



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU
DIPLOME DU CYCLE II EN FINANCES ET TRÉSOR**

*Option : Administration
des Finances*

*Filière : Administration des
Finances et du Trésor*

**ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA
COMMUNE DE TOVIKLIN DE 2006-2015**

Réalisé par :

Sourou Gabin ZINSOU

Sous la direction de :

Directeur de Stage

M. Eustache ADJALLA

Secrétaire Général de la mairie de Toviklin

Directeur de Mémoire

M. DJOSSOU Justin

Enseignant à l'ENAM/UAC

ANNÉE ACADEMIQUE 2015-2016

JURY D'ÉVALUATION DU MÉMOIRE

Président (e) : Jules KOUNOUWEXA

Vice-Président (e) : Moussiliou MAMADOU

Membre : Delphin AHANHANZO

CERTIFICATION

Nous certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par **ZINSOU Sourou Gabin**, étudiant en fin de cycle **II** de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (**ENAM**), filière *administration des finances et du trésor (AFT)*. Ledit mémoire est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury.

Cotonou, le 08 Novembre 2016

Signatures

Tuteur de stage

Directeur de mémoire

Eustache ADJALLA

Justin DJOSSOU

DÉCLARATION D'ENGAGEMENT

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES À LEUR AUTEUR.

DÉDICACE

*À notre Père Louis A. ZINSOU, à notre mère Jeanne SOKPETIN et
notre épouse Milabelle HOLONOU.*

REMERCIEMENTS

Nous exprimons notre profonde reconnaissance à :

- Monsieur **Jules KOUNOUWEWA**, le Président de Jury, pour ta disponibilité et ses conseils ;
- Monsieur **Moussiliou MAMADOU**, vice-président Jury, pour ses conseils et son soutien ;
- Monsieur **Delphin AHANHANZO**, membre de Jury, pour ses sages conseils et sa disponibilité
- Monsieur **Justin DJOSSOU**, notre directeur de mémoire qui, malgré ses nombreuses et multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour assurer l'encadrement de ce de ce travail;
- Monsieur **Eustache ADJALLA**, notre directeur de stage, pour sa disponibilité et ses multiples conseils;
- Tout le corps enseignant de l'ÉNAM pour la qualité de la formation ;
- Tout le personnel de la **Mairie de TOVIKLIN**, principalement au Maire, M. **Rigobert TOZO** et ses adjoints, et notamment les agents de service des affaires financières et économiques, du secrétariat général et du service Technique pour leur disponibilité et leur franche collaboration ;
- M. **Gabin M HOUNDJE**, RF Mono Couffo, pour sa générosité, ses conseils et tout son soutien ;
- **Les frères et sœurs Agathe, Denis, Gratien, Basilia, Emmanuel, Paul, Reine, Florence, Valérie, Michel** pour tout leur soutien. Trouvez ici le fruit de vos contributions ;
- M. **Ruffin MONTCHO**, pour son soutien et ses conseils ;
- M. **Philippe ADJAHO**, pour son soutien et ses sages conseils ;
- Mm **GBEDO Martine** pour son soutien et ses sages conseils ;
- Tous mes camarades de filière notamment **Nicolas, Alexis, Hervé, Parfait, Olivier, Mouhamadou, François-Xavier, René, Bernard, Sylvain, Aicha, Sylvie, Flore** etc. Tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Nous leur disons merci.

LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

BCEAO	:	Banque centrale des États de l’Afrique de l’ouest ;
MEF	:	Ministère de l’économie et des finances ;
ANCB	:	Association Nationale des Communes du Bénin
BBZ	:	Budget à Base Zéro
BTR	:	Bordereau de Transfert des Ressources
C/DBC	:	Chef Division Budget et Comptabilité
C/SAF	:	Chef du Service des Affaires Financières
DAO	:	Dossier d’Appel d’Offres
DGTCP	:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
FADeC	:	Fonds d’Appui au Développement des Communes
FNRB	:	Fonds National des Retraites du Bénin
LGBC	:	Logiciel de Gestion du Budget Communal
PAR	:	Problème A Résoudre
PV	:	Procès-Verbal
OP	:	Ordre de Paiement
PTF	:	Partenaire Technique et Financier
SAF	:	Service des Affaires Financières
RGF	:	Recette Générale des Finances
RP	:	Receveur-Percepteur
TBE	:	Tableau de Bord de l’Étude
TSE	:	Tableau de Synthèse de l’Étude
RF	:	Receveur des Finances
WMONEY	:	Logiciel de comptabilité des collectivités locales
CA	:	Compte administratif
CG	:	Compte de gestion

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Evolution des recettes propres de la section de fonctionnement de 2006 à 2015.....	13
Tableau n°2 : Evolution des recettes non fiscales et fiscales de 2006 à 2015...	16
Tableau n°3 : Ressources de fonctionnement transférées de 2006 à 2015.....	18
Tableau n°4 : Part des différentes composantes de recettes de fonctionnement de 2006 à 2015.....	19
Tableau n°5 : Degré d'autonomie de la commune de Toviklin.....	20
Tableau n°6 : Les dépenses de fonctionnement de 2006 à 2015	22
Tableau n°7 : Les recettes d'investissement de 2005 à 2015	24
Tableau n°8 : Les différentes natures de recettes d'investissement	25
Tableau n°9 : Les dépenses d'investissement.....	26
Tableau n°10 : Agrégats financiers de la commune de Toviklin de 2006 à 2015	29
Tableau n°11 : Le regroupement des problèmes inventoriés par centre d'intérêt	32
Tableau n°12 : Le récapitulatif des problèmes spécifiques	35
Tableau n°13 : Synthèse des approches génériques par problème	39
Tableau n°14 : Tableau de bord.....	47
Tableau n°15 : Données recueillies sur le problème spécifique n°1	63
Tableau n°16 : Données recueillies sur le problème spécifique n°2	64
Tableau n°17 : Données recueillies sur le problème spécifique n°3	64

GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE

Collectivité territoriale décentralisée : 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.

Budget communal : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune.

Compte de gestion : c'est un document synthèse établi a posteriori à la clôture de l'exercice budgétaire par le receveur percepteur (comptable principal de la commune).

Crédits budgétaires : Autorisations budgétaires données par le conseil communal pour le compte d'un exercice budgétaire. Elles correspondent aux crédits ouverts.

Décentralisation : La décentralisation est un système d'organisation des collectivités locales dans lequel l'Etat central transfère certaines de ses prérogatives au profit d'entités territoriales inférieures. Ce système administratif organisationnel permet à travers des assemblées locales élues, de faire participer les citoyens à la gestion de leurs affaires.

Dépenses d'investissement : dépenses en capital comprenant essentiellement des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance du patrimoine de la collectivité territoriale.

Dépenses de fonctionnement : dépenses nécessaires à l'existence et à la continuité des services communaux. Elles comprennent les dépenses de personnel, les dépenses en fournitures et les autres dépenses de fonctionnement.

Développement local : processus déclenché par une volonté politique au profit des acteurs locaux pour changer la situation du territoire communal sur lequel ils vivent ou auquel ils s'identifient. Ce changement s'opère à partir des actions concertées de

l'ensemble de tous les acteurs en vue de construire, par leurs efforts conjugués, un projet de société à ce territoire.

Ressources propres : Elles sont constituées des recettes fiscales, impôts et taxes assimilées perçus au moyen de titres de recettes (avis d'imposition) par le services des impôts puis des impôts directes et indirects et des recettes non fiscales dont la mobilisation incombe au régisseur de recettes de la mairie au moyen des valeurs inactives.

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes est un mécanisme national de financement des communes. Il est destiné au transfert de ressources au profit de celles-ci. Sa mise en œuvre du FADeC se traduit par l'inscription dans le Budget Général de l'Etat, d'une ou de plusieurs ligne(s) budgétaire(s) 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.

Mandat de paiement : Document administratif par lequel l'ordonnateur du budget de la Commune donne l'ordre au comptable public de payer une dépense.

RÉSUMÉ

L'analyse de la situation financière de la Commune de Toviklin de 2006 à 2015, soulève divers problèmes qui entravent la bonne exécution du budget de cette commune. Il s'agit :

- du caractère non sincère des prévisions budgétaires ;
- du faible taux d'exécution du budget d'investissement ;
- de la faible capacité financière de la commune de Toviklin.

Le diagnostic établi à cet effet révèle que :

1. la non implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local explique le caractère non sincère des prévisions budgétaires dans la commune de Toviklin ;
2. le faible taux d'exécution du budget d'investissement est dû à un défaut de planification et de programmation des marchés publics dans la commune de Toviklin;
3. la faible capacité financière de la commune de Toviklin est liée au non recours à l'emprunt pour le financement des investissements tout en craignant la solvabilité de la commune.

Des approches de solutions ont été proposées et se résument pour l'essentiel à :

- la mise à la disposition des acteurs locaux d'outils de planification et de programmation ;
- l'adoption d'une démarche d'élaboration d'un budget participatif dans la commune de Toviklin ;
- l'élaboration d'une stratégie efficace de mobilisation des ressources propres de la commune dans le souci d'améliorer la capacité d'autofinancement de la commune.

SOMMAIRE

JURY D’EVALUATION DU MEMOIRE.....	i
CERTIFICATION	ii
DECLARATION D’ENGAGEMENT	iii
DEDICACE	iv
REMERCIEMENTS.....	v
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
GLOSSAIRE DE L’ETUDE	viii
RESUME	x
SOMMAIRE	xi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : ETAT DES LIEUX DE L’EXECUTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNE DE TOVIKLIN	4
Section I : Cadre de l’étude.....	5
Section II : Observations de stage et ciblage de la problématique de l’étude	10
CHAPITRE II : APPROCHES METHODOLOGIQUES DE L’ETUDE DIGNOSTIC ET SOLUTIONS ENVISAGEES	40
SECTION I : Objectifs de l’étude et méthodologie adoptée	41
SECTION II : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	62
CONCLUSION.....	72
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	74
ANNEXES	77
ORGANIGRAMME DE LA COMMUNE	78
TABLE DES MATIERES	83



INTRODUCTION

La question du développement local a été toujours une préoccupation majeure des pays de l'Afrique sub-saharienne à cause du désengagement de l'État de l'administration locale. Ce désengagement s'inscrit dans une vision de rationalisation et de transparence en matière de gestion publique. Ceci implique une plus grande attention des dirigeants, en ce qui concerne l'application effective des principes de la bonne gouvernance des pays. Ainsi, l'amélioration des conditions de vie des populations et le développement à la base s'imposent et passent au premier plan dans la vision prospective des collectivités publiques. Le développement à la base, qui se traduit aussi bien par l'accroissement du revenu que par le niveau de compétence, constitue la préoccupation de tous les pays du monde en général et de ceux de l'Afrique en particulier. C'est alors que le Bénin, dans la dynamique de réaliser ces vœux de développement harmonieux, a choisi à la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, le système de la décentralisation afin de confier la gestion des collectivités territoriales à des dirigeants locaux démocratiquement élus par les populations à la base. Les collectivités territoriales décentralisées, au nombre de soixante-dix-sept (77) au Bénin, sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, conformément aux dispositions de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 en ses articles 150 et 153 et notamment la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

Après les élections locales de décembre 2002 et l'installation des conseils communaux en 2003, le principe de libre administration des collectivités locales est appliqué au Bénin. Ce système de décentralisation s'accompagne d'un processus de déconcentration avec l'existence de douze (12) départements ayant à leur tête, des préfets chargés de représenter l'administration centrale au niveau territorial et d'assurer la tutelle des entités décentralisées de leur ressort territorial.

Le développement local devient alors un défi lancé aux administrateurs locaux qui ont désormais la destinée des collectivités. Pour relever ce défi, il faut que les autorités locales procèdent au renforcement du capital des communes par d'importantes dépenses d'investissement. Cependant, le problème de faiblesse des investissements se pose avec acuité dans la quasi-totalité des Communes au Bénin. C'est dans le but de pallier à cette situation que le thème intitulé « Analyse de la situation financière de la Commune de Toviklin » a été choisi pour faire l'objet de la présente étude.

Les résultats des travaux de nos recherches sur le présent thème de réflexion ont été synthétisés en deux parties. La première partie est consacrée au cadre de l'Etude, Observations de stage et Choix de la Problématique d'étude. Quant à la deuxième partie, elle est consacrée au cadre méthodologique et à l'analyse des résultats d'enquêtes afin de proposer des approches de solution aux problèmes soulevés par l'étude.

