budget. Dans ce comité, il existe plusieurs sous-comités dont celui chargé de la prévision des dépenses.

✓ **La mise au point du projet de budget.**

Elle concerne la phase de prévision des recettes et celle de prévision des dépenses.

• **Prévision des recettes.**

Dans la Commune d'Abomey-Calavi, c'est le système de majoration qui est le plus utilisé pour élaborer le budget en recette. Cette méthode consiste à prendre pour base de prévision, le résultat de la pénultième année (résultat du dernier exercice connu et définitivement arrêté auquel on ajoute la moyenne des augmentations de recettes des trois dernières années).

Parmi les ressources de la commune, on distingue celles d'investissement notamment les ressources du FADeC. Concernant cette catégorie de recette, les

prévisions sont faites sur la base des BTR (Bordereaux de Transmission de Ressources) envoyés par l'État central aux communes.

Dans la pratique, par rapport aux recettes fiscales, il nous a été donné de constater que concernant les contributions foncières, il existe des quartiers à Calavi enclins au paiement des impôts non encore pris en compte. Ceci dénote donc du **défaut de recensement exhaustif de la base imposable en matière de recettes fiscales.**

- **Prévision des dépenses**

Le Directeur des Ressources Financières doit-il élaborer et évaluer le programme d'entretien des domaines publics et du patrimoine de la commune. Evaluer le patrimoine de la commune, suppose que la commune dispose d'un document retraçant l'ensemble de ses biens; ce qui est le cas dans la commune d'Abomey-Calavi. Nous pouvons relever à ce niveau **l'existence d'une situation patrimoniale de la commune d'Abomey-Calavi.**

Notons qu'en matière de prévision des dépenses à la mairie d'Abomey-Calavi, il existe divers services votés. Au nombre de ces derniers, nous pouvons citer : les salaires, les formations, les avantages et émoluments, les investissements sur fonds propres, les investissements sur fonds FADeC, les achats de biens et services etc. Enfin il est procédé à l'analyse des orientations stratégiques et des priorités d'investissement du PAI. A la mairie d'Abomey-Calavi, l'élaboration du budget ne prend pas autant en compte tous les projets du Plan du PDC décliné en PAI. On note alors **le suivi peu rigoureux des projections du PDC lors de la préparation du budget.**

2-Vote et approbation du budget communal

- ✓ **Vote du budget communal**

Le budget primitif est voté par le conseil communal lors de la session de Novembre de l'année précédant l'année d'exercice (article 16 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du

Bénin). En cas de retard, le budget doit être adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. S'il n'est pas adopté avant cette date, l'autorité de tutelle (le préfet) règle le budget et le rend exécutoire conformément à l'article 28 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999.

✓ **Approbation du budget communal**

Le préfet du département, assisté par le délégué du contrôleur financier du département approuvent les documents budgétaires avant leur entrée en vigueur.

Dans la pratique, la commune d'Abomey-Calavi a souvent voté et approuvé son budget dans les conditions et délais prévus par la loi. **Le budget primitif de la commune d'Abomey-Calavi est toujours voté et approuvé à bonne date.**

B-Exécution du budget de la commune d'Abomey-Calavi

Le budget local est exécuté par deux acteurs principaux à savoir l'ordonnateur (le maire) et le comptable (receveur percepteur). Elle est présentée par section.

1- Exécution du budget de la section de fonctionnement

Deux principales opérations caractérisent l'exécution du budget de fonctionnement de la commune à savoir l'exécution des recettes et l'exécution des dépenses.

✓ **L'exécution des recettes**

Ces recettes sont composées des recettes propres de la commune et des recettes transférées.

- **Les recettes propres**

Les recettes propres de la commune comprennent les recettes fiscales et les recettes non fiscales.

Le tableau suivant montre l'évolution des recettes propres de la commune

Tableau n°1 : Evolution des recettes propres de la commune d'Abomey-Calavi de 2011 à 2015 en FCFA

Années	Recettes fiscales			Recettes non fiscales		
	Prévisions	Réalisations	Taux	Prévisions	Réalisations	Taux
2011	925530424	938032608	101,35	1.631.293.155	878.698.651	53,87
2012	1482802530	836410100	56,41	1.700.908.595	979.263.783	57,57
2013	1360249986	1205375875	88,61	1.835.619.000	891.558.750	48,57
2014	1330785260	1611506358	87,28	1.845.291.000	1.025.565.455	55,58
2015	1397679060	1102859379	78,91	1.909.791.000	1.333.718.430	69,84

Source: Compte Administratif 2011 à 2015

Commentaire :

Nous ferons une analyse à double pan de ce tableau.

- Concernant les recettes fiscales:

L'analyse du tableau nous révèle qu'il y a eu en 2011 un recouvrement plus que satisfaisant (dépassant les 100%) des recettes fiscales. Force est de constater que le recouvrement de ces recettes en 2012 a connu une baisse drastique passant jusqu'à 56,41%. Ceci est principalement dû à une prévision non réaliste. Cependant, avec une moyenne de 82,51% sur les cinq dernières années, nous pouvons affirmer qu'un effort a été fait en matière de recouvrement des recettes fiscales.

- Concernant les recettes non fiscales:

Par rapport aux recettes non fiscales, il ressort de l'analyse du tableau que de 2011 à 2015, le taux de recouvrement desdites recettes oscille entre 70 et 49%, avec un taux moyen de recouvrement des recettes, égal à 57,08%. Ce taux n'est pas suffisant eu égard à l'importance du potentiel non fiscal de la commune. On note **un faible taux de recouvrement des recettes non fiscales.**

- **les recettes transférées à la commune**

Elles sont constituées des dotations FADeC fonctionnement accordées par l'État et des recettes partagées. Les recettes partagées sont les recettes des impôts et taxes dont les communes partagent le produit avec l'État.

Tableau n°2 : Recettes de fonctionnement transférées à la commune de 2011 à 2015 en FCFA

Années	Prévisions	Réalisations	Taux
2011	72.888.917	95.884.986	131,55
2012	112.508.917	87.590.934	77,85
2013	145.283.486	67.319.695	46,34
2014	108.466.007	58.993.155	54,39
2015	162.512.007	87.152.632	53,63

Source : Compte administratif de 2011 à 2015

Commentaire :

Les taux de réalisation de ces recettes ont évolué en dents de scie et le taux moyen pour la période étudiée est de 69,63%. Il se dégage une **faible mobilisation des recettes de fonctionnement transférées.**

✓ **L'exécution des dépenses**

L'exécution des dépenses suit la procédure d'exécution des dépenses publiques. Cette procédure comprend quatre phases à savoir l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. **La procédure normale d'exécution des dépenses publiques est ainsi respectée.**

Le tableau ci-après nous renseigne sur la part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses totales de la commune.

**Tableau n°3 : Part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses
totales de 2011 à 2015 en FCFA.**

Années	Dépenses totales	Dépenses de fonctionnement	Taux
2011	1.911.074.677	1.161.741.376	60,79
2012	2.138.920.200	1.310.318.170	61,26
2013	2.218.258.260	1.560.021.230	70,33
2014	2.500.286.553	1.628.396.911	65,13
2015	2.650.984.250	1.790.225.080	67,53

Source : Compte administratif de 2011 à 2015

Commentaire :

Les dépenses de fonctionnement représentent en moyenne 65% des dépenses totales. La commune donne plus d'importance au fonctionnement qu'à l'investissement. Il se dégage **la primauté des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement.**

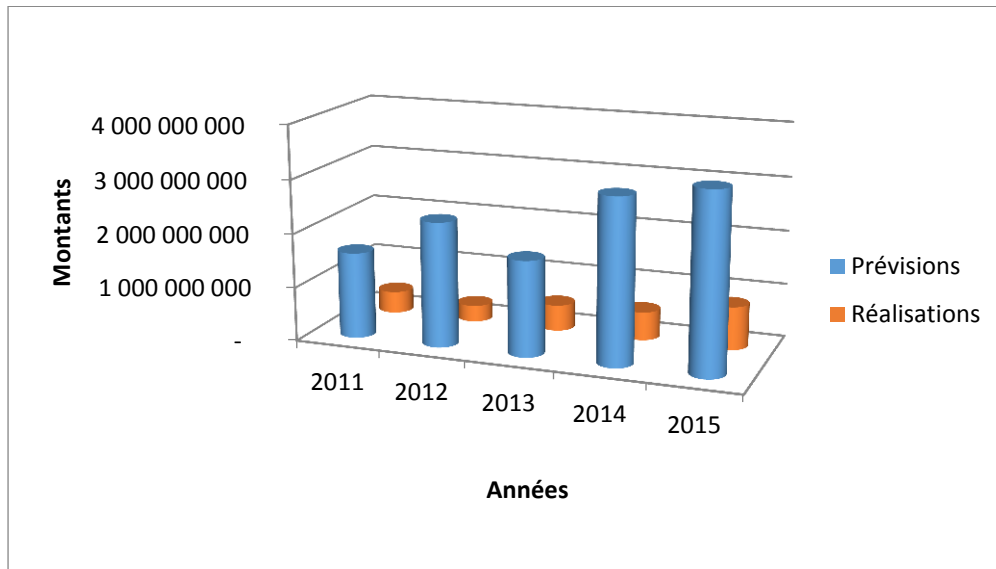
2- Exécution de la section de d'investissement

L'exécution du budget d'investissement se fait aussi bien en recettes qu'en dépenses.

✓ **Exécution des recettes**

Le graphique ci-après présente l'évolution des recettes d'investissement par rapport aux prévisions en FCFA.

Graphique n°1: Evolution en FCFA des réalisations des recettes d'investissement par rapport aux prévisions de 2011 à 2015.



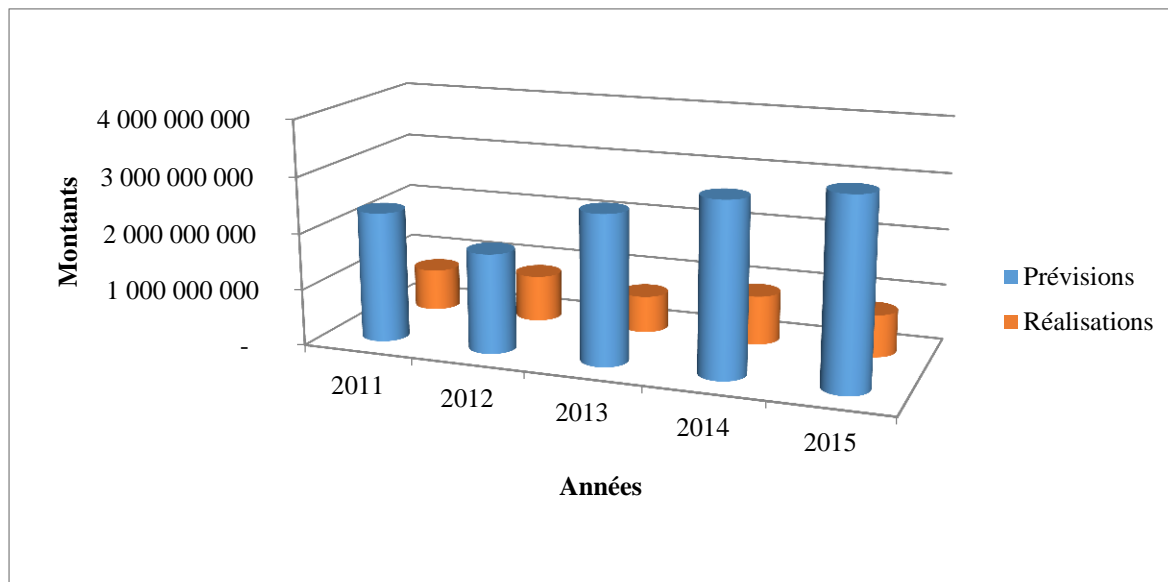
Source : compte administratif de 2011 à 2015

L'analyse du graphique révèle, une faiblesse dans la réalisation des recettes d'investissement par rapport aux prévisions d'où le constat du **faible niveau de mobilisation des recettes d'investissement.**

✓ **Exécution des dépenses**

Le graphique ci-après montre l'évolution des réalisations par rapport aux prévisions budgétaires.

Graphique n°2 : Evolution en FCFA des réalisations des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions sur la période de 2011 à 2015



Source : Compte administratif de 2011 à 2015

Les prévisions des dépenses d'investissement ont accru de façon remarquable sur la période étudiée. On constate donc l'augmentation d'année en année des prévisions d'investissement malgré les faibles taux de réalisation. On dégage de cela **le caractère non sincère des prévisions d'investissement.**

II- État des lieux sur la gestion des dotations FADeC dans la commune d'Abomey-Calavi

Après avoir présenté le FADeC et l'organe chargé de sa gestion, nous avons étudié la gestion des financements FADeC par la commune.

A- Présentation du FADeC et de l'organe chargé de sa gestion

Présentation de la CONAFIL (2) présentation du FADeC (1).

1-Présentation du FADeC

Conformément aux dispositions des articles 56,57 et 58 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes, il est créé en République du Bénin un mécanisme de financement du développement des

communes dénommé : **Fonds d'Appui au Développement des Communes** (FADeC).