**CHAPITRE PREMIER : ETAT DES LIEUX DE L'EXECUTION
BUDGETAIRE DE LA COMMUNE DE TOVIKLIN**

Avant d'aborder l'état des lieux proprement dit, c'est-à-dire la restitution des observations de stage, il est indiqué de présenter le cadre de l'Etude.

SECTION I : CADRE DE L'ÉTUDE

La présentation de la Commune de Toviklin, celle de la Recette-Perception et de l'environnement de la Commune constituent l'essentiel de ce qu'il convient de retenir au titre du cadre d'étude.

Paragraphe 1 : La Commune de Toviklin : cadre institutionnel de l'étude

Cette présentation de la Commune, est faite à travers sa situation géographique, ses caractéristiques socio - démographiques et son organisation.

I- Situation géographique et caractéristiques socio-démographiques de la Commune

A- Situation géographique de la Commune

À l'issue du vote de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, portant Organisation de l'Administration Territoriale de la République du Bénin, la Commune de Toviklin autrefois sous-préfecture de Toviklin est l'une des soixante-dix-sept (77) Communes de la République du Bénin.

Située dans le département du Couffo, la commune de Toviklin est limitée au Nord par la commune de Klouékanmè, au sud par la commune de Dogbo, à l'Ouest par la commune Djakotomey et l'Est par la commune de Lalo. Elle s'étend sur une superficie de 120 km² et fait partie de la zone géographiquement homogène dénommée : « plateau Adja » avec une altitude moyenne de 80 mètres. La commune de Toviklin fait partie des six communes que compte le département du Couffo.

B- Caractéristiques Socio - démographiques de la Commune

Le quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH4) réalisé en 2013 indique, pour la commune de Toviklin, une population de 88.611 habitants sur les 741.895 habitants que compte le département, soit 11,94% de la

population du département du Couffo. Les femmes représentent plus de 53,55 % de la population de la commune.

D'une densité moyenne de 738,425 habitants par km², cette population est inégalement répartie dans les sept (07) arrondissements. L'arrondissement central de Toviklin est celui le plus peuplé et Toviklin est la commune la moins peuplée du département du Couffo. L'ethnie dominante dans la commune est le Adja, mais il y a aussi quelques fon ; yoruba, goun et les Ibo venus du Nigéria pour le commerce.

II- Organisation de la commune

L'Administration de la commune de Toviklin est régie par l'arrêté N° 66/ 20 / CT/ SG/SAG du 31 janvier 2016 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Mairie Toviklin. Elle est gérée par des organes communaux et dispose des services communaux et infra-communaux.

A- Les organes communaux

1- L'organe exécutif : le Maire

En sa qualité d'organe exécutif de la commune, le Maire est le premier responsable de la commune. Il est le chef de l'administration communale. En tant qu'ordonnateur principal de la commune, le Maire prépare et exécute le budget.

Pour accomplir ses missions, le Maire s'appuie sur les services communaux et infra communaux de la commune.

2- L'organe délibérant : le Conseil communal

Le Conseil communal de Toviklin, installé en 2015, compte dix-sept (17) membres, dont zéro (00) femme. Il est dirigé par le Maire, assisté de ses deux (2) adjoints et des sept (7) chefs d'arrondissements.

Il comporte treize (13) commissions, au nombre desquelles, les trois (03) permanentes prévues à l'article 36 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, à savoir :

- la commission des affaires économiques et financières ;
- la commission des affaires domaniales et environnementales ;
- la commission des affaires sociales et culturelles.

B- Services communaux et infra-communaux

La Mairie de Toviklin est organisée en des services centraux et des services extérieurs qui concourent à la gestion des affaires de la Commune.

1- Les services centraux

Conformément à l'article 4 de l'arrêté n°66/20/ST/SG/SAG du 31 janvier 2016 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Mairie de Toviklin, les services communaux sont au nombre de neuf (9), à savoir :

- le Service des Affaires Générales (SAG) ;
- le Service de l'Audit Interne (SAI) ;
- le Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE) ;
- le Service des Affaires Domaniales, Environnementales et Foncières (SADEF);
- le Service du Développement Local et de la Planification SDLP ;
- le Services de l'Etat-civil et de la Population (SECiP) ;
- le Service Technique (ST) ;
- le Service de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement (SEHA) ;
- le Service de la Transmission Radio (STR).

2- Les services extérieurs

Ils sont constitués des arrondissements. En effet, la Commune de Toviklin compte soixante-dix (70) villages dirigés par des chefs de villages et regroupés en neuf (7) arrondissements que sont : Toviklin Centre, Missinko, Tannou-Gola, Houédogli, Doko, Avédjin et Adjido. Chacun des arrondissements est dirigé par un chef d'arrondissement (CA) élu.

Paragraphe 2 : Présentation du cadre physique et du cadre environnemental de l'étude

I- Présentation du cadre physique de l'étude

Le cadre physique de l'étude est constitué du service des affaires financières et économiques (SAFE) de la mairie et de la recette perception de la Commune.

A- Présentation du service des affaires financières et économiques (SAFE)

Le service des affaires financières et économiques (SAFE) a pour missions essentielle la mobilisation des ressources propres de la mairie, la préparation et l'exécution du budget communal.

Cet important service de l'administration locale est organisé en deux divisions que sont : la Division des Affaires Economiques et Marchandes (DAEM) et la Division chargée des Matières du Patrimoine et de la Logistique (DMPL).

B- Présentation de la Recette Perception de Toviklin(RP)

La Recette Perception de Toviklin est l'un des postes comptables de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) implanté dans l'arrondissement financier de la Recette des Finances du Mono et du Couffo. Elle a en charge, la gestion de la commune de Toviklin. Il faut noter que la commune de Toviklin était autrefois gérée par la Recette Perception de Klouékanmè jusqu'à 2015. La Recette Perception de Toviklin dispose de six (06) sections opérationnelles que sont :

- **la section "Caisse"** : chargée des opérations d'encaissement et de décaissement et leur transcription dans les livres journaux de premières écritures ;
- **la section des Pensions** : compétente pour la mise en paiement des pensions béninoises et étrangères assignées sur la caisse de la RP ;
- **la section des Valeurs inactives** : chargée de la gestion des valeurs inactives de la commune et l'établissement des certificats de recettes pour amener l'ordonnateur à émettre des titres de recettes en régularisation ;
- **la section du Compte de gestion** : veillée à l'archivage des pièces justificatives de recettes et de dépenses en vue d'une bonne reddition de compte de gestion ;
- **la section de la Comptabilité** : s'occupe de l'enregistrement dans les livres journaux appropriés les règlements des créanciers par virement ;
- **la section du Visa** : chargée de l'enregistrement des mandats de paiement par rubrique budgétaire et du contrôle de régularité des dépenses pour le compte du Receveur Percepteur

II- Cadre environnemental de la commune

Il est constitué de deux types d'environnement : le microenvironnement et le macro-environnement.

A- Le microenvironnement

D'une façon générale, le microenvironnement est l'environnement immédiat qui exerce une influence sur les activités du cadre concerné. Il est constitué des facteurs qui ont une influence sur les activités du SAFE et de la RP Toviklin. Il s'agit, entre autres, des partenaires, des clients et des fournisseurs.

1- Les partenaires

Les partenaires de la RP sont constitués des services administratifs dont les activités ont une influence interne ou directe sur la gestion budgétaire de la commune : Il s'agit entre autres du Maire de la Commune en sa qualité d'ordonnateur principal, du Préfet en sa qualité d'Autorité de tutelle mais également en tant que représentant de l'Etat dans la commune et de la Recette Auxiliaire des impôts (RAI) de la Commune.

B- Le macro-environnement

Il est caractérisé par des facteurs externes à la structure d'accueil de stage, non contrôlables par celle-ci et qui ont un effet sur son fonctionnement. Nous nous limiterons au cadre juridique et réglementaire, d'une part et au cadre politique et administratif, d'autre part.

1- L'environnement juridique et réglementaire

L'environnement juridique de la RP est constitué des lois, règlements et conventions qui régissent le fonctionnement de la DGTCP et implicitement de la RP en tant qu'un des services extérieurs de la DGTCP ainsi que des textes organisant la gestion financière au niveau décentralisé.

Il s'agit principalement de :

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

- la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République de Bénin ;
- la Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- l'arrêté n°5005/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 1^{er} octobre 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP.

2- L'environnement politique et administratif

Sur le plan administratif, le Bénin est découpé en douze départements, autrefois regroupés deux à deux mais depuis le mois de juillet 2016 tous les départements disposent de leur préfet. Chaque département est subdivisé en communes, chaque commune en arrondissements, puis en quartier de ville et village. Le Bénin compte 77 communes dont trois à statut particulier. L'administration béninoise est caractérisée par une bureaucratisation ; elle est procédurière et met l'accent sur les obligations de résultats de nos jours.

SECTION II : OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

La restitution des observations, faites par rapport à la gestion budgétaire et comptable de la commune a permis d'aboutir au ciblage de la problématique de l'étude.

Paragraphe 1 : Observations de stage sur les activités de la commune

Les observations de stage sont présentées ci-dessous en trois (03) volets :

- l'état des lieux de gestion budgétaire et comptable ;
- le bilan des observations en termes d'atouts (opportunités et forces) et de problèmes (menaces et faiblesses) ;
- l'identification des problèmes possibles à résoudre.

I. État des lieux gestion budgétaire et comptable

Il convient de rappeler qu'en raison de la personnalité juridique et de l'autonomie financière dont jouit la commune, elle dispose d'un budget propre.

De ce fait, deux acteurs principaux à savoir le maire et le receveur percepteur interviennent dans la gestion budgétaire et comptable de la commune. Le maire est l'ordonnateur du budget de la commune et le receveur percepteur est le comptable principal.

Trois points ont retenu notre attention pour la réalisation de l'état des lieux. Il s'agit de :

- la procédure de budgétisation au niveau de la commune ;
- l'exécution du budget de fonctionnement de la commune ;
- l'exécution du budget d'investissement de la commune.

A. Procédure de budgétisation au niveau de la commune

Trois étapes sont essentielles pour la procédure de budgétisation. A chacune de ces étapes, il est relevé un certain nombre de faiblesses.

L'étape d'élaboration du projet de budget de la commune incombe au maire. Dans ce cadre, il fait recours aux compétences des services financiers décentralisés de l'Etat notamment la recette perception et les services des impôts.

La recette perception participe à l'élaboration du budget de la commune, en assurant un rôle de technicien en matière de prévisions des recettes et des dépenses. L'essentiel de la mission des services des impôts dans l'élaboration du projet de budget se résume en deux points :

- effectuer le recensement des matières imposables ;
- fournir les informations sur les prévisions des recettes fiscales.

Cependant, il est à déplorer que les prévisions budgétaires ne sont rien d'autre que des prévisions précédentes. Cette pratique de reconduction qu'on observe au niveau de la commune n'est inspirée d'aucune norme budgétaire. On constate que d'année en année l'avant-projet du budget est élaboré sans que les activités

d'identification des besoins ne soient réalisées. Il en résulte un **défaut de sincérité des prévisions budgétaires**.

Aussi l'avant-projet ne fait pas très souvent l'objet de débats d'orientation budgétaire, ni d'implication des populations pour requérir leurs besoins en investissements. **La non-effectivité de la gestion participative des populations de la commune de Toviklin demeure donc un défi à relever.**

Par rapport à l'étape d'adoption du budget quelques problèmes d'ordre politique subsistent. En effet, les élus communaux, pour des raisons non justifiées boycottent très souvent les séances d'adoption du budget. **Ceci retarde parfois l'adoption et l'approbation du budget.**

Cependant, il est à louer l'effort appréciable **d'approbation du budget de la commune de Toviklin dans des délais raisonnables.**

En ce qui concerne la publication du budget communal elle n'est pas jusque-là une réalité dans la commune de Toviklin. En outre, les populations ne sont pas informées des projets de développement afin de mener une veille citoyenne.

B- Exécution du budget de fonctionnement de la commune

Les constats sont faits en fonction des volets : **exécution des recettes et exécution des dépenses.**

1. L'exécution des recettes

L'évolution des recettes propres de la commune est présentée à travers le tableau n°1 ci-après.