Le FADeC est régi par décret n°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC. Il est un mécanisme national de financement des communes et est destiné au transfert des ressources au profit des communes et a pour objet de :

- mobiliser les ressources destinées au développement des communes et des structures intercommunales ;
- transférer les ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences ;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ;
- financer des actions de renforcements institutionnelles des communes ;
- harmoniser les procédures de financement des communes.

Sa mise en œuvre se traduit par un mécanisme budgétaire consistant en l'inscription dans le Budget Général de l'État des lignes de crédits destinées à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des Communes. Ces crédits sont couverts aussi bien par les ressources nationales que par les ressources venant des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Huit principes de base guident sa conception et son opérationnalisation (voir annexe n°4).

2-Présentation de la CONAFIL

La CONAFIL, organe chargé de la gestion du FADeC est créée par l'article 2 du décret n°2008-274 stipule : « la CONAFIL est un organe paritaire État-Communes ». Par conséquent, elle est composée de neuf représentants de l'État et de neuf représentants des communes. La composition de la CONAFIL est la suivante :

- Président : le Ministre en charge de la Décentralisation ou son représentant;

- Premier Vice- président : le Ministre en charge des finances ou son représentant ;
- Deuxième Vice-président : le Président de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) ou son représentant élu.
- Membres :
 - le Directeur Général du Budget ;
 - le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
 - le Directeur Général des Politiques du Développement ;
 - le Directeur Général de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ;
 - le Directeur Général des Impôts et des Domaines ;
 - le Directeur de la Programmation et de la Prospective du Ministère chargé de la Décentralisation ;
 - le Délégué à l'Aménagement du Territoire ;
 - et huit Maires⁴ dont deux du bureau de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) et six Maires désignés par les associations interdépartementales des élus locaux⁵.

Le secrétariat permanent en assure la gestion technique. Les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la CONAFIL et du secrétariat permanent de CONAFIL sont fixés par décret⁶.

B- Gestion des financements FADeC par la commune

Dans cette partie il est question de présenter la Programmation et la budgétisation du FADeC ensuite d'analyser le mécanisme de transfert des ressources vers les RP et enfin d'apprécier utilisation faite par la Commune des ressources du FADeC.

⁴ Le président de l'ANCB, en tant que 2^{ème} Vice-Président de la CONAFIL, est le 9^{ème} maire qui siège au sein de l'organe paritaire.

⁵ Article 2 du décret 2008-274 du 19 mai portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la CONAFIL.

⁶ Conformément aux dispositions des articles 3,4 du décret n°2008-274 du 19 mai 2008 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Finances Locales (CNFL).

1-Programmation et budgétisation du FADeC

La procédure de programmation et de budgétisation du FADeC s'observe aussi bien au niveau du budget général de l'État que des budgets Communaux.

✓ Au niveau du budget général de l'État

Deux catégories de dotations sont prises en compte les dotations de fonctionnement et les dotations d'investissement. Elles peuvent être affectées ou non affectées.

Les dotations affectées sont inscrites dans les budgets des ministères sectoriels sur :

- une ligne « FADeC investissement » pour les dotations d'investissement ;
- une ligne « FADeC entretien, réparation et autres » consacrée aux dotations de fonctionnement.

Quant aux dotations non affectées, elles sont inscrites dans le budget du Ministère en charge de la décentralisation sur :

- une ligne « FADeC investissement » quand il s'agit des dotations d'investissements
- une ligne « FADeC fonctionnement » quand il s'agit des dotations de fonctionnement

La procédure de budgétisation proprement dite est décrite dans le Manuel de Procédure (MdP) du FADeC version de juillet 2015.

✓ Au niveau des budgets communaux

Le FADeC, à travers la CONAFIL, doit assurer une visibilité aux communes sur les dotations prévisionnelles dont elles pourront disposer. Cette visibilité doit être donnée au plus tôt au cours de l'année N-1, cela permet aux maires de mieux orienter leur choix sans attendre le dernier moment. En janvier, les montants des dotations définitives sont communiqués par la CONAFIL aux maires. Sur la base des Plans de Développement Communal, le maire et le

conseil communal arrêtent les priorités à satisfaire au niveau des prévisions et les présentent sous format standardisé⁷.

Le PAI prévisionnel est arrêté et sera soumis au conseil communal (CC). Il précise les ressources potentielles qui financeront chaque investissement.

Arrive alors la phase de l'inscription dans le budget de l'année N et vote du budget par le conseil communal. A la réception de la décision de la CONAFIL par le préfet, il est procédé à un ajustement du PAI et une correction du budget primitif.

Malgré l'existence de la CONAFIL au niveau national, il faut remarquer **une tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC**. En effet, il est mis sur place un manuel de procédure pour le FADeC et chaque commune devrait suivre les prescriptions du manuel pour la gestion des financements FADeC. Les autorités de la commune d'Abomey-Calavi ne respectent pas toujours ces prescriptions.

2-Mécanisme de transfert des ressources vers les RP

Une fois les dotations de crédits budgétaires ordonnancées par les Ministères sectoriels sur la base de la décision de mandatement des ressources affectés par département, d'une part et le ministère en charge de la décentralisation sur la base des décisions de répartition des ressources non affectées produites par la CONAFIL et la décision de mandatement d'autre part, la RGF opère les transferts de fonds sur les comptes bancaires respectifs des communes.

Aux termes du MdP FADeC, point 3.2 Pour les transferts affectés des ministères sectoriels, le délai limite de mise à disposition des BTR au niveau des RP est le 15 avril N, si la mise en place est effectuée en une seule tranche. Le FADeC fonctionnement non affecté est transféré à 100% au premier

⁷ Cf. annexe 6 du Manuel de procédure du FADeC.

trimestre. Alors que les dotations du FADeC « non-affectées » sont transférées suivant trois tranches que sont :

- 30% du montant total en février ;
- 40% du montant total en mai ;
- 30% du montant total en septembre.

Force est de constater que ce calendrier n'est toujours pas respecté par l'État, ce qui entraîne un retard dans le transfert des dotations FADeC. (Voir calendrier de réception annexe n°5).

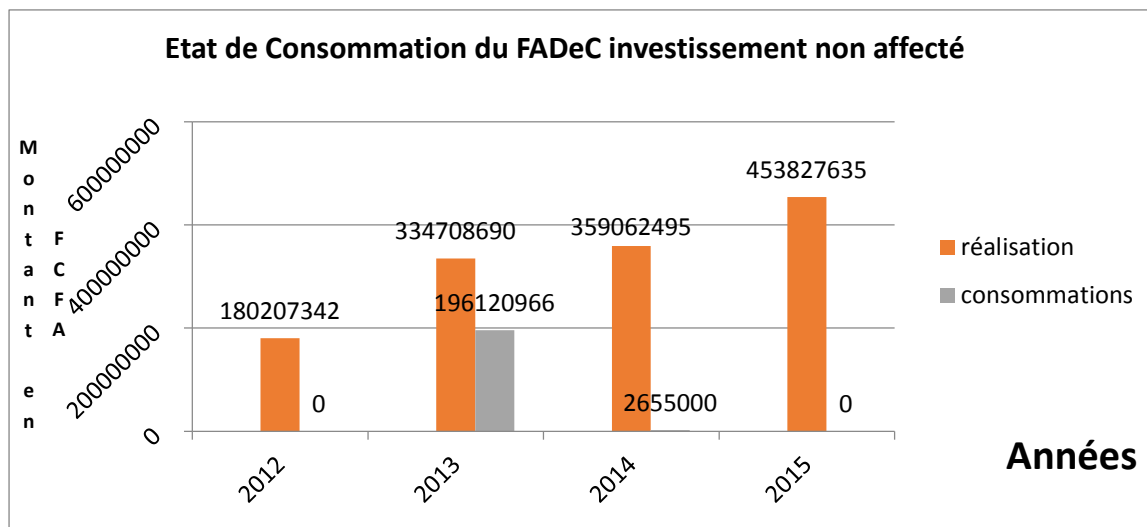
3-Utilisation faite par la Commune des ressources du FADeC

✓ Consommation des fonds

L'exécution des dépenses sur financement FADeC ne déroge pas aux règles générales en vigueur. Aussi, faut-il ajouter que les commandes publiques sont soumises aux procédures définies par la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations du service public en république du Bénin et ses textes d'application.

Les graphiques suivants montrent l'état des consommations du FADeC non affecté et affecté dans la commune.

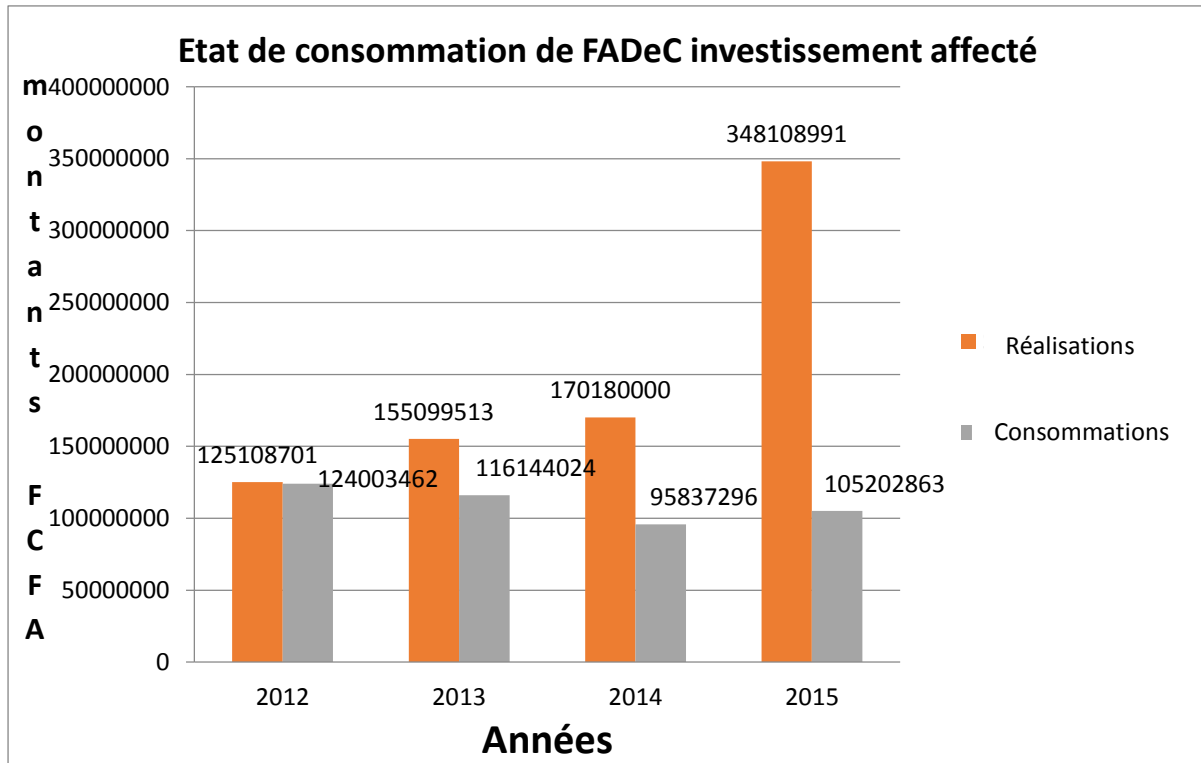
Graphique n°3: Etat de Consommation du FADeC investissement non affecté en FCFA de 2012 à 2015



Source : Compte administratif de 2012 à 2015

L'analyse du graphique montre qu'en 2012 et 2015 la consommation est zéro, pour les quatre années la consommation totale est de 198 775 966 sur un montant total de 1 327 806 162. On remarque un faible niveau de consommation du FADeC investissement non affecté.

**Graphique n°4: Etat de Consommation du FADeC investissement affecté
en FCFA de 2012 à 2015**



Source : compte administratif de 2012 à 2015

De l'analyse du graphique nous constatons que les montants reçus augmentent d'année en année soit un accroissement de 223000290 de 2012 à 2015 et que les consommations baissent d'année en année. La plus forte consommation est réalisée en 2012. Ici aussi un faible niveau de consommation se remarque mais un petit effort a été fait par rapport aux investissements non affectés.

En conclusion des analyses **on note un faible niveau de consommation du FADeC investissement.**

✓ **Tenue des registres**

Par ailleurs, un système d'enregistrement doit être organisé pour permettre une traçabilité de l'utilisation des fonds tant au niveau du Maire que du Receveur Percepteur. Au niveau de l'ordonnateur, le contrôle porte sur l'existence des pièces justificatives et la tenue des registres à savoir : registre

des engagements, registre des mandats, registre auxiliaire FADeC (Cf. MdP FADeC, point 7.1). On constate l'existence physique des registres. Cependant leur tenue n'est pas satisfaisante car ils n'ont été ni cotés ni paraphés et mis à jour. De plus le logiciel GBCO (Gestion Budgétaire et Comptable) utilisé pour le traitement des informations financières fonctionne bien mais l'archivage des dossiers reste encore manuel et n'est pas très satisfaisant. On note de tout ce qui précède **l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC.**

Section 2 : Ciblage de la problématique

Il s'agit d'effectuer le choix de la problématique de l'étude, de la spécifier et d'en déterminer les séquences de résolution.

Paragraphe1 : Choix de la problématique et justification du sujet

Nous allons procéder dans cette partie, au ciblage de la problématique à partir de l'inventaire des atouts et faiblesses constatés d'une part, puis d'autre part à la justification de la problématique ciblée.

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agit de faire un récapitulatif des atouts et des faiblesses recensés.

A- Inventaire des atouts

- 1- actualisation du plan de développement communal;
- 2- existence d'une situation patrimoniale de la commune d'Abomey-Calavi ;
- 3- vote et adoption à bonne date du budget primitif ;
- 4- respect de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques ;

B- Inventaire des faiblesses

- 1- défaut de recensement exhaustif de la base imposable en matière de recettes fiscales ;
- 2- suivi peu rigoureux des projections du PDC lors de la préparation du budget ;
- 3- faible taux de recouvrement des recettes non fiscales ;

- 4-faible mobilisation des recettes de fonctionnement transférées ;
- 5- primauté des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement ;
- 6- caractère non sincère des prévisions d'investissement ;
- 7- faible niveau de mobilisation des recettes d'investissement ;
- 8- tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC ;
- 9- faible niveau de consommation du FADeC investissement ;
- 10- insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC.

II- Choix et justification de la problématique

A- Identification des problématiques possibles

Les problèmes spécifiques dégagés lors de notre état des lieux sont regroupés par centre d'intérêt dans le tableau ci- après

Tableau n°4 : possibilités de groupement de problèmes à résoudre

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés des problématiques
1	Elaboration du budget de la commune d'Abomey-Calavi	-suivi peu rigoureux des projections du plan de Développement Communal -défaut de recensement exhaustif de la base imposable en matière de recettes fiscales	Conditions peu adéquates d'élaboration du budget communal	Contribution à l'élaboration adéquate du budget communal
2	exécution du budget de la commune d'Abomey-Calavi	-faible taux de recouvrement des recettes non fiscales -faible mobilisation des recettes de fonctionnement transférées -Primauté des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement -caractère non sincère des prévisions d'investissement -faible niveau de réalisation des recettes d'investissement	Gestion non optimale du budget de la commune d'Abomey-Calavi	Problématique de gestion optimale du budget de la commune d'Abomey-Calavi
3	Gestion des Financements FADeC	- tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC ; -faible niveau de consommation du FADeC investissement -insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC	Gestion non efficace des financements FADeC	Problématique d'une gestion efficace des financements FADeC

Source : réalisé à partir des observations de stage

B- Choix de la problématique et justification du sujet

L'examen des différents problèmes identifiés lors de notre état des lieux montre clairement que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles Abomey-Calavi devra résolument faire face en vue de remplir plus efficacement ses missions. Mais étant donné que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons procédé à une analyse afin de choisir celle qui nous semble la plus pertinente. Notre choix est orienté non seulement par le souci d'application des notions acquises au cours de notre formation en Administration des Finances et Trésor, mais également par celui de la satisfaction des besoins urgents de la commune.

Rappelons que nous avons ciblé trois problématiques à savoir :

- problématique de l'élaboration adéquate du budget communal ;
- problématique de gestion optimale du budget de la commune d'Abomey-Calavi ;
- problématique d'une gestion efficace des financements FADeC.

La problématique de l'élaboration adéquate du budget communal n'est pas moins importante que les autres. Sa résolution amènera la commune à exercer réellement des attributions à elles dévolues. Au sujet de la Problématique de gestion optimale du budget de la commune d'Abomey-Calavi il faut mentionner que de nombreux auteurs se sont penchés sur les questionnements qui y sont liés. Ces derniers ont proposé diverses solutions. Ces propositions de solutions n'ayant pas encore fait l'objet de mise en œuvre complète de la part des structures concernées, il serait peu rationnel d'engager une nouvelle étude sur la question. Néanmoins, vu les nombreuses difficultés qu'éprouve actuellement cette commune dans la gestion des financements FADeC, nous estimons qu'elle gagnerait à résoudre d'abord les problèmes liés à la gestion des financements FADeC car c'est grâce aux investissements qu'elle amorcerait un développement.

Au vu de tout cela, nous retenons la problématique n°3 liée à l'efficacité dans la gestion des financements FADeC. Sa résolution permettra de mieux impacter le développement de la commune. C'est donc dans le souci de participer à la résolution de ces problèmes que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème :

«Problématique d'une gestion efficace des financements FADeC alloués aux collectivités locales : cas de commune d'Abomey-Calavi».

A présent, nous passons à la spécification de la problématique choisie ainsi qu'à la détermination des différentes séquences de résolution de cette dernière.

Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et détermination des séquences de résolution

Spécifier le problème à résoudre, c'est préciser les contours du groupe de problèmes choisis en vue d'une meilleure compréhension, tout en se débarrassant des problèmes spécifiques qui ne nécessitent plus d'être résolus.

I- Spécification de la problématique

Nous avons auparavant identifié trois problèmes spécifiques que sont :

- tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC ;
- faible niveau de consommation du FADeC investissement ;
- insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC.

Pour le problème de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC , il est d'actualité et sa résolution se fait pressante car elle imprimera à coup sûr, de nouvelles inflexions dans la gestion du FADeC par la commune. La gestion financière de la commune ne s'en porterait que mieux. La même chose vaut pour les problèmes spécifiques relatifs au faible niveau de consommation du FADeC investissement et à

l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC. Ils sont d'actualité et se posent avec acuité à la Mairie d'Abomey-Calavi. De plus, le degré de complexité de ces problèmes permet qu'ils fassent l'objet de travaux de recherches. Nous maintenons, pour la suite de notre étude, les problèmes spécifiques suivants :

- tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC (problème spécifique n°1) ;
- faible niveau de consommation du FADeC investissement (problème spécifique n°2) ;
- insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC (problème spécifique n°3).

Le contenu de la problématique étant défini, précisons à présent les séquences de sa résolution.

II- Séquences de résolution de la problématique spécifiée

Pour résoudre les problèmes identifiés et dont les différentes approches de résolution ont été exposées ci-dessus, nous adopterons une démarche en douze étapes à savoir :

- 1- fixation des objectifs à atteindre ;
- 2- formulation des hypothèses de travail ;
- 3- construction du tableau de bord de l'étude ;
- 4- revue de littérature ;
- 5- choix des outils de mobilisation des données ;
- 6- choix des outils d'analyse des données ;

7- mobilisation des données ;

8- analyse des données ;

9- établissement du diagnostic ;

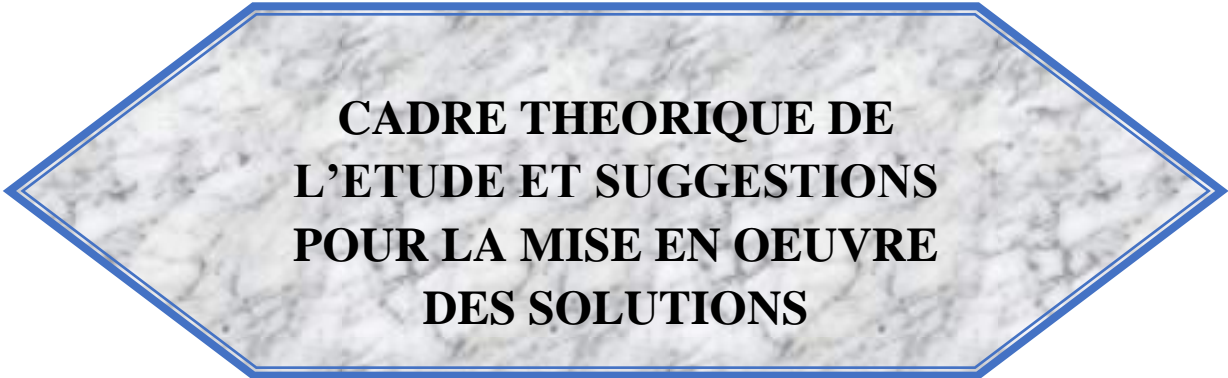
10- proposition de solutions ;

11- conditions de mise en œuvre des solutions proposées ;

12- construction du tableau de synthèse de l'étude.

Ces différentes étapes feront l'objet de la deuxième partie de notre étude.

CHAPITRE DEUXIEME :



**CADRE THEORIQUE DE
L'ETUDE ET SUGGESTIONS
POUR LA MISE EN OEUVRE
DES SOLUTIONS**

Il s'agit pour nous dans cette partie, de formuler les objectifs et les hypothèses de l'étude et de préciser le cadre méthodologique susceptible de favoriser la résolution des problèmes identifiés.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Cette section nous permet de fixer les objectifs de l'étude, de formuler les hypothèses de la recherche, de présenter la revue de la littérature afin de retenir les outils de la méthodologie de recherche.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Le but ici est de fixer les objectifs, d'identifier les causes supposées être à la base des problèmes afin de formuler les hypothèses de l'étude et de faire la revue de littérature.

I- Objectifs et hypothèses de l'étude

Il s'agit ici de déterminer les objectifs de notre étude et de formuler les hypothèses en fonction des problèmes retenus.

A- Objectifs de l'étude

Ils sont formulés par rapport aux différents problèmes précédemment identifiés. Nous distinguons un objectif général et trois objectifs spécifiques.

1- Objectif général

Déterminer les conditions pour une gestion efficace des financements FADeC par la commune d'Abomey-Calavi.

2- Objectifs spécifiques

Nous avons trois objectifs spécifiques à savoir :

- définir les conditions permettant un bon suivi des règles prescrites en matière de gestion des dotations FADeC;
- rechercher les mesures d'accroissement de la consommation des financements FADeC investissement;

- identifier des conditions d'une traçabilité rigoureuses des ressources FADeC

B- Formulation des hypothèses

Elle ne peut être faite sans les causes qui sont supposées être à la base de chacun des problèmes retenus. Une fois ces causes trouvées, la plus plausible est retenue pour permettre la formulation des hypothèses de chacun des problèmes spécifiques. Pour chacun des problèmes spécifiques, les causes identifiées sont classées par ordre croissant d'importance.

1-Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Après l'analyse du problème relatif à la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC, trois causes sont susceptibles d'être à la base du problème. Il s'agit principalement :

- ✓ du manque de volonté des élus locaux pour une gestion financière transparente ;
- ✓ de l'absence d'un système interne de contrôle et de suivi financier ;
- ✓ du manque de personnel qualifié.

En effet, l'on ne peut évoquer le manque de volonté des élus locaux comme cause de ce problème. Ceci s'explique par le fait que la raison d'être des Communes se base sur la bonne volonté des acteurs de gestion pour un processus de développement efficace. Pour ce qui est du manque de personnel qualifié, il pourrait justifier ce problème, puisqu'il constitue une faiblesse de l'organisation. De plus, s'il existait une cellule ou un système interne de contrôle et de suivi de la gestion des dotations FADeC, le problème n'existerait pas. Mais, cette cellule ne serait composée essentiellement que des agents faisant partie du personnel. De ce point de vue, si le personnel existait, la cellule serait créée et le contrôle serait efficace. Ainsi, le manque de personnel qualifié justifie ce problème. Ainsi notre hypothèse se formule comme suit : « le

manque de personnel qualifié explique la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC » (hypothèse n°1).

2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

Au sujet du faible niveau de consommation des financements FADeC investissement, nous avons recensé trois causes possibles à savoir :

- ✓ la maîtrise insuffisante de la procédure de passation des marchés ;
- ✓ la lourdeur de la procédure de passation des marchés publics ;
- ✓ le retard dans le transfert des fonds par l'Etat.

La maîtrise insuffisante des procédures de passation des marchés publics est théoriquement susceptible d'engendrer le problème, mais faut-il rappeler que ce ne sont que des actions éparses de formation et de recyclage du personnel qui sont menées pour l'appropriation des techniques nouvelles de passation des marchés même complexes. On comprend donc que cette cause est écartée. De même, nous estimons que, même si la procédure de passation des marchés publics est simplifiée et que les fonds nécessaires ne sont pas mis à disposition en temps opportun, le FADeC investissement ne peut être véritablement consommé. Il s'en suit donc que le retard dans le transfert des fonds par l'État est la cause la plus plausible. En conséquence, nous pouvons formuler l'hypothèse spécifique n°2 comme suit : « **le retard dans le transfert des fonds par l'État est responsable du faible niveau de consommation du FADeC investissement** ».

3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Nous avons retenu trois causes essentielles. Il s'agit de :

- ✓ l'inexistence d'un système de conservation des archives ;
- ✓ l'absence d'un contrôle annuel de l'utilisation des fonds ;
- ✓ la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC.

L'inexistence d'un système de conservation des archives peut être la véritable cause. Mais la comptabilité n'est pas bien tenue. Dès lors, la question se pose de savoir quelles pièces justificatives devons-nous archiver ? De ce point de vue, l'inexistence d'un système de conservation des archives nous paraît moins déterminante.

Concernant l'absence d'un contrôle annuel de l'utilisation des fonds, l'élaboration régulière et à bonne date des comptes annuels (compte de gestion et compte administratif), constitue une modalité pour le contrôle annuel et, c'est un moyen de pression de la part des autorités du Trésor public, pour un bon suivi et un renouvellement des dotations FADeC. Aussi est-il prévu dans le manuel de procédure du FADeC des dispositifs de contrôle qui comportent :

- les audits annuels des commissions conjointes (Ministère en charge des Finances Ministère en charge de la Décentralisation) composées des Inspecteurs des Affaires Administratives ;
- les missions de contrôle techniques externes des réalisations en complément des audits annuels.
- les inspections et vérifications approfondies des corps habilités de l'État : (i) chambre des comptes, (ii) Inspection Générale des Finances (IGF), (iii) Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA). Chaque année le contrôle est effectif ainsi cette cause est également écartée.