Tableau n° 1 : Évolution des recettes propres de la section de fonctionnements de 2006 à 2015
En Francs CFA)

Année	Prévisions	Réalisations	Taux (%)	Détermination par méthode de lissage de prévision de recette propre	Variations absolue des recettes propres	Variations relatives des recettes propres (%)
2006	71.221.960	38.455.973	53,99	-		
2007	49.824.0 21	41.498.352	83,29	40.244.953	3.042.379	7,91
2008	66.557.944	40.780.534	61,27	40.601.463	-717.818	-1,79
2009	112.472.953	39.525.503	35,14	41.048.648	-1.255.031	-3,07
2010	138.650.091	42.839.906	30,89	38.364.553	3.314.403	8,38
2011	137.374.114	32.728.250	23,82	35.407.615	-10.111.656	-23,60
2012	99.188.179	30.654.689	30,90	30.438.329	-2.073.561	-6,76
2013	120.750.298	27.932.048	23,13	31.208.832	-2.722.641	-8,88
2014	85.701.810	35.039.760	40,88	36.508.755	7.107.712	25,44
2015	120.953.443	46.561.427	38,50		11.521.667	32,88

Source : Comptes de gestion certifiés par le RGF et comptes administratifs approuvés par la tutelle

Soit M la Moyenne de la variation : $M=8.105.454/10$

$M=810.545$

Cette moyenne correspond à un taux $t = 0,16\%$; le taux d'inflation (T) dans la sous-région est fixé à un maximum de 3%. $T > t$ montre que l'économie nationale est dans une période de morosité ou de sous-emploi.

a- Recettes propres de la section de fonctionnement

De l'analyse des données du tableau n° 1 en annexe, il ressort sur la période de 2006 à 2015, les constats ci-après :

- De 206 à 2008, les taux de recouvrement sont supérieurs à 50% ; ce qui veut dire qu'un effort de recouvrement a été fait.
- De 2009 à 2015, les recettes propres ont évolué en dents de scie.
- En 2006, la prévision de recettes propres est de 38.153.840. Mais de 2006 à 2011 les prévisions sont passées de 38.153.840 à 137.374.114.

- De 2011 à 2015, les prévisions de recettes propres ont évolué en dents de scie.
- Le taux le plus fort est réalisé en 2008 (83,29%) et le montant correspondant est de 41.498.352 avec une prévision de 49.824.021
- Le taux le plus faible est de 23,13 % réalisé en 2013 avec un montant recouvré de 27.932.048.
- Le montant de recouvrement est de 46.561.427 en 2015 avec une prévision de 120.953.443, ce qui donne un taux de recouvrement de 38,50% ; il s'agit là du montant de recouvrement le plus élevé enregistré. Le taux moyen de recouvrement, sur la période 2006 à 2015, s'établit à 49,12%. Ce taux est encore très faible pour conduire au développement de la commune de Toviklin (**faiblesse**) ;
- Les prévisions de recettes propres qui passent à plus de double de 2006 à 2011 et son évolution en dents de scie sans que les réalisations ne suivent cette situation montre un manque de sincérité dans la prévision des recettes propres (**faiblesse**) ;

Déterminons par la méthode le lissage, le montant Rf de ressources financières à mobiliser en 2016. La droite de lissage balaie le champ limité par les premier et dernier points de coordonnées (année médiane ; moyenne mobile) ;

La droite de lissage (D) a pour équation,

$$(D) : Y = aX - b$$

- Détermination du coefficient angulaire (a) de la droite (D),

$$a = \frac{YB - YA}{XB - XA}$$

$$a = \frac{36.508.755 - 40.244.953}{2014 - 2007}$$

$$a = -533.742,571$$

- Déterminons l'ordonnée à l'origine. Si la droite (D) passa par le point A (2007 ; 40.244.953) alors les coordonnées de A vérifient l'équation de la droite
- (D) $Y = aX + b$ alors **$b = 1.111.466.294$**
- Déterminons le montant Rf
- (D) : $Y = ax + b$; $a = -533.742,571$; $b = -1.111.466.294$
- (D) : $Y = -533.742,571X - 1.111.466.294$

- Déterminons le montant Rf de 2016
- $Y_{2016} = (35.431.104 * 2016) - 71.057.297.639$
- Or $Y_{2016} = Rf$ donc
Rf=35.441.270 fcfa

Rf=35.441.270 fcfa

Commentaire

Le montant des recettes propres inscrites au budget 2016 est cent trente-sept millions quatre cent quatre-vingt-trois mille deux cent quatre-vingt-treize (137.493.293) francs CFA contre un montant de trente-cinq millions quatre cent quarante et un mille deux cent soixante-dix (35.441.270) francs CFA. Cette prévision de 2016 fait plus de trois fois le montant déterminé par la méthode de lissage. Ce qui montre que cette prévision budgétaire n'est pas sincère.

b- Les recettes fiscales

Sont considérées comme recettes fiscales par la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en son article 10 :

- les impôts directs (patente, licence, contribution foncière des propriétés bâties et non bâties) ;
- les impôts indirects (taxes sur la publicité, taxes sur les spectacles et jeux, taxe sur les taxis
- des ristournes comprenant la part revenant à la commune (taxe sur la valeur ajoutée, taxe touristique prélevée par l'Etat etc.) ;
- de toutes les taxes locales prévues au code général des impôts.

En matière de recouvrement des recettes fiscales, la loi a donné toutes les compétences au service des impôts. Ainsi, ce dernier s'occupe de la constatation, de la liquidation, de l'émission et du recouvrement des recettes fiscales sans qu'aucun service de la mairie n'intervienne. Les rôles émis sont directement pris en charge administrativement ; Ils sont recouverts par le service des impôts et les recettes sont reversées à la caisse de la Recette Perception. A l'issue du reversement, le RP établit le certificat de recettes qu'il envoie au Maire. Le Maire, à son tour, émet un titre de

recette en régularisation. Cette pratique entraîne une difficulté de production des restes à recouvrer (faiblesse). C'est la procédure encaissement avant émission de titre de recette.

Tableau n° 2 : Evolution des recettes fiscales et non fiscales

(En francs CFA)

Années	Recettes fiscales			Recettes non fiscales		
	Prévisions	Réalisations	Taux (%)	Prévisions	Réalisations	Taux (%)
2006	3.013.480	2.293.480	76,10	35.140.360	36.162.493	102,90
2007	2.390.400	2.111.364	88,32	36.521.600	39.386.988	107,84
2008	2.350.000	2.380.280	101,28	64.207.659	38.400.254	59,80
2009	2.850.000	9.156.076	321,26	109.622.953	30.369.427	27,70
2010	14.750.702	7.893.452	53,51	123.899.389	35.683.830	28,80
2011	8.550.000	4.242.246	49,61	128.824.114	28.486.004	22,11
2012	9.550.000	2.180.643	22,83	90.638.179	28.474.046	31,41
2013	5.500.000	1.983.246	36,05	115.250.298	25.948.802	22,51
2014	6.700.000	4.276.493	63,82	79.001.810	30.763.267	38,93
2015	12.000.000	5.566.034	46,38	108.953.443	40.995.393	37,62

Source : Comptes de gestion certifiés par le RGF et comptes administratifs approuvés par la tutelle.

Commentaire

De l'analyse des données du tableau n° 2 ci-dessus en ce qui concerne les recettes fiscales, il ressort ce qui suit :

- En 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et 2014 les taux de recouvrement sont supérieurs à 50% ; ce qui montre un effort de recouvrement.
- En 2008 le taux de recouvrement est 101,28%, ce qui veut dire que les objectifs sont atteints et dépassés ;
- En 2009, la prévision est de 2.850.000 et le montant recouvré est de 9.156.076 avec un taux de recouvrement de 321,26% ; ceci traduit une **sous-estimation des ressources au cours de cette année ;**

c- Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales propres de la commune de Toviklin sont constituées :

- des produits des cessions d'immobilisation ;
- des produits des services du domaine et ventes diverses.
- des produits issus de location de biens meubles et immeubles ;
- des produits issus de la légalisation des actes.

La mobilisation de cette catégorie de recettes non fiscales est assurée par le RP et la commune à travers le Service chargé des affaires financières et économiques (SAFE). Les ressources provenant des produits des services du domaine et des ventes diverses sont mobilisées par le placement des valeurs inactives telles que les tickets de droits de place sur les marchés, les tickets de droits de stationnement sur les gares routières, les tickets de droits d'occupation du domaine public, les timbres pour légalisation et délivrance d'actes administratifs, les tickets de vente des dossiers d'appel d'offre (DAO) et autres. La gestion des valeurs inactives(VI) est retracée dans une comptabilité tenue par le RP grâce au logiciel W-Money. **Ce constat traduit l'effectivité de la tenue de la comptabilité des Valeurs Inactives par le RP.**

• Commentaire

De l'analyse des données du tableau n°2 en ce qui concerne les recettes non fiscales, il ressort ce qui suit :

Au cours des années 2006 et 2007, les taux de réalisation sont respectivement de 102,9% et 107,84% ; ces taux montrent que les objectifs sont atteints et dépassés.

- En 2008, le taux de réalisation est de 59,80% ; ce taux est supérieur à 50% ;
- De 2009 à 2015, tous les taux de réalisation sont en dessous de 50% et évoluent en dents de scie ; **ceci montre un relâchement dans le recouvrement des recettes non fiscales de la commune ;**
- De 2008 à 2011, les prévisions de recettes non fiscales sont passées au double sans être en adéquation avec le taux de recouvrement des années successives.

d- Les ressources de fonctionnement transférées

Pour assurer les missions à elle assignées dont le principal est le développement à la base dans le processus de la décentralisation, l'Etat met à la disposition des

communes des ressources nécessaires à travers le transfert de compétence et de ressources aux communes. Il en est ainsi pour la commune de Toviklin afin de lui permettre de mener les différentes activités pouvant le conduire à ce développement. L'Etat apporte une aide financière en fonctionnement et surtout en investissement à Toviklin 2006 à 2015. Les ressources transférées par l'Etat pour le fonctionnement de la commune de Toviklin, sur la période 2006 à 2015, sont consignées dans le tableau N°3 ci-dessous.

Tableau n°3 : Ressources de fonctionnement transférées de 2006 à 2015

(L'unité en francs CFA)

Année	Prévisions	Réalisations	Taux (%)
2006	33.068.480	27.762.572	83,95
2007	10.912.021	8.997.929	82,45
2008	21.993.021	25.777.410	117,20
2009	51.736.953	40.141.950	77,58
2010	62.225.872	50.428.183	81,04
2011	58.423.183	28.957.929	49,56
2012	34.770.179	48.912.750	140,67
2013	51.425.000	33.865.675	65,85
2014	37.621.310	33.316.053	88,55
2015	32.119.053	32.119.053	100

Source : Comptes de gestion certifiés par le RGF et comptes administratifs approuvés par la tutelle.

Commentaire

A l'analyse de ce tableau nous constatons que la commune de Toviklin bénéficie de la part de l'Etat pour le financement de son budget de fonctionnement une subvention non négligeable avec des taux allant jusqu'à 140,67% (force). Néanmoins ces ressources transférées évoluent en dents de scie. Le taux le plus faible est de 49,56% en 2011 et le plus fort est de 140,67% en 2012 ; il en est de même pour 2008 dont le taux est de 117,20%.

L'analyse de la part de chaque composante des recettes de fonctionnement pouvait nous édifier davantage. Pour y parvenir dressons le tableau n° 4 ci-après.

Tableau n°4 : Part des différentes composantes des recettes de fonctionnement de 2006 à 2015

(L'unité en francs CFA)

Années	Total des recettes de fonctionnement	Recettes de transfert	Taux de réalisation (%)	Réalisation des recettes propres	Taux de réalisation (%)
2006	68.543.106	27.762.572	40,51	40.780.534	59,49
2007	48.523.432	8.997.929	18,54	39.525.503	81,46
2008	66.557.944	25.777.410	38,73	40.780.534	61,27
2009	79.667.453	40.141.950	50,38	39.525.503	49,62
2010	93.268.089	50.428.183	54,06	42.839.906	45,94
2011	61.686.179	28.957.929	46,94	32.728.250	53,05
2012	79.567.439	48.912.750	61,47	30.654.689	38,53
2013	61.797.723	33.865.675	54,80	27.932.048	45,20
2014	68.355.813	33.316.053	48,74	35.039.760	51,26
2015	78.676.509	32.119.053	40,83	46.561.427	59,18
Taux moyen des différentes recettes			45,50		54,4

Source : Comptes de gestion certifiés par le RGF et comptes administratifs approuvés par la tutelle.

De l'analyse des données du tableau n° 4, Il ressort ce qui suit :

- Le taux moyen de recouvrement des recettes propres de la commune est de 54,4% ; un effort est fait mais les objectifs ne sont pas atteints.
- Les subventions de fonctionnement représentent les 45,50% des recettes de fonctionnement. Ce taux montre que des annonces ont été faites mais à la réalisation ces promesses ne sont pas souvent tenues ; un effort de recouvrement doit être fait.