Quant à la négligence du personnel de la Mairie, elle nous paraît être à l'origine de ce problème. Car, si les dispositions prévues par les textes pour une structure ne sont pas respectées, nous pensons qu'on peut, a priori, tenir pour responsable le personnel de cette structure dans son exécution.

Ceci nous conduit à formuler l'hypothèse spécifique n°3 suivante :
« l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC est due à la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC ».

4-Hypothèse liée au problème général

Les causes spécifiques étant obligatoirement des manifestations de la cause générale, nous n'avons pas pu trouver une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Cela étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et, par conséquent, une hypothèse générale.

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs de l'étude, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de travail sont résumés dans le tableau de bord de l'étude.

II- Tableau de bord de l'étude et revue de littérature

Cette partie est consacrée à la revue de littérature et au tableau de bord de l'étude

A- Tableau de Bord de l'Etude

Avant de présenter le tableau de bord de l'étude, nous allons définir au préalable son rôle. Le Tableau de Bord de l'Etude (TBE) est un outil récapitulatif des grands centres d'intérêts de la recherche effectuée. Il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic puis des solutions à proposer. Ce tableau est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs formulés, des causes supposées être à la base des problèmes et des hypothèses de l'étude.

Tableau n°5 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectif de recherche	Causes supposées	Hypothèses	
Niveau général	Inefficacité dans la gestion des financements FADeC par la commune d'Abomey-Calavi	Déterminer les conditions pour une gestion efficace des financements FADeC par la commune d'Abomey-Calavi			
N I V E A U X S P E C I F I Q U E S	1	<u>Problème spécifique</u> Tendance au non respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC	<u>Objectif</u> Définir les conditions permettant un bon suivi des règles prescrites en matière de gestion des dotations FADeC	<u>Cause supposée</u> Le manque de personnel qualifié	<u>Hypothèse spécifique</u> le manque de personnel qualifié explique la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC
	2	<u>Problème spécifique</u> Le faible niveau de consommation du FADeC investissement	<u>Objectif</u> Rechercher les mesures d'accroissement de la consommation des financements FADeC investissement	<u>Cause supposée</u> Retard dans le transfert des fonds par l'Etat	<u>Hypothèse spécifique</u> le retard dans le transfert des fonds par l'Etat est responsable du faible niveau de consommation du FADeC investissement
	3	<u>Problème spécifique</u> L'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC	<u>Objectif</u> Identifier des conditions d'une traçabilité rigoureuse des ressources FADeC	<u>Cause supposée</u> La négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC	<u>Hypothèse spécifique</u> l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC est due à la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC

Source : Réalisé à partir de nos observations de stage

B- Revue de littérature

La revue de la littérature est un exercice qui permet, dans le cadre de toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises, à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés.

1- Contributions antérieures sur le problème général de l'inefficacité dans la gestion des financements FADeC.

Gérer c'est l'action ou la manière de diriger, d'administrer, d'organiser quelque chose. La gestion financière est l'ensemble des processus, règles, normes, valeurs et institutions grâce auxquels les différents acteurs (organismes publics locaux, d'État et internationaux, entreprises, mouvements sociaux et citoyens, entre autres) gèrent les actifs et les flux financiers.

« Le vocable de gestion reposant sur la décentralisation des attributions, des responsabilités et des pouvoirs qui organisent, assurent et interprètent la comparaison entre les objectifs assignés et les résultats obtenus en vue d'engager les responsabilités de prendre des mesures correctives et des sanctions » (Lexique de gestion, 5^{ème} édition, **page 213**).

Avec l'avènement de la décentralisation, les collectivités locales se sont vues reconnaître un certain nombre de compétences. L'exercice de ces compétences requiert des moyens dont les collectivités locales ne disposent pas toujours. C'est ainsi qu'a été institué, par décret n°2008-276 du 19 Mai 2008, le FADeC qui est un mécanisme national de financement des communes. La question de gestion du financement des collectivités locales a fait l'objet de réflexions de la part de plusieurs auteurs.

Ainsi, **Michel BOUVIER** dans (les finances locales, p.124), soulignant l'importance du financement par concours de l'État affirme que « le transfert des ressources par l'État doit pouvoir s'accompagner de mécanismes permettant une gestion efficace des fonds alloués ».

De plus, selon **François Yatta (2006)**, dans la revue «La gouvernance financière locale», les collectivités locales évoluent dans un contexte difficile,

caractérisé par le décalage entre les nouvelles compétences transférées par la décentralisation et les moyens alloués dans les budgets. Cet auteur dont l'essentiel de l'étude est centré sur la gestion financière locale dans le contexte de la décentralisation en Afrique, met l'accent sur trois axes : la réalisation des investissements publics nécessaires à la promotion des économies locales, la mobilisation des ressources au niveau local ainsi qu'une gestion plus participative au niveau local. Il met aussi l'accent sur les acteurs impliqués. Ils affirment que la gouvernance financière et économique repose sur certaines valeurs universelles qui se traduisent par des compétences allouées à chaque acteur appelé à intervenir dans la gestion de la planification économique locale. Elle implique l'État, les Collectivités Territoriales (CT), la société civile, le secteur privé et les opérateurs engagés dans le cadre de la coopération décentralisée. La décentralisation, en tant que l'une des étapes les plus importantes vers la gouvernance économique locale, répond à une revendication identitaire à travers la recherche de la constitution d'ensembles territoriaux cohérents.

En abondant toujours dans le même sens, le **Collectif Démocratie et Modernité, Association Targa-Aide (2013)** dans le « Guide sur les pratiques de bonne gouvernance économique et financière des collectivités territoriales au Maroc »; affirme que les bonnes pratiques en gouvernance économique et financière sont fondées sur la participation des citoyens et des groupes d'intérêts formels et informels impliqués dans l'action économique locale et qui cherchent à être impliqués dans la prise de décision et le contrôle.

2- Exposé sur le problème de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC

Ce problème soulève en général le caractère de la compétence. Notre base d'analyse est notre cours de déontologie administrative et la vision actuelle du développement de notre pays. Il s'agit de la recherche à tout prix de la compétence et de la politique de « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut » sans

oublier que l'excellence au sommet doit commencer par sa promotion à la base. De ce fait, il requiert la mise en application dans la gestion des postes, de la politique de la promotion de l'excellence, soit par le renforcement du niveau des agents, ou le recrutement de cadres compétents dans l'optique d'assurer un rendement meilleur, et ceci pour la performance des résultats de la Commune.

Par ailleurs, l'ex-Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, Monsieur **Alassane SEIDOU**, a précisé que la bonne gouvernance financière dépend aussi des actions à mener pour renforcer les capacités de gestion des responsables impliqués dans ladite gestion.

Il s'agit entre autres :

- du renforcement des capacités des administrations communales en ressources humaines ;
- de l'organisation des ateliers de formation pour le renforcement des capacités de la CONAFIL dans le domaine de la décentralisation financière. (cf. la Territoriale n°19, 2010 pages 8, 9 et 29)
- du renforcement des capacités du Secrétariat Permanent de la CONAFIL en ressources humaines nécessaires en vue de lui permettre d'assurer convenablement une utilisation optimale et transparente des ressources financières du FADeC (cf. la Territoriale n°22, page3).

3-Exposé sur le problème du faible niveau de consommation des FADeC investissement

Les dépenses d'investissements sont nécessaires pour le développement à la base. C'est ainsi **que l'article 23 de la loi n°98-07 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin stipule :** « il est fait obligation à la commune d'inscrire en section d'investissement, les crédits nécessaires à l'exécution, chaque année, de dépenses d'équipement et d'investissement en vue de promouvoir le développement à la base ... ».

Il faut ajouter que ces dépenses, compte tenu de leur nécessité doivent connaître une évolution tendancielle. De même, l'article 84 **de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin** stipule : « 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 investissements réalisés dans le cadre du budget de la commune doivent être compatibles avec le programme annuel d'investissement qui est une déclinaison annuelle du programme de développement de la commune.

Les ressources financières accusent beaucoup de retard avant de parvenir aux Communes. Unanimes sur le sujet, les maires avouent que ce retard cause un grave préjudice à l'administration locale. Pour remédier à ce problème devenu récurrent, le gouvernement béninois, par la lettre n°0075/MEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2009 portant notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2009, a institué que la mise en place des subventions de l'Etat aux Communes emprunte la procédure d'engagement-ordonnancement. Autrement dit, contrairement à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques qui exige quatre phases distinctes et obligatoires que sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement, la procédure engagement-ordonnancement combine les trois premières étapes en une seule à savoir l'engagement-ordonnancement.

Toujours dans le souci d'accélérer le transfert des ressources vers les communes, **Naïmatoulaïth DANGO**(2010) « *Contribution à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC* » propose pour remédier au retard dans le transfert des ressources qu'on se base sur le manuel de procédure du FADeC qui indique par exemple les délais à respecter au cours de la procédure de mise à disposition des subventions au profit des communes.

Abondant dans le même sens, **Dominique SAMBIENOU**, ancien Maire de Cobly déclare ce qui suit : « c'est comme si on nous tendait un animal dont on retient la corde » (cf. la Territoriale n°0022 de septembre 2011, page 23).

Et **Clément GNONLONFOUN** de renchérir : « ce qui est annoncé n'arrive pas en totalité et au moment opportun. Les fonds sont restés en chemin ». Il va même plus loin en affirmant que « la consommation des fonds FADeC est souvent difficile pour les Communes parce qu'on ne nous libère les dotations que pratiquement à la fin de l'année ».

Naïmatoulaith DANGOU propose alors dans son mémoire intitulé « **Contribution à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC** » pour la résolution de ce problème, l'adoption de la procédure exceptionnelle engagement-ordonnancement.

Pour **Noureddine BENSODA** (stratégie de l'investissement public et l'efficacité des marchés publics), « la dépense publique et plus particulièrement l'investissement public, constitue les enjeux politiques, économiques, financiers et sociaux. Il suscite de plus en plus l'intérêt de l'opinion publique et de la société civile, qui s'interroge en toute légitimité, sur la destination de l'argent public ». A cet effet les collectivités locales sont tenues de déployer des efforts nécessaires pour assurer un investissement fort et croissant à la population locale.

Il faut souligner que les collectivités locales étaient créées aux fins d'amorcer le développement à la base. Il est donc impérieux d'affirmer que les politiques de celles-ci doivent répondre aux exigences de la population locale. Plusieurs pays comme la France, les Pays-Bas, l'Irlande adoptent aujourd'hui cette approche basée sur l'implication de la population dans les projets de développement en recueillant leurs avis. Ce qui permet de s'enquérir des réels besoins de la population. Mais force est de constater que « les collectivités africaines n'ont qu'une vague idée des besoins en terme d'investissement et d'entretien au point où les succès en matière de mobilisation des ressources sont

immédiatement annihilés par une explosion des charges de fonctionnement » (François Paul YATTA, la revue africaine des finances locales, PDM n°2). Compte tenu de l'importance de dépenses d'investissement, leur pérennisation nous paraît évidente.

4- Exposé sur le problème de l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC

La tenue d'un registre spécifique pour la comptabilité auxiliaire des ressources du FADeC a été prévue par le manuel de procédures. En effet, dans le souci d'apprécier l'impact du FADeC dans le développement de la Commune et de suivre l'évolution des dépenses sur FADeC, le manuel de procédures a prévu entre autre un contrôle de l'utilisation des fonds (montant total mis à disposition, type d'opération et éligibilité, rythme de consommation, délais de mise à disposition des fonds, délais de paiement) et un contrôle sur l'existence des pièces justificatives et la tenue des registres (registre des engagements, registre des mandats de paiement, registre auxiliaire FADeC). La traçabilité est donc inhérente à la gestion publique mais plus encore à la gestion financière publique. Ainsi, celui qui a à sa charge la gestion des deniers publics doit nécessairement tenir une comptabilité. Cette comptabilité budgétaire sert évidemment de base pour le contrôle de l'action publique. Le terme contrôle n'est donc pas nouveau dans les finances publiques, les outils les plus importants pour gérer étant sans doute ceux de pilotage et de contrôle. Pour **Henri BOUQUIN**, il y a trois niveaux de contrôle :

- le contrôle stratégique qui concerne les buts de l'entreprise et les stratégies à employer pour atteindre ces buts ;
- le contrôle de gestion qui permet aux dirigeants de suivre la mise en œuvre de la stratégie ;
- le contrôle d'exécution ou contrôle opérationnel qui concerne les tâches courantes.

La notion de contrôle est définie par **Henri FAYOL** au XIX^{ème} siècle. Selon lui, administrer c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et **contrôler**. Dernière phase du processus de gestion, le contrôle suppose alors qu'on s'assure que l'organisation progresse vers l'objectif défini dans le plan. Pour que les résultats se conforment aux prévisions, il faudra arriver d'abord à identifier ceux auxquels sont dus les écarts constatés et prendre ensuite des mesures correctives visant l'amélioration des résultats. Du reste, le fait de montrer les résultats permet de conférer plus de crédibilité au processus et d'assurer la responsabilité face à la collectivité, aux bénéficiaires du projet, aux intermédiaires et aux donateurs dans la mesure où il systématise l'obligation de rendre compte. Il favorise également l'apprentissage continu, la prise de décisions éclairées et l'affectation adéquate des ressources.