L'autonomie financière et la promotion du développement local résident dans la mobilisation des ressources propres ; il est donc nécessaire d'évaluer les recettes et les dépenses de fonctionnement pour voir si la commune de Toviklin peut fonctionner sans les ressources venant de l'extérieur.

e- Situation financière de la commune de Toviklin

Cette analyse permet de connaître la situation exacte de la commune afin de voir si elle est en mesure de financer ou non son développement. Le tableau ci-dessous nous permettra d'avoir une idée sur cette situation.

Tableau n°5 : Degré d'autonomie de la commune de Toviklin

(L'unité en francs CFA)

Années	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Réalisation des recettes propres	38.445.973	41.498.352	40.780.534	39.525.503	42.839.906	32.728.250	30.654.689	27.932.048	35.039.760	46.561.427
Dépenses de fonctionnement	47.400.625	49.365.813	62.498.337	80.935.165	93.162.405	81.545.185	78.971.876	82.574.119	76.150.766	78.673.509
Variation 1	-8.954.652	-7.867.461	-21.717.803	-41.409.662	-50.322.499	-48.816.935	-48.317.187	-54.642.071	-41.111.006	-32.112.082
FADeC fonctionnement	27.762.572	8.997.929	25.777.410	40.141.950	50.428.183	28.957.929	48.912.750	33.865.675	33.316.053	32.119.053
Variation 2	18.807.920	11.304.468	4.059.607	-1.267.712	105.684	-19.859.006	595.563	-20.776.396	-7.794.953	6.971
Salaires	24.145.728	31.883.984	33.883.984	42.282.859	45.316.253	43.319.943	47.950.151	53.224.881	53.232.857	52.565.369
Variation 3	14.300.245	9.614.368	6.896.550	-2.957.356	-2.476.347	-10.591.693	-17.295.462	-25.292.833	-18.193.097	-6.003.942

Source : Comptes administratifs approuvé par la tutelle et le compte de gestion certifié par le RGF

De l'analyse des données du tableau n°5, il ressort ce qui suit :

- La variation entre les recettes propres de la commune et les dépenses du fonctionnement donne un montant négatif, sur la période 2006 à 2015. Ceci montre que la commune de Toviklin ne peut pas prendre en charge ses dépenses de fonctionnement par ses recettes propres sans faire recours au transfert FADeC fonctionnement. (menace)
- Avec la prise en compte du transfert FADeC nous constatons que en 2009 ; 2011 ; 2013 et 2014 les variations sont toujours négatives ; ceci pose le problème de maîtrise des dépenses de fonctionnement. (menace)
- La variation entre les recettes propres de la commune de Toviklin et les salaires du personnel donne de 2009 à 2015 des montants négatifs ; ce qui montre un risque de cessation de paiement, si l'Etat ne transférait pas le FADeC fonctionnement. (menace)
- La commune de Toviklin consacre toutes ses recettes propres au fonctionnement et cela ne lui suffit même pas, ce qui montre la faible capacité de recouvrement de Toviklin.

2. L'exécution des dépenses

Les dépenses de fonctionnement sont celles qui permettent à l'administration de la commune de Toviklin de faire face à ses charges courantes. L'exécution de ces dépenses suit les procédures d'exécution des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle. Cette procédure normale respecte le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Ainsi, le Maire en sa qualité d'ordonnateur s'occupe de la phase administrative d'exécution des dépenses notamment, l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le RP en sa qualité de comptable principale de la commune s'occupe de la phase comptable qu'est le paiement. La procédure normale d'exécution des dépenses publiques est ainsi respectée (force).

Les dépenses de fonctionnement de la commune Toviklin se présentent de 2006 à 2015, dans le tableau n° 6 ci-dessus.

Tableau n°6 : Les dépenses de fonctionnement de 2006 à 2015

(L'unité en francs CFA)

Année	Prévisions	Réalisations	Taux (%)
2006	71.221.960	47.400.625	66,55
2007	49.824.021	49.365.816	99,08
2008	66.557.944	62.498.337	93,90
2009	112.472.953	80.935.165	71,95
2010	138.650.091	93.162.405	67,19
2011	137.374.114	81.545.185	59,35
2012	99.188.179	78.971.876	79,62
2013	120.750.298	82.574.119	68,38
2014	85.701.810	76.150.766	88,85
2015	120.953.443	78.676.509	65,05

Source : Comptes administratifs approuvé par la tutelle et le compte de gestion certifié par le RGF

De l'analyse des données de ce tableau n° 6, il ressort ce qui suit :

- De 2006 à 2015 les prévisions de l'année ont connu d'augmentation sans tenir compte des réalisations sauf les prévisions des années 2012 et 2014 où les prévisions sont respectivement 99.188.179 et 85.701.810 ;
- Le taux de consommation de plus élevé a été réalisé en 2007 avec une prévision de 49.824.021 pour une réalisation de 49.365.816 ;
- Le taux le plus faible de consommation a été réalisé en 2011 avec une prévision de 137.374.114 pour une réalisation de 81.545 ; ce taux est de 59,35%

C- Exécution du budget d'investissement de la commune

La section d'investissement est la partie la plus importante du budget local. C'est elle qui permet à la commune de se développer. Elle est composée des recettes d'investissement et des dépenses d'investissement.

1- Exécution des recettes d'investissement

Dans le cadre de la mobilisation des ressources d'investissement, l'autorité communale doit utiliser des stratégies pour financer le développement de sa commune. A cet effet, elle doit mettre en œuvre une stratégie de communication pour obtenir l'adhésion de toutes les parties prenantes. La communication est un instrument privilégié de l'approche participative de conduite de développement local. Elle permet :

- d'instaurer une véritable confiance entre le maire, les bénéficiaires de l'investissement dans la commune et les partenaires techniques et financiers (PTF) ;
- d'offrir aux bénéficiaires la possibilité d'exprimer leurs points de vue et participer activement à la réalisation des projets d'investissement ;
- déterminer le montant optimal des ressources financières à mobiliser
- rechercher et mobiliser les ressources suivant divers modes de financement.

Les recettes d'investissement sont composées :

- des subventions de l'Etat,
- des 30% de l'excédent de la section de fonctionnement reversé dans la section d'investissement ;
- l'emprunt obligataire en ce qui concerne les communes à statut particulier sur l'autorisation de l'Etat avec l'aval du gouvernement ;
- des prêts accordés aux communes par les institutions bancaires sous régionales sur caution de l'Etat
- des prêts accordés aux communes par les institutions bancaires nationales, après étude satisfaisante du dossier d'investissement proposé par la commune ;
- des ressources issues de la coopération décentralisée, dans le cadre du jumelage entre les communes du Bénin et les villes des pays amis ou partenaires au développement avec contrepartie ;
- des ressources mobilisées par les communes voisines et complétées par les financements extérieurs, dans le cadre de la réalisation des projets d'intercommunalité.

Ainsi, les recettes d'investissement de la commune de Toviklin se présentent dans le tableau suivant :

Tableau n° 7 : Les recettes d'investissement de 2006 à 2015

(En FCFA)

Année	Prévisions	Réalisations	Taux (%)	Détermination par méthode de lissage de prévision de recettes propres	Variations absolues des recettes propres	Variations relatives des recettes propres (%)
2006	32.234.990	2.550.000	7,91	-		
2007	199.777.179	20.071.699	10,04	52.928.376	17.521.699	687,12
2008	120.479.689	136.163.430	113,01	103.203.872	116.091.731	578,38
2009	436.809.311	153.376.489	35,11	154.042.737	17.213.059	12,64
2010	498.602.003	172.588.294	34,61	211.861.865	19.211.805	12,52
2011	481.681.505	309.620.813	64,27	197.258.269	137.032.519	79,40
2012	271.395.153	109.565.702	40,37	219.020.808	-200.055.111	-64,61
2013	436.073.236	237.875.909	54,54	225.983.840	128.310.207	117,10
2014	511.399.819	330.509.911	64,62	300.946.105	92.634.002	38,94
2015	697.111.568	334.452.495	47,97	-	96.576.586	29,22

Source : Comptes administratifs approuvés par la tutelle et le compte de gestion certifiés par le RGF

Commentaire

A l'analyse du tableau ci-dessus nous permet de faire les constats ci-après :

- De 2006 à 2015 les prévisions de recettes ont évolué de manière progressive en passant d'un montant de 32.234.990 en 2006 à 697.111.568 en 2015 sauf en 2012 dont la prévision est 271.395.153.
- Les réalisations ont évolué aussi de manière progressive de 2006 à 2015 en passant de 2.550.000 en 2006 à 334.452.495 en 2015 sauf au cours des années 2012 et 2013 où les réalisations sont respectivement 109.565.702 et 237.785.909.
- Avec la méthode de lissage nous constatons que entre les montants déterminés par cette méthode et les prévisions de recettes d'investissement existe un grand écart ;

Dans la plupart des communes du Bénin les recettes d'investissement proviennent des ressources transférées et les ressources propres d'investissement. Pour comprendre, il est important de vérifier la part des chacune de ces ressources. Le tableau suivant sera réalisé à ce sujet.

Tableau n° 8 : Les différentes natures de recettes d'investissement (montant en FCFA)

(En francs CFA)

Année	Prévisions	Réalisations	Recettes transférées	Taux %	Recettes propres d'investissement	Taux
2006	32.234.990	2.550.000	2.550.000	100	0	0
2007	199.777.179	20.071.699	20.071.699	100	0	0
2008	120.479.689	136.163.430	136.163.430	100	0	0
2009	436.809.311	153.376.489	153.376.489	100	0	0
2010	498.602.003	172.588.294	172.588.294	100	0	0
2011	481.681.505	309.620.813	309.620.813	100	0	0
2012	271.395.153	109.565.702	109.565.702	100	0	0
2013	436.073.236	237.875.909	237.875.909	100	0	0
2014	511.399.819	330.509.911	330.509.911	100	0	0
2015	697.111.568	334.452.495	334.452.495	100	0	0

Source : Comptes administratifs approuvés par la tutelle et le comptes de gestion certifiés par le RGF

Commentaire

L'analyse de de tableau n° 8 nous montre que le budget d'investissement de la commune est financé exclusivement par les ressources exogènes depuis 2006 à 2015 ; nous pouvons dire que la **commune de Toviklin compte seulement sur les subventions pour se développer.**

2. Exécution des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont celles qui permettent à la commune de réaliser des infrastructures et à la commune de se développer.

Tableau n°9 : Les dépenses d'investissement de 2006 à 2015

(En francs CFA)

Année	Prévisions	Réalisations de dépenses d'investissement (1)	Taux	Dépenses totale (2)	Taux (1/2)
2006	32.234.990	18.485.554	57,35	65.886.179	28,05
2007	199.777.179	27.428.425	13,73	46.794.241	58,61
2008	120.479.689	85.614.686	71,06	148.113.023	57,80
2009	436.809.311	132.960.046	30,44	213.895.211	62,16
2010	498.602.003	209.895.673	42,10	303.058.078	69,26
2011	481.681.505	222.640.567	46,22	314.185.752	70,86
2012	271.395.153	223.043.075	82,18	302.014.951	73,85
2013	436.073.236	255.234.014	58,53	337.808.133	75,55
2014	511.399.819	270.628.955	52,91	346.779.721	78,04
2015	697.111.568	411.665.529	59,05	490.342.038	83,95
Taux moyen de réalisation			51,35		65,81

Source : Comptes administratifs approuvés par la tutelle et le comptes de gestion certifiés par le RGF

De l'analyse des données du tableau ci-dessous, il ressort ce qui suit :

- le taux le plus faible est de 13,73% et le plus fort est de 82,18% et sont respectivement réalisés en 2007 et 2012 ;
- le taux moyen de consommation des crédits d'investissement ouverts est de 51,35% alors qu'il est de 75,99% en fonctionnement sur la même période ;
- en 2007 sur les 199.777.179 FCFA de prévision seulement 27.428.425 ont été consommés ; il se pose donc un problème de consommation des crédits ouverts (faiblesse)
- de 2006 à 2015, les réalisations de recettes d'investissement ont connu un accroissement progressif. Il en est de même pour les prévisions sauf en 2012, ce qui a permis de réaliser, en cette année, le taux le plus fort de consommation de crédits ouverts.

Dans le but de contribuer à la prospérité et au progrès du territoire, d'améliorer les conditions et le cadre de vie des populations, les élus avec le concours des populations posent un certain nombre d'actes. Les prévisions en matière d'investissement doivent retracer la vision de développement des acteurs locaux.

C'est ainsi que, la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en son article 4, fait-elle obligation à chaque commune de se doter d'un Plan de Développement communal (PDC). La commune de Toviklin, à l'instar de la majorité des communes du Bénin, a réalisé son PDC deuxième génération (force). Elle a élaboré aussi d'autres instruments de travail le plan annuel d'investissement (PAI) et le schéma directeur d'aménagement du territoire (SDAT). (Force).

Il faut noter que le Plan de Développement communal (PDC) troisième génération est en cours de l'élaboration car cela fait partie désormais des critères d'octroi du FADeC et son application doit commencer rigoureusement en 2017.

En vue d'atteindre les objectifs du PDC, notamment la réalisation des projets d'investissement qui y sont inscrits, les prévisions d'investissement du budget sont effectuées sur la base du PDC qui chaque année est décliné en Plan Annuel de Développement (PAD) ou Plan Annuel d'Investissement (PAI). Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement inscrites au budget induit donc le faible niveau de réalisation des projets inscrits au PDC (faiblesse).

La proportion des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales est de 65,81 ; ce taux est légèrement en dessus du taux moyen des investissements. C'est dire que les objectifs ne sont pas atteints (faiblesse). La commune de Toviklin consacre toutes ses ressources de fonctionnement aux dépenses de fonctionnement plutôt qu'à l'investissement, ce qui ne favorise pas le développement de la commune. Or, l'un des plus grands enjeux d'une commune est la promotion du développement à la base. (Faiblesse).

D- Contribution de la commune de Toviklin à l'investissement sur les dix ans

Les équilibres financiers sont appréciés à partir de la détermination des principaux agrégats financiers et de la combinaison de ceux-ci pour établir la situation financière de chaque commune. De cette combinaison, si la commune dispose d'une capacité de financement : on dit que la situation financière de la commune est équilibrée. Mais lorsque, la commune éprouve au contraire, un besoin de financement, sa situation financière est dite déséquilibrée. Le tableau 11 sera donc construit pour établir cette relation entre les agrégats.

Tableau n°10 : Les agrégats financiers de la commune de Toviklin de 2006 à 2015 (en FCFA)

N° d'ordre	Agrégats	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Recettes réelles de fonctionnement	38.445.973	41.498.352	40.780.534	39.525.503	42.839.906	32.728.250	30.654.689	27.932.048	35.039.760	46.561.427
2	Dépenses réelles de fonctionnement	47.400.625	49.365.816	62.498.337	80.935.165	93.162.405	81.545.185	78.971.876	82.574.119	76.250.766	78.673.509
3	Epargne ou déficit de fonctionnement	-8.954.652	-8.867.464	-21.717.803	-41.409.662	-50.322.499	-48.816.935	-48.317.187	-54.642.071	-41.211.006	-32.112.082
4	Recettes réelles d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Capacité d'autofinancement des d'investissement	-8.954.652	-8.867.464	-21.717.803	-41.409.662	-50.322.499	-48.816.935	-48.317.187	-54.642.071	-41.211.006	-32.112.053
6	Dépenses réelles d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	Capacité ou besoin de financement (5-6)	-8.954.652	-8.867.464	-21.717.803	-41.409.662	-50.322.499	-48.816.935	-48.317.187	-54.642.071	-41.211.006	-32.112.053
8	Subventions de fonctionnement	27.762.572	8.997.929	25.777.410	40.141.950	50.428.183	28.957.929	48.912.750	33.865.675	33.316.053	32.119.053
9	Couverture du déficit par FADeC fonctionnement	18.807.920	130.465	19.140.062	-1.267.712	105.684	-19.859.006	595.563	-20.776.396	-7.894.953	6.971
10	Situation avec report de la balance de sortie		18.938.385	38.078.447	36.810.735	36.916.419	17.057.413	17.652.976	-3.123.420	-11.018.373	-11.011.402

Source : Comptes administratifs approuvé par la tutelle et le compte de gestion certifié par le RGF

Commentaire

De l'analyse des données du tableau n°10 il ressort ce qui suit :

- Aucune recette réelle d'investissement n'a été mobilisée de 2007 à 2015 : **le développement de la commune de Toviklin s'effectue seulement par les subventions ;**
- Aucune dépense réelle d'investissement n'a été effectuée sur les recettes propres de la commune de Toviklin ;
- La capacité ou besoin de financement de la commune est négatif sur la période sous revue d'analyse : ce qui veut dire que la commune de Toviklin éprouve un besoin de financement.
- Malgré la dotation de FADeC fonctionnement dont bénéficie la commune le besoin de financement s'accroît. **De ce fait, il est permis de conclure que la capacité de mobilisation des ressources de la commune est très faibles.**

II- Bilan des observations de stage

Le point des atouts et problèmes identifiés à l'issue des observations de stage est présenté à travers ce développement.

A- Inventaire des atouts (Forces et opportunités)

Les atouts identifiés se présentent comme suit :

1. la tenue de la comptabilité des Valeurs Inactives par le RP à partir du logiciel wmoney ;
2. la commune de Toviklin bénéficie du concours de l'Etat pour le financement de son budget de fonctionnement ;
3. le respect de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques ;
4. l'existence du PDC deuxième génération (2011-2015) de la commune de Toviklin.

B- Inventaire des problèmes (*Faiblesses et menaces*)

L'état des lieux ne révèle pas que des atouts, il renseigne également sur les faiblesses et menaces qui constituent des obstacles à une gestion budgétaire et comptable de la commune de Toviklin.

L'inventaire de ces problèmes se présente comme suit :

1. le défaut de sincérité des prévisions budgétaires ;
2. la faible mobilisation des ressources propres ;
3. le faible taux de recouvrement des Recettes non fiscales ;
4. l'inefficacité de la technique d'évaluation des besoins de la commune en fonctionnement ;
5. le faible taux de réalisation des recettes d'investissement ;
6. le financement du budget d'investissement de la commune exclusivement par les ressources exogènes ;
7. le non recours de la commune à l'emprunt ;
8. le caractère non sincère des prévisions d'investissement ;
9. le faible niveau de réalisation des projets inscrits au PDC ;
10. le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ;
11. le retard dans l'exécution des marchés publics ;
12. le retard dans le transfert des subventions ;
13. l'inexistence d'un plan de trésorerie ;
14. les difficultés d'approvisionnement du compte bancaire du RP par la DGTCP.

III- Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre

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

Les centres d'intérêt retenus se présentent comme suit :

- Centre d'intérêt n° 1 : Procédure de budgétisation locale ;
- Centre d'intérêt n° 2 : Exécution du budget de fonctionnement ;
- Centre d'intérêt n° 3 : Exécution du budget d'investissement.

Tableau n°11 : Le regroupement des problèmes inventoriés par centre d'intérêt

N° d'ordre	Centres d'intérêts	Angles d'observation	Problèmes à résoudre (PAR)		
			Problèmes spécifiques	Problèmes généraux (PG1)	Libellés des PAR
1	Procédure de budgétisation locale	Satisfaction	<ul style="list-style-type: none"> - faible collecte des informations nécessaires à l'élaboration du budget ; - difficulté de réalisation d'équilibre budgétaire de la Commune de Toviklin ; - retard dans le vote du budget de la Commune -caractère non sincère des prévisions budgétaires ; 	Gestion prévisionnelle non satisfaisante de la Commune de Toviklin (PG1)	Problème d'une gestion prévisionnelle non satisfaisante de la Commune de Toviklin (PAR1)
2	Exécution du budget de fonctionnement	Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> -Exploitation non efficace du gisement fiscal de la commune -relâchement du service des impôts dans le recouvrement des recettes fiscales ; -difficultés de production des restes à recouvrer par les services des impôts ; -Faible taux de recouvrement des recettes non fiscales ; -inefficacité de la technique d'évaluation des besoins de la commune en fonctionnement ; -primauté des dépenses de fonctionnement sur les dépenses d'investissement ; 	Exécution non efficace du budget de fonctionnement de la commune de Toviklin	Problème d'exécution non efficace du budget de fonctionnement de la commune de Toviklin
3	Exécution du budget d'investissement	Optimisation	<ul style="list-style-type: none"> - retard dans le transfert des subventions de l'État ; - retard dans la passation des marchés ; -insuffisance de mobilisation des ressources propres ; --faible capacité financière de la commune de Toviklin ; -inexistence d'un plan de trésorerie -incapacité de faire face aux dépenses du personnel par les recettes propres Faible taux de réalisation des recettes d'investissement ; 	Capacité financière non optimale de la commune de Toviklin (PG3)	Problème de la capacité financière non optimale de la commune de Toviklin

			<ul style="list-style-type: none">-Financement du budget d'investissement de la commune exclusivement par les ressources exogènes ;-Non recours de la commune à l'emprunt ;-Faible niveau de réalisation des projets inscrits au PDC ;-Faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.-non reversement des 30% de l'excédent de la section de fonctionnement à la section d'investissement.-insuffisance des infrastructures et équipements marchands-inexistence des PME ou PMI créés par la commune elle-même ;-non implication des entreprises privées dans le développement de la commune par entremise de PPP-capacité financière très faible		
--	--	--	---	--	--

Paragraphe 2 : Choix du problème à résoudre, de la perspective théorique et formulation de la problématique de l'étude

Il est fait ici le choix du problème à résoudre le plus pertinent et de la perspective théorique de sa résolution.

I. Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude

A. Choix d'un groupe de problèmes à résoudre

Du bilan des observations de stage, il ressort trois (3) problèmes à résoudre afin d'optimiser la gestion financière de la Commune de Toviklin. Il s'agit :

- d'une gestion prévisionnelle des finances non satisfaisante de la Commune de Toviklin ;
- d'une gestion financière non optimale de la Commune de Toviklin ;
- de la gestion non efficace des investissements et la promotion du développement économique de la Commune de Toviklin.

La résolution de ces différents problèmes s'avère nécessaire pour une efficacité de gestion financière de la Commune de Toviklin. Cependant, les contraintes d'unicité de sujet liées à une recherche nous conduisent à une politique sélective du problème à résoudre. Cette sélection se fera au vu des règles de choix du sujet d'une étude. Il s'agit de la référence au domaine d'expertise, de l'unicité de résolution d'un problème, de la non-connaissance de la cause du problème ou de l'inexistence d'une solution déjà proposée.

En effet, le problème à résoudre n°1 lié à une gestion prévisionnelle des finances non satisfaisante de la Commune de Toviklin nous paraît pertinent mais d'une nécessité relativement faible par rapport aux deux autres problèmes identifiés.

En ce qui concerne le problème à résoudre n°2 lié à une gestion financière non optimale de la Commune de Toviklin, il constitue une préoccupation au cœur de l'actualité et mérite bien notre réflexion et cela n'a jamais été abordé par un étudiant dans la commune. Cependant nous supposons qu'il est moins important aussi par rapport au premier.

Enfin, le problème à résoudre n°3 lié à la capacité de financement non optimale de la Commune de Toviklin pour promouvoir son développement économique est d'une nécessité indiscutable. C'est ainsi que nous avons choisi le PAR 3 pour faire objet de la présente étude.

B- Choix du thème de l'étude

Rappelons que le problème à résoudre choisi est celui de l'optimisation de la capacité financière de la commune de Toviklin. Ce problème à résoudre se présente comme suit :

Tableau 12 : Récapitulatif des problèmes spécifiques

Problème général		Problème de la capacité financière non optimale de la commune de Toviklin
Problèmes spécifiques	PS1	La non-sincérité dans les prévisions budgétaires
	PS2	Le faible taux d'exécution du budget d'investissement
	PS3	La faible capacité financière de la Commune de Toviklin

Source : Analyse des observations de stage

La question de la capacité d'investissement des communes constitue une préoccupation majeure. Le développement local est sans doute lié aux efforts d'investissement que fait la Commune pour permettre à la communauté locale de participer à l'essor économique national. Il est donc d'une notoriété que la capacité d'investissement des communes doit être suffisamment renforcée afin d'assumer la responsabilité qui leur est assignée dans le processus de développement ; d'où la nécessité de contribuer à l'éradication des causes se trouvant à la base de la capacité financière non optimale de la commune de Toviklin.

Notre thème se libère ainsi qu'il suit : « l'analyse de la situation financière de la commune de Toviklin ».

II- Choix de la perspective théorique et formulation de la problématique

A- Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre

Cet exercice comporte deux volets, à savoir : la perspective théorique de réflexion sur le problème général et les perspectives sur les problèmes.

1. Perspective théorique de réflexion sur le problème général

Le problème général à résoudre par la présente étude est la capacité financière non optimale de la Commune de Toviklin qui ne favorise pas la promotion de développement économique. Il importe de souligner que cette faiblesse de la capacité financière de la Commune découle de l'importance et de l'immensité des compétences.