Dans le même ordre d'idées, la déclaration de Paris soutient, en ce qui concerne la gestion des ressources et l'amélioration du processus de décision en vue d'obtenir des résultats, que « les pays partenaires s'engagent à :

- raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle ;
- s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notifications orientés vers les résultats, à l'aide desquels seront suivis les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielles de développement ».

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude

Cette partie fait ressortir la méthodologie de notre étude à travers les approches empiriques et théoriques adoptées.

I- Approches empiriques

La dimension empirique vise à mettre en exergue la technique d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation. Ainsi, nous devons :

- fixer les objectifs de l'enquête ;

-
- identifier le cadre de l'enquête et la population mère ;
 - définir les techniques et outils de collecte des données ;
 - retenir les outils de dépouillement et de présentation des données.

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

1- Objectif de l'enquête

Notre enquête a pour objectif de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, notre enquête nous permet de voir si :

- le manque de personnel qualifié explique la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC;
- le retard dans le transfert des fonds par l'État est responsable du faible niveau de consommation du FADeC investissement ;
- l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC est due à la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC.

2- Identification de la population mère

La population mère est constituée des agents des services de la Commune d'Abomey-Calavi, de la Recette-Perception de la CONAFIL ainsi que de quelques personnes ressources.

Pour collecter les données nécessaires à cette étude, la population identifiée sera interrogée au moyen d'un guide d'entretien (annexe n° 2) et d'un questionnaire (Annexe n° 1).

En vue de faciliter la compréhension, les questions ont été conçues par rapport aux problèmes spécifiques identifiés afin de permettre de manière directe la vérification des hypothèses.

B- Echantillonnage, centre d'intérêt du questionnaire, technique de dépouillement, de traitement et de présentation des données recueillies

1- Echantillonnage

La taille de l'échantillon de la population mère est composée de 40 agents répartis comme suit :

- les services économiques et financiers de la Commune d'Abomey-Calavi : 20
- la Recette-Perception d'Abomey-Calavi : 10 ;
- La CONAFIL : 5
- les personnes ressources : 5.

✓ Outils de collecte des données

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possibles pour la collecte des informations exactes dont on a besoin. C'est pourquoi la mobilisation des données, dans le cadre de la présente étude, est faite au moyen de guide d'entretien et d'un questionnaire administrés à l'échantillon représentatif choisi.

2- Technique de dépouillement et outils statistiques de présentation des données

✓ Technique de dépouillement des données

A la fin de la collecte des données, nous avons procédé à un dépouillement manuel sur la base d'une feuille de dépouillement conçue pour chaque question.

✓ Outils statistiques de présentation des données

Les résultats de nos enquêtes sont présentés par la méthode du tri à plat, compte tenu de leurs caractères qualitatifs.

II- Dimension théorique

La dimension théorique permet de choisir les outils d'analyse des données collectées. Les approches utilisées nous permettront de présenter la théorie

retenue et fixer le seuil de décision des données collectées en vue de fixer les causes réelles des problèmes identifiés.

**A- Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°1 et norme
d'amélioration de la situation**

Pour analyser le problème spécifique n°1 : la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC, nous avons choisi la théorie d'Alassane SEIDOU qui soutient « la bonne gouvernance financière dépend aussi des actions à mener pour renforcer les capacités de gestion des responsables impliqués dans ladite gestion ».

Comme norme d'amélioration, nous retenons le respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC.

**B-Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°2 et norme
d'amélioration de la situation**

En ce qui concerne le problème spécifique n°2 : faible taux de consommation du FADeC investissement, nous avons retenu l'approche théorique de Clément GNONLONFOUN. Cet auteur préconise que la consommation des fonds FADeC est souvent difficile pour les communes parce qu'on ne libère les dotations que pratiquement à la fin de l'année.

La norme d'amélioration est l'accroissement de la consommation des financements FADeC investissement

**C- Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°3 et norme
d'amélioration de la situation**

Quant au problème spécifique n°3 : l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC, la théorie à retenir est celle de **R. K. DJIMA** qui affirme qu'il n'y a pas de bonne gestion sans un système de contrôle efficace.

La norme d'amélioration est la bonne tenue des registres FADeC par la Mairie d'Abomey-Calavi.

D- Seuil de décision pour la vérification des hypothèses liées aux problèmes spécifiques

Concernant chaque problème spécifique, une question à trois items spécifiés et un item 'autres (à préciser)' a été posée aux enquêtés. Donc, une question posée aux enquêtés comporte trois items spécifiés. Si nous supposons que le poids total des items spécifiés est de 100%. Le poids moyen sera alors de 33,33%. Ainsi le choix se fera par rapport à l'item spécifié qui aura obtenu un poids supérieur au poids moyen de 33,33%. Toutefois, au cas où aucun item spécifié n'aurait atteint ce poids, ce sera celui qui aura le poids le plus élevé qui sera retenu. Le même seuil est valable pour tout item non spécifié.

Section 2 : Des enquêtes de vérification aux recommandations pour la mise en œuvre des solutions

Cette section met en exergue d'une part la présentation, l'analyse des résultats de l'enquête et le diagnostic, puis d'autre part les approches de solution et les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Présentation, analyse des résultats de l'enquête et diagnostic

Cette partie rend compte de la collecte et de l'analyse des données d'une part, puis de l'établissement du diagnostic d'autre part.

I- Réalisation et présentation des données de l'enquête

A- Réalisation de l'enquête

La réalisation de l'enquête a nécessité une préparation. Cette enquête ne s'est pas déroulée sans difficultés.

1- Mobilisation des données

L'obtention de données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possibles pour la collecte des informations dont on a besoin. C'est ce qui nous a amenés à adresser un questionnaire et un guide d'entretien à l'échantillon.

2- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies

Diverses difficultés rencontrées ont constitué des obstacles au bon déroulement de l'enquête. L'indisponibilité des enquêtés en vue des entretiens a posé un sérieux problème du fait qu'ils sont souvent très occupés. En outre, l'accès à certains documents budgétaires n'a pas été facile compte tenu du caractère sensible du sujet. Les documents ont été mis à disposition juste pour consultation. Les limites des données recueillies sont liées à la marge d'erreurs due à la négligence des enquêtés devant remplir les questionnaires et la méfiance de ces derniers. Ces limites n'entachent en rien la fiabilité des résultats de cette étude.

B- Présentation des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

Avant de procéder à la vérification des hypothèses, les résultats obtenus à l'issue de l'enquête seront présentés et analysés par problème spécifique.

1- Présentation et analyse des données

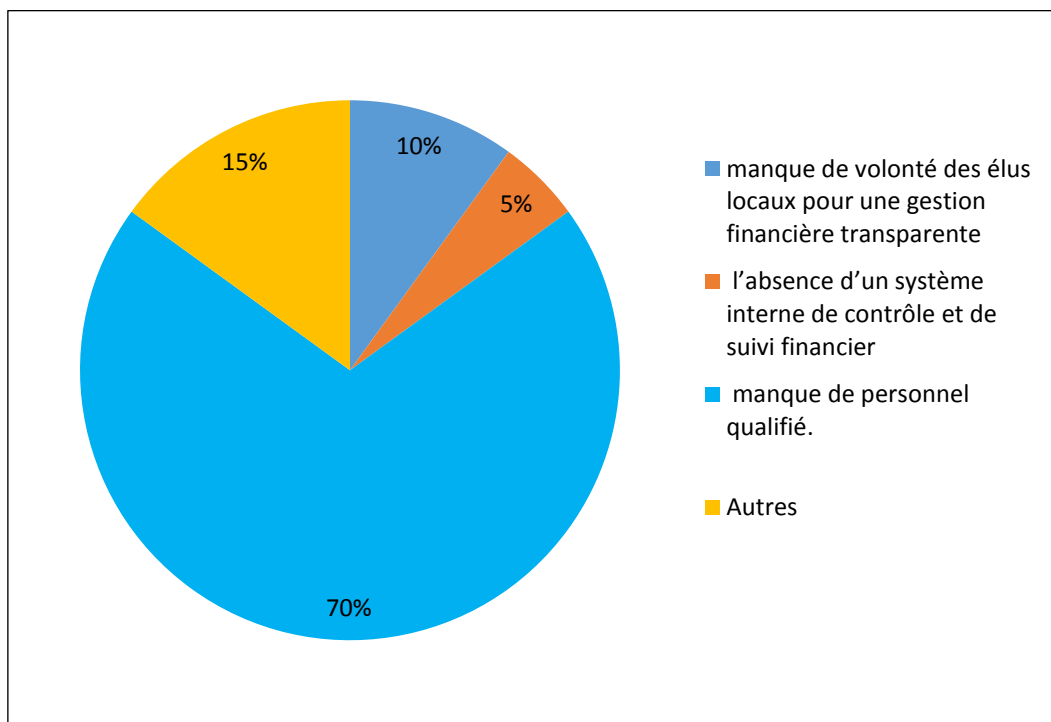
Le questionnaire ayant été validé et administré, il s'agit maintenant de présenter les résultats de l'enquête en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution et de procéder à l'analyse des données.

➤ Présentation et analyse des données relatives à la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, un avis a été principalement demandé aux enquêtés : Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des financements FADeC?

Les données numériques relatives au questionnaire figurent en Annexe n°6. Sur cette base les données se présentent comme suit :

Graphique n°5 : Répartition des opinions sur la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC



Source : réalisé par nous même à partir des données des enquêtes

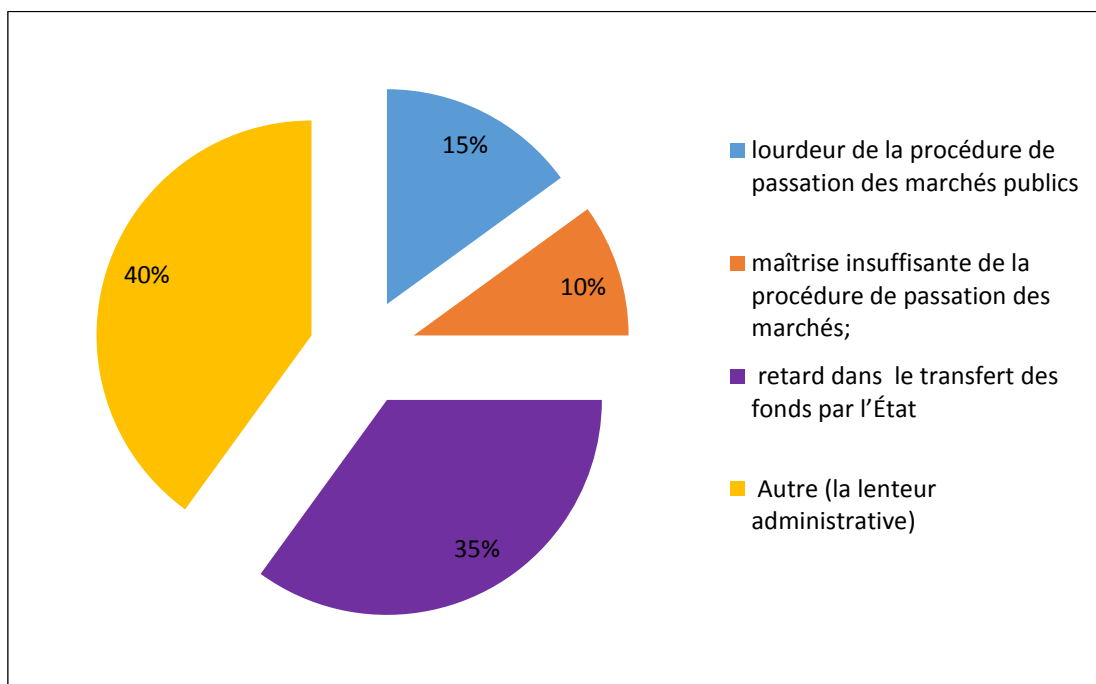
L'analyse de ces résultats révèle que :

- 5% des enquêtés déclarent que la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC s'explique par l'absence d'un système interne de contrôle ;
- 10% des enquêtés pensent que la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC est due au manque de volonté des élus locaux pour une gestion financière transparente ;
- 15% des enquêtés penchent pour d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique de 'méconnaissance des procédures' ;
- 70% des enquêtés pensent que le manque de personnel qualifié explique la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC.