En effet, le processus de décentralisation a accru les compétences des collectivités locales, en leur conférant de nombreuses prérogatives notamment l'urbanisation qui nécessite de lourds investissements face aux ressources limitées dont elles disposent. « Ni les collectivités locales, ni l'État central, ne peuvent faire face efficacement aux besoins d'investissement locaux résultant de l'urbanisation. Le manque de ressources adéquates pour couvrir les besoins d'investissement a de sérieuses répercussions sur le développement économique. En conséquence, des efforts doivent être consentis en vue de réduire l'écart entre ressources et besoin d'investissement » (Africités 2000).

Pour rehausser la capacité d'investissement de la Commune de Toviklin, nous nous sommes inspirés de l'approche spécifique d'optimisation des ressources dans une double logique de redynamisation et d'encouragement du partenariat public privé.

2. Perspectives théoriques de réflexion sur les problèmes spécifiques

Elles sont liées à chaque problème spécifique.

a. Perspective théorique liée au problème spécifique n°1

Ce problème spécifique de la non-sincérité dans les prévisions budgétaires appelle les autorités locales à revoir leurs stratégies de budgétisation afin d'atteindre les objectifs à elles assignés en matière de décentralisation. Dans la commune de Toviklin aucune méthode de prévision budgétaire moderne n'est utilisée. Le budget est élaboré par un comité ad hoc mis sur pied par arrêté communal chargé de collecter des informations et de proposer un disant projet de budget au maire. Ce comité reçoit des instructions du maire et s'y conforme sans avoir les ressources nécessaires. L'autorité communale veut bien réaliser tous les projets inscrits au PDC mais elle ne se donne pas les moyens de sa politique. Plusieurs méthodes modernes

d'évaluation des recettes sont utilisées de nos jours pour une prévision réaliste du budget des communes. Parmi elles, nous pouvons citer : la méthode de pénultième année corrigée, le budget à base zéro (BBZ), la méthode de lissage etc.

Pour mener la réflexion sur ce problème, nous nous sommes référés à l'approche théorique basée sur la mise en œuvre des nouvelles techniques de l'élaboration des prévisions budgétaires

b- Perspective théorique liée au problème spécifique n°2

Ce problème spécifique sera vu sous deux angles, à savoir : faible taux d'exécution des dépenses et faible taux d'exécution des recettes.

- Face au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, la démarche utilisée jusque-là pour l'exécution des dépenses d'investissement reste loin d'une originalité. L'exécution de ces dépenses commence tard pour un rythme d'exécution peu satisfaisant. Cette méthode manque d'esprit de planification, d'anticipation et n'intègre pas le volet développement que porte l'exécution de ces dépenses. La nécessité d'instauration d'outil moderne de gestion financière et son application rigoureuse est de mise.

Notre approche de réflexion sur ce problème est basée sur la modernisation de la gestion financière.

- Par rapport au problème de faible taux de mobilisation des ressources d'investissement de la Commune de Toviklin, il importe de souligner que ces ressources sont, pour la plupart, liées à la fiscalité locale qui, de surcroît, reste à rendement faible. De même, la liste limitative des ressources d'investissement oblige les collectivités locales à beaucoup plus de vigilance pour une utilisation efficace des ressources.

Aussi, dans une logique d'assurer l'autonomie financière des unités institutionnelles de base que constituent les communes, la loi 98-007 portant régime financier des communes en République du Bénin a accordé la priorité à l'existence de celles-ci. Cette existence est liée aux ressources de fonctionnement au détriment des ressources d'investissement. Cette approche reste loin d'être suivie dans l'exécution alors que l'investissement est le moteur de croissance dit-on. Conformément à la

même loi en ses articles 16 et 17 les traitements et salaires du personnel communal titulaire à l'exclusion de tout le personnel mis à la disposition de la commune par l'Etat et du personnel contractuel, auxiliaire ou journalier font partie des dépenses obligatoires de l'administration communale. Malheureusement, la commune de Toviklin n'arrive pas encore à rester conforme à cette disposition de la loi.

Sur ce point, l'approche de réflexion va s'appuyer sur la perspective de redynamisation du système fiscal et de mesures incitatives aux acteurs de mobilisation des ressources de la commune de Toviklin.

c- Perspective théorique liée au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 relatif à la faible capacité financière de la commune de Toviklin est important. Rappelons ici que les recettes de la commune de Toviklin sont issues seulement des valeurs inactives placées dans les marchés, des patentes et licences, des fonciers bâtis et non bâtis. Les quelques infrastructures réalisées à Toviklin sont pour la plupart des investissements socio-communautaires et pas des investissements économiques.

En outre, les recettes d'investissement proviennent totalement de l'Etat et de partenaires techniques et financiers : La commune de Toviklin ne contribue pas du tout à l'investissement à travers les recettes propres de la commune ; elle n'arrive même pas à payer les salaires du personnel sur toute l'année. L'état des lieux ayant révélé que la commune a une très faible capacité de mobilisation des ressources propres et celles de transfert. L'objectif spécifique arrêté ici est d'examiner les initiatives d'accompagnement et d'attractivité des investissements privés dans la commune.

Afin pour mener des réflexions sur ce problème, nous nous sommes référés à l'approche de réalisation des infrastructures économiques (équipements marchandes) et à la redynamisation du partenariat public privé (PPP).

Tableau n° 13 : Synthèse des approches génériques par problème

N° d'ordre	Problèmes spécifiques	Approches génériques
1	Non sincérité dans les prévisions budgétaires	Approche théorique basée sur la mise en œuvre des nouvelles techniques de l'élaboration des prévisions budgétaires.
2	Faible taux d'exécution du budget d'investissements	Approche théorique basée sur la mobilisation des ressources d'investissement et une priorisation des investissements économiques dans le PDC.
3	Faible capacité financière de la commune.	Approche théorique basée sur une plus grande implication des acteurs privés dans le processus de développement local à travers la mise œuvre de mesures incitatives et de conventions de partenariat public-privé

B- Formulation de la problématique de l'étude

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le PAR choisi et la perspective théorique de réflexion associée. La capacité financière de la Commune de Toviklin est non optimale, au regard des difficultés d'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, de la faible mobilisation des ressources d'investissement et de l'incapacité de la commune de faire face aux traitements et salaires (dépenses obligatoires).

Pour accroître la capacité financière de la Commune de Toviklin, il convient de mettre en exergue les différentes approches de réflexion liées à chaque problème spécifique. Il s'agit d'éradiquer les différentes causes se trouvant à la base de la faible capacité financière et de l'incapacité de prendre en charge les salaires du personnel en vue d'optimiser les ressources financières de la Commune. Cela revient à connaître la situation financière de la commune, à redynamiser les structures en charge de la mobilisation des ressources et à réallouer les ressources budgétaires.

Dans cette approche de résolution nous pouvons libeller la problématique comme suit : « l'analyse de la situation financière de la Commune de Toviklin de 2006 à 2015 ».

Après avoir présenté la problématique de l'étude ciblée, nous allons décrire dans le chapitre 2 du présent mémoire, le cadre méthodologique de résolution de cette problématique et apporter des solutions aux problèmes soulevés par notre étude.

**CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES
METHODOLOGIQUES DE L'ETUDE DIAGNOSTIC ET
SOLUTIONS ENVISAGEES**

Après l'état des lieux qui vient d'être fait, il est important de rappeler les objectifs de l'étude et la méthodologie adoptée avant d'établir le diagnostic et suggérer des approches de solutions.

SECTION I : OBJECTIF DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE ADOPTEE

Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude

A- Objectifs de recherche

Ils sont d'ordre général et d'ordre spécifique.

1. Objectif général de recherche (OGR)

Il s'agit de : « Déterminer les conditions d'optimisation de la capacité financière de la commune de Toviklin ».

2. Objectifs Spécifiques de Recherche (OSR)

Ils se résument comme suit :

- pour le problème spécifique **n°1** : Proposer des méthodes de l'élaboration des prévisions budgétaires sincères dans la commune de Toviklin (OSR1) ;
- pour le problème spécifique **n°2** : Suggérer des stratégies de mobilisation et de consommation pour améliorer le taux d'exécution de budget d'investissement (OSR2) ;
- pour le problème spécifique **n°3** : revoir le gisement fiscal de la commune, les conditions d'accès au PPP et signer des contrats d'objectifs avec les acteurs de recouvrement pour l'optimisation de la capacité financière de la commune de Toviklin (OSR3).

B- Résultats attendus de l'étude

Les résultats attendus sont aussi d'ordre général et d'ordre spécifique

1- Résultat Général Attendu (RGA)

Ce résultat se formule comme suit par rapport au problème général :

« Au terme de l'étude, les conditions d'optimisation de la capacité financière la commune de Toviklin sont déterminées et suggérées ».

2- Résultats Spécifiques Attendus (RSA)

Ces résultats se présentent comme suit :

- par rapport au PS1 : À la fin de l'étude, des méthodes de l'élaboration des prévisions budgétaires sincères dans la commune de Toviklin sont cherchées et proposées (RSA1) ;
- par rapport au PS2 : Au terme de l'étude, des stratégies de mobilisation et de consommation pour améliorer le taux d'exécution de budget d'investissement sont définies et suggérées (RSA2) ;
- par rapport au PS3 : À l'issue de l'étude, les conditions de mobilisations de nouvelles ressources par les PPP et signatures de contrats d'objectifs dans la commune de Toviklin sont définies. (RSA3).

II- Hypothèses de l'étude

Partant des causes éventuelles, il s'agira d'identifier la cause la plus plausible qui semble expliquer le mieux les problèmes à résoudre. Cet exercice nous permettra de formuler les hypothèses.

A- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 1

Après avoir analysé le problème spécifique n° 1 relatif au caractère non sincère des prévisions budgétaires, trois (03) causes possibles ont été identifiées dans un ordre croissant d'importance :

- l'inadéquation des stratégies de prévisions budgétaires ;
- la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire;
- la non implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local ;

En effet, à la phase des prévisions budgétaires, certaines règles doivent être observées pour l'établissement d'un budget sincère et réaliste. Parmi ces règles, figure celle de la référence aux recettes recouvrées au cours des exercices précédents pour effectuer une projection futuriste après avoir collecté des informations actualisées sur la conjoncture économique et les nouvelles mesures législatives et réglementaires : c'est la règle de la pénultième année corrigée.

L'implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local est une exigence légale et une logique de management stratégique. Les populations de la commune de Toviklin sont peu informées et ne s'intéressent pas à la gestion financière de leur localité. Face à ce constat, il revient aux autorités élues de prendre des mesures pour associer toutes les forces vives de la commune à la gestion financière de leur localité. Cependant, la mise en œuvre de ces mesures en l'absence de méthode moderne d'évaluation budgétaire ne permet pas de faire des prévisions réalistes.

Quant à la non-application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire, elle nous paraît expliquer le caractère non sincère des prévisions de recettes locales. Si la commune dispose d'informations indispensables pour l'élaboration du budget communal, elle arrive à connaître l'évolution des recettes et des dépenses et qu'il n'y a pas une méthode d'évaluation plus précise aussi proche que possible de la réalité économique, il y aura toujours des prévisions non sincères. De nos jours les méthodes d'évaluation directe ou réelle et celle de la rationalisation des choix budgétaires permettent d'arriver à des résultats précis. Ces méthodes sont beaucoup plus admises pour des prévisions budgétaires plus optimales.

Nous pouvons alors formuler notre hypothèse comme suit :

« Le caractère non sincère des prévisions budgétaires est dû à la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire » (hypothèse spécifique n°1).

B- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 2

Après avoir analysé le problème spécifique n°2 relatif au faible taux d'exécution du budget d'investissement, trois (03) causes possibles ont été identifiées dans un ordre croissant d'importance :

- retard dans le transfert des subventions ;
- la non programmation et planification dans la passation des marchés publics.

Dans la commune de Toviklin, comme c'est le cas ailleurs pour l'ensemble des communes, c'est la quasi-totalité des ressources d'investissement qui proviennent de l'Etat et les PTF. Cependant, il faut constater que les ressources transférées par l'Etat parviennent à la commune tardivement. Souvent, ces fonds arrivent dans le dernier trimestre de l'année en cours. En 2010 par exemple la dernière tranche de dotation est parvenue aux communes en 2011. Le même retard s'observe déjà au cours de cette année où à fin septembre 2016, c'est seulement la première tranche de FADeC qui est disponible et aucune ressource FADeC n'est transférée au titre de FADeC affecté. Cet état de choses empêche la bonne consommation des ressources avant la clôture de l'exercice budgétaire.

En ce qui concerne le défaut de planification et de programmation, nous constatons que les investissements sont, la plupart du temps, de gros travaux nécessitant donc la conclusion de marchés publics. Leur réalisation doit se conformer aux procédures de passation des marchés publics. La passation des marchés publics au Bénin est régie par la loi n° 2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin. Cette loi s'applique aussi bien à l'Etat qu'aux collectivités territoriales décentralisées.

Malgré le retard observé au niveau de l'Etat pour le transfert des subventions, la mise en place d'un mécanisme de planification et de programmation des Marchés Publics pourrait permettre à la commune de consommer la majorité des ressources transférées et donc d'accroître son niveau d'investissement.

La planification présente un certain nombre d'avantages. Elle permet de savoir ce qui doit être fait, comment et quand. En l'absence de planification appropriée, les projets risquent d'être mis en œuvre au mauvais moment ou d'une manière inadéquate, ce qui peut se traduire par des réalisations médiocres voire les chantiers abandonnés. La planification contribue également à atténuer et à gérer les crises et faciliter la mise en œuvre des projets, à mieux se concentrer sur les priorités afin d'utiliser plus efficacement le temps, l'argent ainsi que les autres ressources. Pour finir, la planification aide à déterminer ce qu'est une opération réussie.

Nous pouvons alors formuler notre hypothèse de la manière suivante :
«Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement dans la commune s'explique par le défaut de planification et de programmation des Marchés Publics et le retard des transferts de ressources par l'Etat ». (Hypothèse n°2)

C- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 3

Le problème spécifique n° 3 relatif au à la faible capacité financière de la commune peut avoir pour cause :

- le manque de volonté politique des autorités communales ;
- les nombreuses contraintes bancaires et celles liées au cautionnement de l'Etat ;
- non implication du secteur privé dans le développement local par le partenariat public privé «PPP» ;

En effet, la commune de Toviklin bénéficie de la part de l'Etat central des subventions d'équipement et d'investissement. Néanmoins, bien que non négligeables, ces subventions demeurent insuffisantes. Compte tenu des enjeux de développement auxquels la commune de Toviklin doit faire face, elle ne saurait trop compter sur l'Etat surtout en ces périodes où le pays vit une morosité économique qui ne lui facilite pas le transfert des ressources aux collectivités locales. Dans ce contexte, le recours à l'emprunt paraît comme l'ultime solution pour booster les investissements dans la commune. Mais nous constatons que,

jusqu'à ce jour, la commune de Toviklin n'a jamais eu recours à l'emprunt pour financer ces investissements et n'a jamais présenté un projet à une institution financière pour pouvoir bénéficier d'un prêt, en raison de la crainte des autorités communales de ne pouvoir faire face au service de la dette. La commune doit maîtriser les procédures en matière d'emprunt et de prêt et disposer d'une épargne brute assez suffisante pour faire face au service de la dette. Par conséquent, l'hypothèse spécifique n°3 se formule comme suit : « La faible capacité financière est liée à la crainte de solvabilité de la commune ».

III- Tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord de l'étude est un tableau récapitulatif de l'étude. Dans ce tableau de bord, seront récapitulés les problèmes à résoudre, les objectifs que nous voulons atteindre, les causes supposées être à la base des différents problèmes, les différentes hypothèses puis les conditions de vérifications de ces hypothèses (CVH) .

Tableau n° 14 : Tableau de bord

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées être à la base	Hypothèses	Conditions de vérification des hypothèses(CVH)
Niveau général		Faible capacité financière de la commune de Toviklin	Proposer les moyens d'optimisation de la capacité financière de la commune de Toviklin			
Niveau spécifique	1	Caractère non sincère des prévisions d'investissement de la commune de Toviklin	Utiliser des stratégies d'élaboration des prévisions d'investissement réalistes	Non utilisation des méthodes modernes lors de l'élaboration des prévisions d'investissement	Caractère non sincère prévision d'investissement de la commune de Toviklin est dû à la non-utilisation des méthodes modernes lors de l'élaboration des prévisions d'investissement	Il sera maintenu ici tout item ayant un poids supérieur ou égal à 33,33%
	2	Faible taux d'exécution du budget d'investissement	Maitriser les méthodes de passation, de planification et d'anticipation dans la passation des marchés publics	Non maitriser les méthodes de passation, de planification et d'anticipation dans la passation des marchés publics	Faible taux d'exécution du budget d'investissement dû à la non maitriser les méthodes de passation, de planification et d'anticipation dans la passation des marchés publics	sera retenu ici toute cause qui réunira 50%

Analyse de la situation financière de la commune de Toviklin de 2006 à 2015

	3	Faible capacité financière de la Commune de Toviklin	La maîtrise de la procédure de recours aux emprunts et aux nouveaux partenaires afin de faire des investissements productifs.	La non-maitrise de la procédure de recours aux emprunts et aux nouveaux partenaires afin de faire des investissements productifs.	Faible capacité financière de la Commune de Toviklin dû à la non-maitrise de la procédure de recours aux emprunts et aux nouveaux partenaires afin de faire des investissements productifs.	Il sera maintenu ici tout item ayant un poids supérieur ou égal à 33,33%
--	---	--	---	---	---	--

Paragraphe 2 : Adoption de la méthodologie de recherche à partir de la revue de littérature

I- Revue de littérature

La revue de littérature est un exercice qui permet, dans le cadre de toute recherche ou écrit scientifique, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur le sujet abordé. Dans le cadre de la présente recherche, il sera question de faire le point des connaissances apportées par les auteurs ou chercheurs face aux différents problèmes en résolution pour la commune de Toviklin.

A- Points de vue antérieurs sur le problème général

L'investissement peut se définir comme l'accumulation de biens durables qui serviront à produire d'autres biens et services. L'investissement est dit public lorsqu'il est effectué par un organisme public comme les communes.

Au niveau des collectivités locales, l'investissement est la composante principale du développement local. Il apparaît donc parmi les composantes des dépenses des administrations locales comme spécialement opportun d'autant plus que les besoins en la matière sont importants et l'investissement contribue fortement à la croissance du produit intérieur brut (PIB). C'est donc le moteur du développement local, défi majeur de la décentralisation. Dans le développement local, l'investissement occupe une place de choix. Pour tout programme d'investissement, il faut une épargne constituée sur le fonctionnement capable de pouvoir assurer les différentes dépenses relatives à ce programme. Toute décision d'investissement résulte d'un projet politique, qui découle lui-même d'une vision à moyen et long termes du devenir du territoire.

Comme dans tout système de décentralisation, l'un des objectifs de la décentralisation au Bénin est de favoriser le développement à la base. Pour

Jacob(1998), la décentralisation instaure les droits à la détermination d'une politique propre pour les institutions publiques (les collectivités territoriales) qui deviennent autant de centres socialisants concurrents de l'Etat central. Il montre qu'elles jouissent de la possibilité d'entretenir des liens directs avec des bailleurs internationaux.

L'application du principe de subsidiarité conduit à reconnaître qu'une part significative des investissements publics devrait être mise en œuvre au niveau local. Selon Lemieux (2001), l'objectif de la décentralisation budgétaire encore appelée autonomie financière est de favoriser le développement à la base à travers l'investissement local. Dans cette même logique, Besson (2002) souligne que l'investissement des collectivités locales a pris une grande ampleur dans le processus de la décentralisation. Il montre aussi que la décentralisation a stimulé la croissance de l'investissement.

B- Contributions antérieures au problème du faible taux d'exécution du budget

Comme l'expliquent les acteurs de l'**Organisation Néerlandaise de Développement (SNV)**, « par fonctionnement, il faut comprendre la partie du budget destinée à l'entretien de l'administration communale ainsi que le financement des actions destinées à la gestion quotidienne des équipements communaux et services de base,... » (p.29). Et, comme ils l'affirment un peu plus loin, (p.44) « ... près de 80% du budget des communes est destiné au fonctionnement, le fonctionnement étant en grande partie la prise en charge de la gestion quotidienne des services de l'administration communale (salaires et indemnités, carburant, fournitures de bureaux, etc.), ce qui a peu d'impact sur la vie des citoyens de la commune... ». Ceci justifie clairement l'importance de la section d'investissement définie par **Loïc PHILIP** comme « l'ensemble des dépenses et des recettes qui présentent un caractère temporaire, exceptionnel ou accidentel. Les ressources sont constituées par le surplus de la section de

fonctionnement auquel s'ajoutent les subventions accordées pour les investissements et emprunts. Les dépenses d'investissements sont d'un point de vue économique, considérées comme des dépenses particulièrement dignes d'intérêt car elles correspondent à la création d'une richesse nouvelle et elles exercent un effet positif sur l'activité économique. »

Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement observé au niveau des communes leur est préjudiciable. C'est dans cet ordre d'idée que **Paul YATTA** relève un certain nombre de facteurs explicatifs, à savoir :

- l'incapacité des gouvernements locaux à définir, à définir de façon explicite, les besoins en termes d'investissement et d'entretien.
- l'engloutissement des ressources mobilisées dans les charges de fonctionnement.

Pour les acteurs de la **SNV**, la raison qui explique cette situation est la sous-estimation des capacités propres de la commune. Ceci se justifie à travers les rapports de la **SNV** (2009, p.12) : « les communes accordent peu d'intérêt au potentiel financier interne, jugé trop rapidement comme étant insignifiant ou presque impossible à mobiliser ». Dans ce même sillage mentionne **Martin FINKEN** (2002, p.3) : « les études ECOLOC prouvent par ailleurs, que le potentiel économique sur lequel est assis le développement urbain est généralement sous-évalué et le taux de prélèvement sur ce potentiel reste en deçà de ce qu'il devrait être ».

Selon **YATTA**, « cet état de chose est à l'origine d'un cercle vicieux dans lequel la pauvreté du cadre de vie entraîne la stagnation, voire la régression relative de l'économie locale : moins une collectivité locale prélève et dépense, plus tout le monde finit par s'appauvrir. »

Il est alors aisé de conclure qu'en plus de contribuer à l'émergence locale, les investissements sont, aux yeux des populations, la meilleure explication de l'utilité et de l'importance des impôts et taxes. Aussi, **Paul YATTA** précise-t-il

que : « le recours à l'emprunt permet aux collectivités d'étaler la prise en charge de ces énormes investissements sur une longue durée sans compromettre, par un effort fiscal insupportable, le déroulement des activités économiques du moment.»

Ce faible taux d'exécution du budget s'explique aussi par l'inexistence d'un plan de trésorerie. Pour **B. MUBA (2007)** déclare : «Le suivi de la trésorerie ne supporte pas l'improvisation, il passe obligatoirement par l'élaboration d'un plan de trésorerie». Ce véritable outil de gestion de la trésorerie répond aux fonctions ci-après :

- le plan de trésorerie est un outil de gestion prévisionnelle de la trésorerie. A ce titre, son élaboration et sa mise en œuvre permettent d'une part de planifier la gestion de la trésorerie pour éviter le pilotage à vue et d'autre part d'anticiper avec promptitude, des tensions probables de trésorerie et d'enclencher les actions de nature à corriger les distorsions et les dysfonctionnements éventuels relevés. Il peut aussi éviter de laisser sans emploi une trésorerie pour laquelle la Commune ne reçoit aucune rémunération et qui peut même lui coûter inutilement lorsqu'elle provient d'emprunts contractés prématurément et dont les intérêts ont commencé à courir.
- le plan de trésorerie est un outil de gestion rationnelle de la trésorerie. En effet, de par sa confection, les transferts de l'Etat et partant du trésor vers les postes comptables sont justifiés par des besoins réels de trésorerie. Il consacre donc la rupture d'avec les approvisionnements quasi automatiques qui ont pour conséquence de constituer de la trésorerie oisive dans certains postes comptables et de ne pas favoriser une réelle circulation du flux ;
- le plan de trésorerie est un instrument de rationalisation de la gestion budgétaire. L'exécution du budget est naturellement caractérisée par un décalage entre les entrées des recettes (trésorerie disponible) et les

dépenses à honorer. La confection du plan de trésorerie doit donc être un exercice naturel et quotidien aidant à faire correspondre les dépenses à effectuer à la trésorerie effectivement mobilisée. Une telle approche, marquée par le réalisme et la prudence a pour avantage indéniable d'éviter les engagements et ordonnancements tous azimuts, source d'accumulation d'arriérés de paiement. Il permet alors à la Commune d'une part, d'honorer ses factures en temps voulu, donc d'acquérir une réputation de bon payeur et d'autre part, de déployer des efforts pour la mobilisation de ces recettes budgétaires ;

- le plan de trésorerie est un outil de contrôle et d'évaluation. A cet égard, il est un moyen, par le rapprochement qu'il permet d'établir entre les prévisions (de recettes et de dépenses) et les réalisations, pour jauger la sincérité du budget élaboré et adopté pour déceler, au regard des états d'exécution antérieure, les moins-values ou les contre-performances enregistrées afin de prendre des mesures ou actions correctives (collectif budgétaire,...) ».