➤ **Présentation et analyse des données relatives au faible niveau de consommation des fonds FADeC investissement**

Par rapport à la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, une question a été posée aux enquêtés : Qu'est-ce qui, selon vous, explique le faible niveau de consommation du FADeC investissement

Graphique n°6 : Répartition des opinions sur le faible niveau de consommation des fonds FADeC investissement



Source : réalisé par nous même à partir des données des enquêtes

Les résultats de nos enquêtes ainsi résumés nous indiquent ce qui suit :

- 10 % des enquêtés estiment que c'est la maîtrise insuffisante de la procédure de passation des marchés qui est à l'origine de faible niveau de consommation des fonds FADeC investissement ;
- 15% des enquêtés pensent que la lourdeur de la procédure de passation des marchés publics explique le faible niveau de consommation des fonds FADeC investissement ;

- 35% des enquêtés trouvent que c'est plutôt le retard dans le transfert des fonds par l'État qui est à l'origine du faible niveau de consommation des fonds FADeC investissement ;

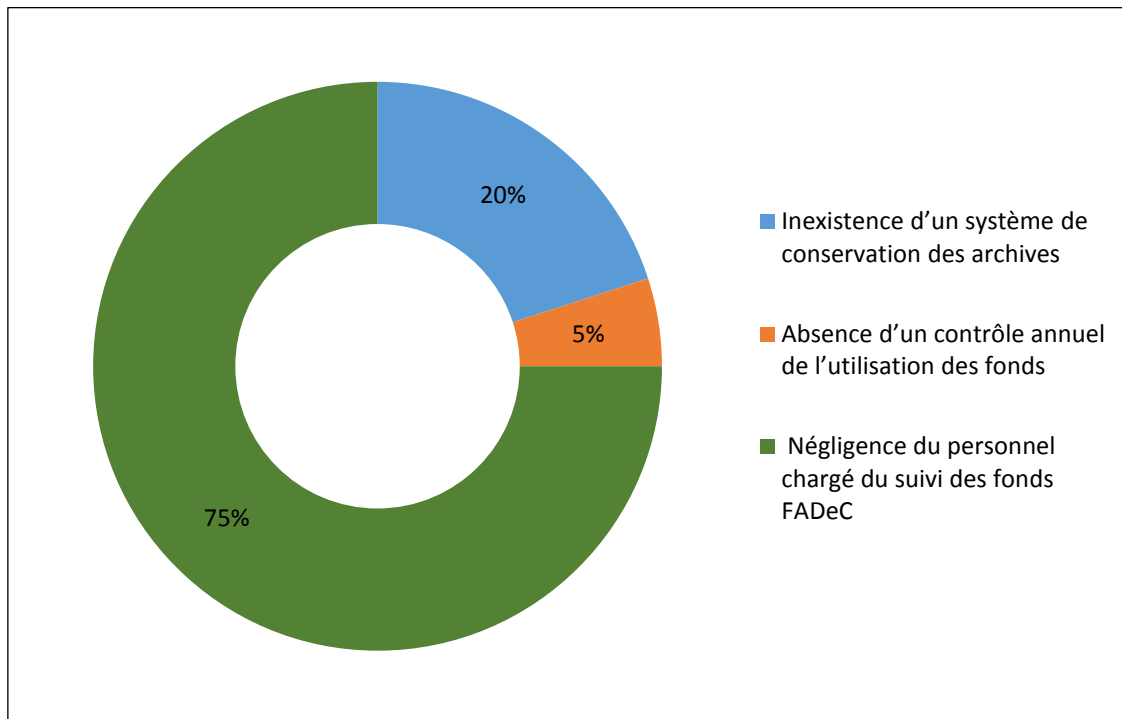
- 40 % des enquêtés évoquent d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique suivante : 'lenteur administrative'

Le seuil de décision retenu est de considérer comme cause réelle du problème spécifique n°2 la cause qui obtiendrait au moins 33,33% des avis des enquêtés. On retient donc ici que le retard dans le transfert des fonds par l'État et la lenteur administrative sont à l'origine du problème n°2.

➤ **Présentation et analyse des données relatives à l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC**

Nous avons fait cas dans notre état des lieux de l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC. Suite à ce problème, l'hypothèse spécifique n°3 a été formulée et une question de notre questionnaire a été consacrée à sa vérification : Quelle est, selon vous, la cause de l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC? Les réponses recueillies se présentent comme suit :

Graphique n°7 : Répartition des opinions sur l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC



Source : réalisé par nous même à partir des données des enquêtes

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 5 % des enquêtés trouvent que l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC est due à l'absence d'un contrôle annuel de l'utilisation des fonds ;
- 20 % des enquêtés estiment que l'inexistence d'un système de conservation des archives justifie l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC ;
- 75 % par contre, avancent que c'est la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC qui est à l'origine de l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC.

2- Vérification des hypothèses spécifiques

Après la présentation de ces données, une appréciation sera faite du degré de validité des hypothèses à partir de l'analyse des données de l'enquête.

a- Vérification de l'hypothèse spécifique n°1

Suite à l'enquête, il ressort que le manque de personnel qualifié est à la base de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC. L'hypothèse n°1 est donc confirmée par l'enquête.

b- Vérification de l'hypothèse spécifique n°2

Au regard des données recueillies lors de l'enquête, il résulte que le retard dans le transfert des fonds par l'Etat et la lenteur administrative sont à la base du faible niveau de consommation des dotations FADeC investissement. L'hypothèse de base n°2 est donc partiellement confirmée.

c- Vérification de l'hypothèse spécifique n°3

De l'analyse des données issues de l'enquête, il résulte que la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC explique l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC. L'hypothèse de base n°3 est donc vérifiée par l'enquête.

II- Synthèse du diagnostic

A l'issue de la vérification des hypothèses, le diagnostic de la gestion budgétaire de la commune d'Abomey-Calavi se présente comme suit :

A- Diagnostic relatif au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que **le manque de personnel qualifié est à l'origine de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC** (élément de diagnostic n°1).

B-Diagnostic relatif au problème spécifique n°2

La vérification partielle de l'hypothèse spécifique n°2 nous conduit à la reformuler. Nous avons retenu définitivement que **le retard dans le transfert des fonds par l'Etat et surtout la lenteur administrative sont responsables du faible niveau de consommation du FADeC investissement** (élément de diagnostic n°2).

C- Diagnostic relatif au problème spécifique n°3

La vérification de l'hypothèse spécifique n°3 nous permet de retenir définitivement que **l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC est due à la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC** (élément de diagnostic n°3).

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Le diagnostic une fois établi, il est question dans ce paragraphe de proposer d'abord des approches de solutions en vue de l'éradication des différentes causes se trouvant à la base des problèmes identifiés. Ensuite, l'attention est portée sur les conditions nécessaires à remplir pour la mise en œuvre des solutions, en vue d'une meilleure efficacité dans la gestion des fonds FADeC.

I- approches de solutions

Les approches de solutions ici visent à corriger les insuffisances relatives à chaque problème spécifique.

A- Approches de solutions au problème de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC.

Rappelons que le diagnostic établi retient le manque de personnel qualifié comme cause du non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC. C'est pour cette raison que nos propositions consistent principalement à l'organisation des séminaires ou ateliers de recyclage des agents chargés de la gestion des dotations FADeC, au renforcement de la qualité du personnel existant par le recrutement ou la nomination d'agents compétents ou disposant du profil requis. Il urge également qu'un plan de formation des agents de la mairie soit défini et adopté pour permettre la mise en stage annuelle, tel que cela se passe au niveau de l'Etat.

B- Approches de solutions au problème du faible niveau de consommation des fonds FADeC investissement

Deux causes sont principalement à l'origine de ce problème : le retard dans le transfert des fonds par l'Etat et la lenteur administrative. Des actions correctrices doivent donc être entreprises tant au niveau du transfert qu'au niveau de la lenteur administrative. Ainsi :

➤ Concernant le retard dans le transfert des fonds

Pour que les transferts des fonds n'accusent plus de retard, il est alors nécessaire que l'Etat accélère 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 des ressources du FADeC aux Communes, doivent s'efforcer de respecter strictement les délais prévus par le manuel de procédures du FADeC. L'on doit penser également à assouplir la procédure de transfert en adoptant une procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques, en l'occurrence, la procédure d'exécution des dépenses publiques par engagement-ordonnancement. A l'aide d'une telle procédure, l'acheminement des ressources se fera de façon plus rapide, au bonheur des communes.

➤ Concernant la lenteur administrative

Le Maire en sa qualité de Personne Responsable de Marché Public (PRMP), pourrait veiller à ce que chaque acteur de la chaîne de passation des marchés respecte rigoureusement les délais des procédures prévus par le CMPDSP. Sur ce point par exemple les délais ne sont pas du tout respectés par la Mairie.

A cet effet, le Maire de la commune doit mettre tout en œuvre pour faire respecter les délais de passation des marchés et de documenter chaque projet avec les délais à chaque étapes à savoir :

- la preuve de publication du DAO ;
- le PV d'ouverture des offres, d'analyse des offres et d'attribution provisoire ;

-
- la preuve d'affichage des attributions provisoires ;
 - les écrits adressés aux soumissionnaires malheureux ;
 - de la transmission du dossier aux structures de contrôle (CCMP ou DNCMP) ;
 - les avis des structures de contrôle ;
 - de la transmission du dossier à la tutelle après signature.

C'est dire donc qu'en définitive, chaque agent est appelé à accomplir, en temps opportun, les tâches qui relèvent de sa responsabilité.

C- Approches de solutions au problème de l'insuffisance dans la traçabilité des ressources FADeC

Conformément au diagnostic établi, c'est la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC qui est à l'origine de ce problème. A cet effet, le Maire pourrait instruire le Directeur des Ressources Financières à tenir correctement les registres comptables dans les conditions normales.

Ainsi, de façon spécifique, le DRF pourrait:

- faire coter et parapher les registres avant leur utilisation et les remplir chronologiquement ;
- faire tenir le registre FADeC suivant les règles de l'art en évitant les surcharges, les écritures au crayon et d'en arracher des feuilles ;
- veiller à la tenue régulière d'une comptabilité pour le suivi de la consommation des dotations FADeC ;
- mettre en place un contrôle mensuel du suivi de la tenue des registres.

II- conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude

Les solutions évoquées ci-dessus constituent des stratégies pour améliorer la gestion budgétaire ; lesquelles nécessitent des précisions pour que leur application soit effective et efficace.

A-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

L'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques ne peut être possible que lorsque certaines dispositions sont prises pour garantir une efficacité des solutions.

1- Au niveau du gouvernement

Le gouvernement béninois pourrait :

- **créer un véritable Conseil National de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale** ouvert aux élus locaux, aux ministères sectoriels concernés par la réforme, aux parlementaires, à la société civile et au secteur privé (notamment le Conseil National du Patronat, le Conseil des Investisseurs Privés, etc...). Ce Conseil pourrait avoir pour mission d'évaluer à un niveau stratégique, la mise en œuvre de la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) pour assurer le processus de transfert des compétences et des ressources et donner les directives pour son amélioration ;
- **harmoniser la planification des investissements des ministères sectoriels, du PIP avec les PDC des collectivités locales.** Ce qui permet une synergie d'action entre les ministères sectoriels et les communes, sans oublier la garantie de la qualité des dépenses publiques et la mise en place des infrastructures conformes aux attentes des populations et répondant aux enjeux de développement durable de chaque localité ;
- **renforcer le rôle du préfet** en tant que coordinateur des actions du gouvernement au niveau départemental ;
- **élaborer et voter une loi** sur la fonction publique territoriale ;
- **promouvoir des outils de bonne gouvernance et de gestion transparente des ressources communales** notamment :
 - la déclaration des biens par les élus au début et à la fin de leur mandat ;

-
- la publication du budget de la commune ;

 - la publication des dépenses trimestrielles de la mairie sur des affiches et par voie de presse.

 - **disposer d'une charte sur la gouvernance locale.** Les élus devront la ratifier et s'engager pour une orthodoxie de gestion qui permette d'assurer la transparence et la reddition de compte dans la gestion des affaires publiques locales ;

 - **faire maîtriser le mécanisme du FADeC par les maires.** En plus des formations et des sensibilisations sur le FADeC, les élus locaux doivent eux-mêmes entreprendre de connaître et de maîtriser les procédures du Fonds. Ils doivent organiser au profit des agents de l'administration communale, des séminaires de formation afin de renforcer leurs connaissances sur les textes et lois de la décentralisation et leur application correcte et effective. L'engagement des élus à une bonne utilisation des fonds FADeC doit relever des bonnes pratiques de gouvernance au niveau local.

 - **favoriser le redéploiement du personnel de l'Etat dans les Préfectures et dans les communes.** Il paraît incohérent et coûteux pour l'Etat de transférer des compétences des ministères sectoriels vers les communes, tout en augmentant les ressources humaines de ces ministères alors qu'un besoin criard en personnel qualifié se fait sentir dans les préfectures et les mairies. Une bonne partie des cadres chargés d'exécuter ces compétences devrait être redéployée vers les administrations départementales et communales, en attendant le vote de la loi sur la fonction publique territoriale. Ce redéploiement devrait également permettre de renforcer les capacités d'intervention des structures déconcentrées qui devraient accompagner le Préfet dans l'assistance conseil aux Communes ;

- **promouvoir les partenariats publics-privés au niveau local.** Le gouvernement pourrait ainsi étoffer la réglementation et la législation afférente au recours à la sous-traitance pour les collectivités locales. Il s'agira de mettre l'accent sur ces types de partenariat dans les textes régissant les marchés des collectivités locales dans le cadre contractuel public-privé et d'instruire dans les textes régissant les collectivités cette possibilité leur permettant de faire appel au secteur privé pour l'investissement local et la gestion des services publics locaux;

- **renforcer la capacité des collectivités locales du Bénin à concevoir et à mettre en œuvre des politiques locales qui dépassent le traitement des problèmes quotidiens.** L'élaboration de stratégies de développement local à moyen et long termes est un des moyens les plus efficaces d'éviter des actions chaotiques et non-coordonnées. Cette vision à long terme devra engager l'ensemble de la collectivité et les équipes municipales successives et faire l'objet d'un consensus large au sein de la population locale et de toutes les forces vives. Il est en conséquence urgent de renforcer les collectivités locales béninoises dans leur capacité à construire une vision partagée de leur développement et de leur inscription dans l'espace national et régional. Une telle action est de nature à favoriser l'enracinement des comportements démocratiques au niveau local, mais aussi d'augmenter la cohérence et l'efficacité des politiques locales. Dotées de telles politiques, les collectivités locales béninoises pourront entrer dans un dialogue constructif avec l'Etat et les partenaires au développement à propos de l'amélioration de la décentralisation fiscale.

- **appuyer les mairies dans la mise en œuvre de leur mission de développement local.** Il importe aujourd'hui que l'Etat réalise, au profit des Communes, une véritable décentralisation financière afin de leur permettre d'avoir plus d'autonomie et de marges de manœuvre dans la réalisation de leurs

missions légales, c'est-à-dire assurer un transfert effectif des compétences vers les Communes.

- **organiser, au profit des agents de l'administration communale, des séminaires de formation** afin de renforcer leurs connaissances sur les textes et lois de la décentralisation et leur application correcte et effective. En outre, l'Etat devra renforcer les services déconcentrés des impôts, de la Recette-Perception et sensibiliser les agents de ces services sur les missions essentielles que sont, la mobilisation et la gestion des ressources au profit du développement de leur localité. Il doit veiller à l'instauration d'un climat de paix et d'entente entre ces services et l'administration communale.

2-Au niveau des collectivités locales

Les collectivités locales pourraient :

- **s'orienter vers un meilleur management et une plus grande transparence dans la gestion financière.** Pour accéder à des sources de financement autres que celles de l'Etat, les collectivités locales béninoises doivent donner des signaux forts en termes d'amélioration de la gestion de leurs ressources. Ainsi la mise en place et la généralisation des outils de comptabilité analytique et de programmation pluriannuelle participeraient à une meilleure gestion stratégique. Elles doivent être capables de faire des analyses financières des données des comptes administratifs, des comptes de gestion et de trésorerie à travers les ratios d'équilibre.

- **assurer une meilleure communication.** Premier échelon d'organisation territoriale et première autorité publique de proximité, les collectivités devraient porter une attention particulière à leurs relations avec leur population. Ainsi, elles devraient communiquer plus en avant autour de leurs actions et expliquer à leurs usagers-contribuables les implications financières de leurs besoins et demandes.

- améliorer les capacités de programmation et de maîtrise d'ouvrage.

Accroître les capacités d'absorption des ressources de financement, et prendre des mesures contre la faiblesse des opérateurs, les insuffisances de la maîtrise d'ouvrage et de la fragilité du tissu d'entreprises.

- respecter le délai d'approbation des marchés par l'autorité de tutelle qui est au maximum de quinze jours.

- éviter le retard dans le démarrage des travaux.

- respecter le délai d'une semaine prévu pour la liquidation et le mandatement.

B- Tableau de synthèse de l'étude

Le tableau de synthèse de l'étude est un tableau récapitulatif de tout le travail abattu : de la problématique aux solutions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes en passant d'une part, par la fixation des objectifs et la formulation des hypothèses et, d'autre part, par l'établissement du diagnostic et l'apport de solutions.

Tableau n° 6 : Tableau de synthèse de l'étude

Niv. d'anal.	Problèmes	Objectifs de recherche	Causes réelles	Diagnostic	Recommandations
Niv. Géné.	<u>Problème général</u> Inefficacité dans la gestion des financements FADeC par la commune d'Abomey-Calavi	Déterminer les conditions pour une gestion efficace des financements FADeC par la commune d'Abomey-Calavi	-	-	-
NIVEAUX SPECIFIQUES	1 <u>Problème spécifique</u> Tendance au non respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC	Définir les conditions permettant un bon suivi des règles prescrites en matière d'exécution des dotations FADeC	le manque de personnel qualifié	le manque de personnel qualifié est à l'origine de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC	<ul style="list-style-type: none"> - renforcer les compétences du personnel de la Mairie ; - organiser des séminaires ou ateliers pour la formation ou le recyclage des agents chargés de la gestion des dotations FADeC ; - renforcer la qualité du personnel existant par le recrutement ou la nomination des agents comptables disposant du profil requis
	2 <u>Problème spécifique</u> Le faible niveau de consommation du FADeC investissement	Rechercher les mesures d'accroissement de la consommation des financements FADeC investissement	le retard dans le transfert des fonds par l'Etat et la lenteur administrative	le retard dans le transfert des fonds par l'Etat et surtout la lenteur administrative sont responsables du faible niveau de consommation du FADeC	<ul style="list-style-type: none"> - accélérer la procédure de mise à disposition des fonds au niveau des Communes par l'Etat ; - respecter les délais prévus par le manuel de procédure du FADeC ; - assouplir la procédure de transfert des dotations FADeC pour corriger le retard dans le transfert des

				investissement	fonds FADeC.
3	<u>Problème spécifique</u> L'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC	Identifier des conditions d'une traçabilité rigoureuse des ressources FADeC	la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC	l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC est due à la négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC	<ul style="list-style-type: none"> - faire coter et parapher les registres avant leur utilisation et les remplir chronologiquement ; - faire tenir le registre FADeC suivant les règles de l'art en évitant les surcharges, les écritures au crayon et d'en arracher des feuilles ; - veiller à la tenue régulière d'une comptabilité pour le suivi de la consommation des dotations FADeC ; - mettre en place un contrôle mensuel du suivi de la tenue des registres.

Source : réalisé par nous même

CONCLUSION

Instrument de financement des collectivités territoriales, le FADeC a été créé pour accompagner le processus de renforcement de la décentralisation dans notre pays. Mécanisme principal de transfert des ressources aux communes, il est également le moyen par lequel les PTF interviennent dans les collectivités locales.

L'objectif général de cette étude a été de déterminer les conditions pour une gestion efficace des financements FADeC par la commune d'Abomey-Calavi. Pour atteindre cet objectif, nous avons constaté que de nombreuses difficultés sont rencontrées par la commune d'Abomey-Calavi. Au nombre de celles-ci, se trouvent : la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC, le faible niveau de consommation du FADeC investissement et l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC.

Une analyse méthodique de ces difficultés nous a permis de proposer des solutions et de formuler des recommandations pour leur mise en œuvre. Ainsi, il urge, entre autres, de :

- renforcer la qualité du personnel existant par le recrutement ou la nomination d'agents compétents ou disposant du profil requis ;
- accélérer la procédure de mise à disposition des fonds au niveau des Communes en s'efforçant de respecter strictement les délais prévus par le manuel de procédures du FADeC ;
- Veiller à ce que chaque acteur de la chaîne de passation des marchés respecte les délais prévus par le CMPDSP ;
- veiller à la tenue régulière et rigoureuse d'une comptabilité pour le suivi de la consommation des dotations FADeC.

La mise en œuvre de ces initiatives suppose, d'une part, la prise de conscience de l'enjeu du développement local assortie d'une volonté politique de la part des autorités locales et, d'autre part, la sensibilisation et la participation

des populations et des divers acteurs locaux susceptibles d'aider à relever le défi du financement du développement local.

Avec la décentralisation, le rôle de l'État est censé évoluer sensiblement. Il faut que des réflexions soient menées en vue d'une redéfinition précise de ce rôle. Il pourrait en découler des actions mieux coordonnées avec une implication effective des collectivités locales et des partenaires au développement à divers niveaux.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (2008); «**Les dispositifs financiers d'accompagnement des collectivités locales ou vers une nouvelle gouvernance financière publique locale**»; Gouvernance locale et Financement du développement territorial, Bruxelles – 14 mai 2008.

ANANI-FOLLY Antoine (2013) «**problématique d'une gestion efficace des financements FADeC attribués aux collectivités locales: cas de la commune de come**»; Université d'Abomey-Calavi, Bénin.

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (2008): «**Orientations stratégiques et plan d'action en matière de gouvernance GAP 2008-2012** », <http://www.afdb.org>.

Collectif Démocratie et Modernité, Association Targa-Aide (2013) «**Guide sur les pratiques de bonne gouvernance économique et financière des collectivités territoriales au Maroc**»; Raba; Maroc.

Décret n°2007-448 du 02 octobre 2007, **portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale** ; Conseil des Ministres.

Décret n°2008-274 du 19 mai 2008, **portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)** ; Conseil des Ministres.

Décret n°2008-276 du 19 mai 2008, **portant création du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)** ; Conseil des Ministres.

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (2007): « **Manuel sur la transparence des finances publiques** », <http://www.imf.org>.

François Yatta (2006), «**La gouvernance financière locale**»

HOUNKPONOU Serge (2014) «Contribution à l'exécution efficace du budget des collectivités territoriales : cas de la commune d'Abomey-Calavi»; Université d'Abomey-Calavi, Bénin.

Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 **portant organisation des Communes en République du Bénin** ; Assemblée Nationale.

Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 **portant organisation des Communes a statut particulier** ; Assemblée Nationale.

Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 **portant régime financier des Communes en République du Bénin** ; Assemblée Nationale.

Loi n° 2001-039 du 15 février 2001 **portant Règlement général sur la Comptabilité Publique** ; Assemblée Nationale.

Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 **portant code des Marchés Publics et des délégations de services publics en République du Bénin** ; Assemblée Nationale.

Mairie d'Abomey-Calavi (2007) : « **Arrêté communal n° 21/025/C-AC/SG/SAC du 02 mai 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie d'Abomey-Calavi** ».

Naïmatoulaith DANGOU (2010) « Contribution à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC».

Rapport d'audit sur la gestion des ressources du FADeC transférées à la Commune d'Abomey-Calavi au titre des années 2013 et 2014;

Territoriale : **Magazine trimestriel d'informations sur la décentralisation.**

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe n°1 : Questionnaire de l'étude

Annexe n°2 : Guide d'entretien

Annexe n°3 : Organigramme de la Mairie d'Abomey-Calavi

Annexe n°4 : Bref aperçu Fonds d'Appui au Développement des Communes
(FADeC)

Annexe n°5 : Calendrier de réception des dotations FADeC

Annexe n° 1: QUESTIONNAIRE DE L'ETUDE

Bonjour M... Mme....

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur la « **Problématique d'une gestion efficace des financements FADeC alloués aux collectivités locales : cas de la commune d'Abomey-Calavi** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes.

1- Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des financements FADeC ?

- Manque de volonté des élus locaux pour une gestion financière transparente
- Absence d'un système interne de contrôle et de suivi financier
- Manque de personnel qualifié.
- Autres (à préciser)

.....
.....

Que préconisez-vous pour remédier à cette situation ?

.....
.....

2- Qu'est-ce qui, selon vous, explique le faible niveau de consommation du FADeC investissement ?

- Caractère peu efficace de la méthode de publication des avis d'appel d'offres dans le journal des marchés publics
- Maîtrise insuffisante de la procédure de passation des marchés
- Retard dans le transfert des fonds par l'Etat.
- Autres (à préciser)

Que proposez-vous pour une consommation optimale des fonds ?

.....
.....

3- Quelle est, selon vous, la cause de l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources FADeC ?

- Inexistence d'un système de conservation des archives ;
- Absence d'un contrôle annuel de l'utilisation des fonds ;
- Négligence du personnel du personnel chargé du suivi des fonds FADeC
- Autres (à préciser)

.....
.....

Que suggérez-vous pour une meilleure traçabilité des fonds FADeC ?

.....
.....

Nous vous remercions de votre collaboration.

Annexe n°2 : GUIDE D'ENTRETIEN

Madame/ Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire dont le thème porte sur la problématique d'une gestion efficace des financements FADeC alloués aux collectivités locales : cas de la commune d'Abomey-Calavi, nous avons besoin de certaines informations que nous souhaitons pouvoir obtenir de vous.

A cet effet, nous vous prions de bien vouloir nous consacrer un bout de votre temps pour un entretien. Nous vous remercions d'avance pour votre collaboration.

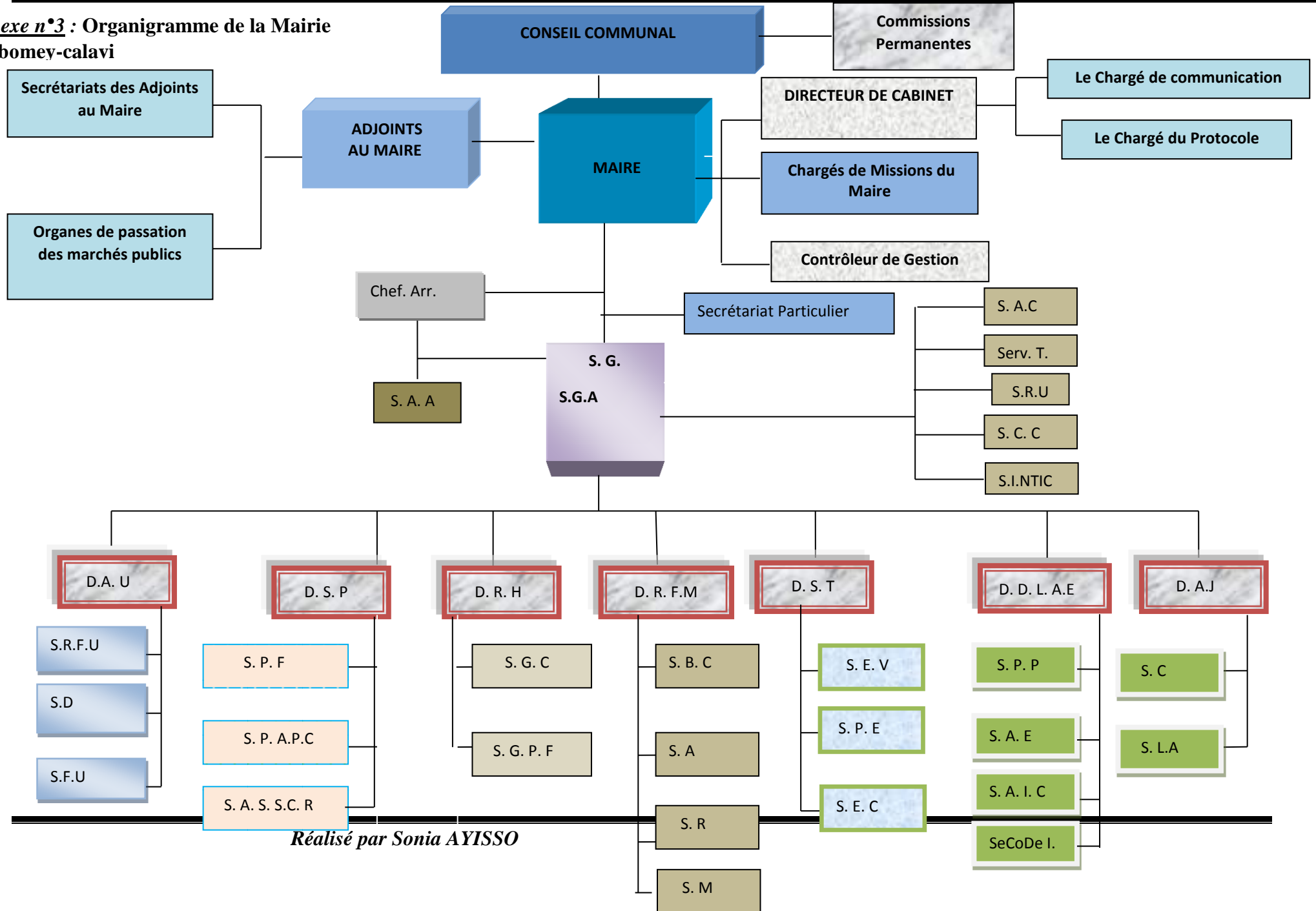
- 1- En quoi consistent les fonds FADeC ?

- 2- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans l'exécution des tâches quotidiennes ?

- 3- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans la gestion des fonds FADeC?

- 4- Quelles améliorations souhaitez-vous avoir dans le cadre de vos attributions ?

Annexe n°3 : Organigramme de la Mairie d'Abomey-calavi



Réalisé par Sonia AYISSO

Annexe n°4 : Bref aperçu Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC)

La PONADEC adoptée par Décret n°2009-709 du 31 Décembre 2009, est le cadre stratégique mis en place par le Gouvernement, pour prévoir et instaurer les conditions institutionnelles requises pour un développement durable à grande échelle.

Pour répondre aux besoins impératifs qu'exige le développement harmonieux et endogène des communes, la PONADEC repose sur les cinq grands principes ci-après :

- faire en sorte que le développement local soit au cœur de la politique ;
- faire en sorte que la décentralisation et la déconcentration soient les moteurs de la modernisation de l'administration ;
- reconnaître le rôle de la commune et renforcer l'expression démocratique ;
- intégrer la lutte contre la pauvreté dans la politique de décentralisation ;
- renforcer les capacités institutionnelles de tous les acteurs de la décentralisation en assurant une meilleure affectation des ressources publiques et la fourniture d'un appui technique.

C'est dans la perspective de l'atteinte des objectifs visés par la PONADEC, qu'il a été mis en place le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).

Huit principes de base guident sa conception et son opérationnalisation.

Il s'agit de :

- l'inscription du FADeC dans une politique et une stratégie claires de l'Etat en matière de financement des Communes (fiscalité, transfert des ressources, financement de l'investissement...) et une cohérence des instruments ;
- l'utilisation du FADeC comme un instrument de redistribution de la richesse nationale ;

-
- l'utilisation du FADeC comme un levier pour développer les ressources
 - locales ;
 - la reconnaissance du rôle dévolu à l'institution communale sur son
 - territoire ;
 - la reconnaissance de la maîtrise d'ouvrage communale sur les
 - investissements de compétence communale ;
 - le respect des mécanismes nationaux en place, de la législation et de la
 - réglementation en vigueur, notamment dans la chaîne d'exécution de la
 - dépense et dans l'utilisation des circuits du Trésor Public ;
 - l'utilisation des structures pérennes existantes pour éviter la multiplication
 - des institutions, commissions et autres structures ad' hoc ou de type
 - projet;
 - la pérennisation du Fonds.

L'opérationnalisation du FADeC, quant à elle, est guidée par les cinq principes que sont la prévisibilité des affectations, la rapidité d'accès, la traçabilité des fonds et le contrôle de leur utilisation, la prise en compte de la performance des Communes et l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage communale. Il est piloté et administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL).

Annexe n°5 : Calendrier de réception des dotations FADeC

	Calendrier de mise à disposition	Date de transfert	Observations
2010	Février 30%	03Mai2010	Deux mois de retard
	Mai 40%	20Décembre2010	Sept mois de retard
	Septembre30%	22 Novembre 2011	deux mois de retard
2011	Février 30%	03Mai2010	Deux mois de retard
	Mai 40%	25juillet 2011	Deux mois de retard
	Septembre30%	22 Novembre 2011	Deux mois de retard
2012	Février 30%	Mars 2012	un mois de retard
	Mai 40%	Octobre 2012	cinq mois de retard
	Septembre30%	30 novembre 2012	deux mois de retard
2013	Février 30%	04 mars 2013	Quatre jours de retard
	Mai 40%	15 juillet 2013	Quarante-cinq jours de retard
	Septembre30%	08 Novembre 2013	Trente-huit jours de retard
2014	Février 30%	30 avril 2014	deux mois de retard
	Mai 40%	15 juillet 2014	Quarante-cinq jours de retard
	Septembre30%	22 Novembre 2014	Deux mois de retard
2015	Février 30%	22Mars 2015	Un mois de retard
	Mai 40%	12 juin 2015	Douze jours de retard
	Septembre30%	28 Novembre 2015	Deux mois de retard

Source : CONAFIL

Annexe 6 : Causes explicatives des problèmes spécifiques

Tableau : Causes explicatives du problème spécifique n°1

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
manque de volonté des élus locaux pour une gestion financière transparente	2	5
l'absence d'un système interne de contrôle et de suivi financier	4	10
manque de personnel qualifié.	28	70
Autres	6	15
Totaux	40	100

Source: réalisé par nous même à partir des données des enquêtes

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
lourdeur de la procédure de passation des marchés publics	6	15
maîtrise insuffisante de la procédure de passation des marchés;	4	10
retard dans le transfert des fonds par l'État	14	35
Autre (la lenteur administrative)	16	40
Totaux	40	100

Source : réalisé par nous même à partir des données des enquêtes

Tableau : Causes explicatives du problème spécifique n°3

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Inexistence d'un système de conservation des archives	8	20
Absence d'un contrôle annuel de l'utilisation des fonds	2	5
Négligence du personnel chargé du suivi des fonds FADeC	30	75
Autres	0	0
Totaux	40	100

Source : réalisé par nous même à partir des données des enquêtes

Table des matières

IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DU CHERCHEUR	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLESET ACRONYMES.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES GRAPHIQUES	vii
GLOSSAIRE	viii
RESUME.....	x
SOMMAIRE	xii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER :CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ...	3
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage	4
Paragraphe1: Présentation du cadre de l'étude	4
I- Cadre institutionnel de l'étude : la commune d'Abomey-Calavi	4
A- Historique de la commune d'Abomey-Calavi.....	4
B- Description de la commune d'Abomey-Calavi	4
II- Le cadre physique	5
A- Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi.....	5
1-Missions de la commune	5
2- Organisation administrative	6
B- la Direction des Ressources Financières	7
1-Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)	7
2- Le Service du Matériel (SM).....	8
3- Le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM)	9
Paragraphe 2 : Observations de stage	9

I-Etat des lieux sur la gestion budgétaire de la Commune d'Abomey-Calavi.	
.....	9
A- Préparation et le vote du budget d'Abomey-Calavi	9
1-Préparation du budget.....	10
2-Vote et approbation du budget communal	11
B-Exécution du budget de la commune d'Abomey-Calavi.....	12
1- Exécution du budget de la section de fonctionnement.....	12
2- Exécution de la section de d'investissement.....	15
II- État des lieux sur la gestion des dotations FADeC dans la commune d'Abomey-Calavi.....	17
A- Présentation du FADeC et de l'organe chargé de sa gestion	17
1-Présentation du FADeC.....	17
2-Présentation de la CONAFIL	18
B- Gestion des financements FADeC par la commune	19
1-Programmation et budgétisation du FADeC	20
2-Mécanisme de transfert des ressources vers les RP	21
3-Utilisation faite par la Commune des ressources du FADeC	22
Section 2 : Ciblage de la problématique	25
Paragraphe1 : Choix de la problématique et justification du sujet	25
I- Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	25
A- Inventaire des atouts	25
B- Inventaire des faiblesses	25
II- Choix et justification de la problématique.....	26
A- Identification des problématiques possibles.....	26
B- Choix de la problématique et justification du sujet.....	28
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et détermination des séquences de résolution.....	29
I- Spécification de la problématique.....	29
II- Séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	30

CHAPITRE DEUXIEME :CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET SUGGESTIONS POUR LA MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS	32
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude	33
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	33
I- Objectifs et hypothèses de l'étude.....	33
A- Objectifs de l'étude.....	33
1- Objectif général	33
2- Objectifs spécifiques	33
B- Formulation des hypothèses	34
1-Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1	34
2- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2	35
3- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3	35
4-Hypothèse liée au problème général	37
II- Tableau de bord de l'étude et revue de littérature	37
A- Tableau de Bord de l'Etude.....	37
B- Revue de littérature.....	39
1- Contributions antérieures sur le problème général de l'inefficacité dans la gestion des financements FADeC.	39
2- Exposé sur le problème de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC.....	40
3-Exposé sur le problème du faible niveau de consommation des FADeC investissement	41
4- Exposé sur le problème de l'insuffisance de traçabilité de l'utilisation des ressources du FADeC.....	44
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude	45
I- Approches empiriques.....	45
A- Objectif de l'enquête et identification de la population mère	46
1- Objectif de l'enquête	46
2- Identification de la population mère	46

B- Echantillonnage, centre d'intérêt du questionnaire, technique de dépouillement, de traitement et de présentation des données recueillies ..	47
1- Echantillonnage	47
2- Technique de dépouillement et outils statistiques de présentation des données	47
II- Dimension théorique	47
A-Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°1 et norme d'amélioration de la situation	48
B-Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°2 et norme d'amélioration de la situation	48
C- Choix d'une théorie liée au problème spécifique n°3 et norme d'amélioration de la situation	48
D- Seuil de décision pour la vérification des hypothèses liées aux problèmes spécifiques.....	49
Section 2 : Des enquêtes de vérification aux recommandations pour la mise en œuvre des solutions	49
Paragraphe 1 : Présentation, analyse des résultats de l'enquête et diagnostic.	49
I- Réalisation et présentation des données de l'enquête	49
A- Réalisation de l'enquête	49
1- Mobilisation des données	49
2- Difficultés rencontrées et limites des données recueillies	50
B- Présentation des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses	50
1- Présentation et analyse des données.....	50
2- Vérification des hypothèses spécifiques	54
a- Vérification de l'hypothèse spécifique n°1	55
b- Vérification de l'hypothèse spécifique n°2.....	55
c- Vérification de l'hypothèse spécifique n°3	55
II- Synthèse du diagnostic.....	55
A- Diagnostic relatif au problème spécifique n°1	55

B-Diagnostic relatif au problème spécifique n°2	55
C- Diagnostic relatif au problème spécifique n°3	56
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.	56
I- approches de solutions	56
A- Approches de solutions au problème de la tendance au non-respect des prescriptions en matière de gestion des dotations FADeC.....	56
B- Approches de solutions au problème du faible niveau de consommation des fonds FADeC investissement	57
C- Approches de solutions au problème de l'insuffisance dans la traçabilité des ressources FADeC	58
II- conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude.....	58
A-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées	59
1- Au niveau du gouvernement	59
2-Au niveau des collectivités locales	62
B- Tableau de synthèse de l'étude.....	63
CONCLUSION	66
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	68
ANNEXES	xiii
Liste des annexes.....	xiv
Annexe 1:QUESTIONNAIRE DE L'ETUDE.....	xv
Annexe 2 : GUIDE D'ENTRETIEN.....	xvii
Annexe 3 : Organigramme de la Mairie d'Abomey-calavi	xviii
Annexe 4 : Bref aperçu Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).....	xix
Annexe5 : Calendrier de réception des dotations FADeC	xxi
Annexe 6 : Causes explicatives des problèmes spécifiques.....	xxii
Table des matières.....	xxiv