Vu son importance, l'élaboration du plan de trésorerie doit être le souci permanent de tout Maire et de tout Receveur Percepteur pour une bonne gestion de la trésorerie, voire la gestion rationnelle du budget.

C- Point des connaissances sur le caractère non sincère des prévisions budgétaires

La notion de sincérité budgétaire s'explique par le fait que : les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère et exacte. Il convient d'opérer une évaluation correcte de l'ensemble des recettes afin de prévoir l'ensemble des charges et de traduire la totalité des engagements. Cette manière de faire permet de ne pas fausser les résultats à la clôture de l'exercice. L'écart entre la prévision et la réalisation s'explique par trois raisons : les erreurs voulues ou non dans l'évaluation des recettes et des dépenses, le changement de la

conjoncture économique, le changement du paysage politique. Les Communes auront tendance à surévaluer les recettes à partir d'une prévision de croissance économique peu réaliste. C'est l'une des raisons de la distorsion des soldes budgétaires initiaux et des soldes finales. Le Maire ne doit ni sous-évaluer, ni surévaluer les recettes ou les dépenses ; il doit tenter de les cerner au plus juste possible (**Raymond Muzellec**). Le seul moyen qui permet d'assurer la majorité des charges communales est l'élaboration sincère du budget. Les prévisions de recettes doivent être faites avec beaucoup de précision et d'exactitude.

C'est dans cette optique que **Jean TABOULA** dans « *Les collectivités locales et l'Europe* » a affirmé que « les finances locales, garantes de l'autonomie financière des collectivités locales par la maîtrise des prévisions de recettes apparaissent ainsi comme la condition sine qua non de réussite de la décentralisation ».

Pour **Camille DOSSOU** (Décentralisation déconcentration découpage territorial - ce qu'il faut savoir, 2002), sur le problème de développement des Communes à préconiser la coopération décentralisée aux Communes pour la mise en valeur, de ce qu'ils ont de spécifique par rapport aux autres Communes. Il a aussi fait ressortir les avantages de la coopération décentralisée.

Pour **Noureddine BENSOUA** (2009, p. 67), « La dépense publique et plus particulièrement l'investissement public, constitue un domaine à forts 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 ». Ainsi, les collectivités locales sont tenues de déployer les efforts nécessaires pour assurer un investissement fort et croissant afin de satisfaire la population locale.

Les collectivités locales étant créées aux fins d'amorcer le développement à la base, il est impérieux d'affirmer que les politiques de celles-ci répondent aux exigences de la population locale. Plusieurs pays comme la France, les

Pays-Bas, l'Irlande et la Finlande adoptent aujourd'hui cette approche basée sur l'implication de la population dans les projets de développement, en recueillant leurs avis. Ceci permet d'avoir une idée sur les réels besoins de la population afin de pérenniser les dépenses d'investissement

Aussi, à travers le Cours de la Gestion des Finances locales de Mr Hubert Gustave E année 2014-2016, Cycle II ENAM) La sincérité budgétaire s'explique par l'équilibre budgétaire. L'équilibre budgétaire de la commune est un équilibre financier sincère et réel. Il est établi dans les conditions ci-après :

- l'évaluation prévisionnelle des recettes communales doit précéder celle des dépenses locales et s'effectuer sur la base des recouvrements réalisés aux budgets antérieurs ;
- la prévision des dépenses locales doit s'appuyer sur les besoins prioritaires des services publics locaux et sur ceux exprimés par les populations ;
- les prévisions de recettes communales et celles de dépenses locales doivent s'effectuer sans surévaluation ni sous-évaluation des données afin d'assurer l'adéquation entre recettes et dépenses de la commune, tant en section fonctionnement qu'à celle d'investissement :

$RF = DF$ et $RI = DI$ ($RF =$ recettes de fonctionnement, $DF =$ dépenses de fonctionnement, $RI =$ recettes d'investissement, $DI =$ dépenses d'investissement) ;

- L'équilibre budgétaire doit tenir compte de l'environnement et de la conjoncture économique de la commune

D- Point des connaissances sur la faible capacité financière de la commune

La recherche des financements a été, de tout temps, une préoccupation majeure des dirigeants aussi bien au niveau national que local. Sans ressources financières suffisantes, les politiques publiques auront du mal à être mises en œuvre. Toutefois, les actions entreprises et les moyens déployés doivent

s'inscrire dans une logique d'efficacité et d'efficience. Il faut rechercher et trouver des modes de financement des investissements qui soient appropriés et adaptés au contexte socio-économique, à chaque type d'investissement et qui ne coûtent pas trop cher au contribuable.

YATTA (2008) fait remarquer qu'en dehors des ressources propres, trois alternatives s'offrent aux communes pour la réalisation des investissements :

- les transferts financiers de l'Etat central aux collectivités ;
- les ressources extérieures mobilisées auprès des coopérations bilatérales et multilatérales ;
- les emprunts et le partenariat public-privé.

Les collectivités ont donc recours à l'emprunt pour compléter leurs ressources. L'emprunt est caractérisé par plusieurs traits spécifiques. Pour François LABIE (2000), dans son ouvrage «les Finances des Collectivités Territoriales », l'emprunt local se caractérise par plusieurs traits :

- en premier lieu, à la différence des ressources propres, des ressources fiscales et des ressources de transfert (dotations et subventions) qui ont un caractère définitif, l'emprunt est une recette à caractère provisoire. Il s'agit d'une recette temporaire qui devra être remboursée ; ce remboursement constituant d'ailleurs, une dépense obligatoire de la commune. C'est ce caractère de recette provisoire qui permet à certains de voir dans l'emprunt un impôt différé, puisque ce sont en général les impôts futurs qui permettront de dégager les ressources nécessaires au remboursement de la dette.
- en deuxième lieu, à la différence de la plupart des autres ressources des communes qui ne font l'objet d'aucune affectation particulière au financement de dépenses données, l'emprunt constitue toujours une ressource affectée. Inscrit en recette de la section d'investissement du budget, l'emprunt est exclusivement destiné au financement des investissements nouveaux de la collectivité. L'emprunt ne peut donc

servir au financement de dépenses de fonctionnement, ni même à celui de certaines dépenses figurant en section d'investissement, telles que le remboursement du capital de la dette.

Depuis une dizaine d'années, la majorité des réflexions sur le financement des collectivités locales africaines assurent que le recours régulier à l'emprunt est nécessaire pour renforcer sensiblement les capacités d'investissement des collectivités, et pour leur permettre de faire face aux besoins financiers liés au développement « Caruana Lionel, « état des lieux de l'accès à l'emprunt : collectivités locales de l'UEMOA », in : PDM, Revue africaine des finances locales, n° 9, octobre 2005, p. 72 ». Trois options institutionnelles permettant l'accès effectif des collectivités locales à l'emprunt ont été identifiées et pratiquées en Afrique subsaharienne (Pierre Aubry, 2000) :

- les institutions financières nationales : certains pays africains ont créé des institutions financières pour assurer le financement de certains secteurs d'activité (banque d'habitat, caisse autonome, caisse de stabilisation etc.)
- les institutions multilatérales : la Banque Mondiale (BM), la Banque Africaine de Développement (BAD) assurent une partie des investissements locaux, soit à travers des prises de garanties ;
- l'accès direct au marché obligataire qui est la voie la plus difficile et peu expérimentée en Afrique au sud du Sahara.

Toutes les lois relatives de décentralisation prévoient l'emprunt comme modalité de financement des investissements des collectivités territoriales. Selon **Ladislav Nze Bekale** dans son ouvrage « intitulé *introduction aux finances des collectivités territoriales d'Afrique* », au Bénin, pour accéder aux ressources des banques de développement régionales ou internationales, les communes sont tenues d'obtenir l'aval de l'Etat. Les procédures longues ainsi que plusieurs autres contraintes empêchent les communes de petites tailles d'accéder facilement aux emprunts de ces banques et organismes financiers internationaux. ». En effet, depuis la mise en œuvre de la décentralisation, seulement quelques

communes sur les soixante-dix-sept communes ont pu être éligibles à la Banque africaine de développement. Il s'agit des communes de Djougou, Parakou, Cotonou et récemment celle de Porto-Novo.

L'avènement dans l'espace UEMOA depuis 1998 d'un marché financier, la BRVM, constitue une opportunité pour les collectivités locales du Bénin. L'article 136 du règlement général du marché permet aux collectivités publiques locales d'émettre des emprunts obligataires par appel public à l'épargne sur le marché financier régional, au même titre que les Etats dont elles émanent. En application de l'article 16 de l'instruction n°01-97 du conseil régional de la BRVM, « elles n'ont pas besoin d'un visa préalable, elles n'ont pas besoin non plus de garantie ou de mettre en place des mécanismes particuliers de sûreté ».

II- Méthodologie de l'étude

Elle sera abordée suivant deux approches que sont : l'approche empirique et l'approche théorique.

A- L'approche empirique

L'approche empirique vise à mettre en exergue la technique d'enquête utilisée à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation.

La collecte des données nécessaires, l'analyse et la validité des hypothèses feront partie intégrante de l'objectif principal.

1. Objectif de l'enquête

L'objectif principal poursuivi par la réalisation de cette enquête est la mobilisation des données nécessaires à la vérification des hypothèses précédemment formulées, dans le cadre de notre étude. A l'issue de l'enquête, on pourra vérifier, si :

- la non sincérité des prévisions budgétaires est due à la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire ;

- le faible taux d'exécution du budget d'investissement dans la commune s'explique par le défaut de planification et de programmation des marchés publics ;
- le non recours à l'emprunt pour le financement des investissements est lié à la crainte de solvabilité de la commune.

2- Détermination de la population mère et définition de l'échantillon

Le cadre de réalisation de notre étude est la commune de Toviklin. En ce qui concerne la population mère ciblée, elle est composée des cadres du service financier de la mairie, de la recette perception et du service des collectivités locales de la DGTCP.

Dans le souci de mieux réaliser notre enquête et d'obtenir des réponses fiables, un échantillon représentatif de la population mère est déterminé par la méthode de quota. Lors de l'enquête, des questions leur ont été posées. Les données obtenues auprès de cet échantillon suite aux questionnaires sont traitées manuellement.

La taille de la population mère Pest de 96 personnes

La taille de l'échantillon E prélevé sur cette population mère est de 20 personnes.

Ainsi, le ratio $\frac{E}{P} = \frac{20}{96}$; $\frac{E}{P} = 0,2083$ soit $\frac{E}{P} = 20,83\%$

L'échantillon est représentatif car le ratio déterminé varie entre 15% et 25%

3- Outils de collecte des données

La collecte des données a été faite essentiellement à travers la recherche documentaire et les échanges avec des personnes ciblées. La recherche documentaire a favorisé la collecte d'informations à travers tous les documents utiles à la connaissance de la commune de Toviklin et une meilleure appréhension du thème. Elle a consisté en l'exploitation des ouvrages d'ordre général, des mémoires, des lois sur la décentralisation, des comptes administratifs et de gestions de Toviklin pouvant faciliter la rédaction de notre

mémoire. En outre un guide d'entretien a été élaboré par nos soins en vue d'échanger avec l'échantillon retenu.

4- Techniques de dépouillement, outil d'analyse et de présentation statistique

Les résultats issus de l'enquête seront dépouillés manuellement et analysés en effectuant des tris à plat orientés dans le sens de la vérification des différentes hypothèses. Les données recueillies sur le terrain ont été représentées dans de tableaux statistiques et analysées en vue d'une synthèse générale de l'étude.

5- Difficultés rencontrées

La collecte des données a été très facile pour nous car les agents de même que les chefs de services sont disponibles pour nous aider afin que nous puissions atteindre nos objectifs. Aucune difficulté n'est à noter au niveau de la Mairie de Toviklin pour la collecte des différents documents financiers. Cependant, la seule difficulté qui ne relève pas forcément des compétences de la Commune est la non disponibilité d'un document pouvant nous permettre de voir si la commune est viable et les documents sur les indicateurs de performance, qui à notre avis devraient être élaborés par la CONAFIL en collaboration avec le service des collectivités locales de la DGTCP.

B- Approche théorique retenue

L'approche théorique à développer vise à déterminer les outils de vérification des hypothèses afin de pouvoir recenser les causes réelles se trouvant à la base des problèmes identifiés.

1- Les conditions d'accroissement de la consommation des crédits d'investissement

a. Norme d'amélioration

Les communes ont à charge la responsabilité de la mise en œuvre des actions pouvant permettre d'atteindre les objectifs du développement à la base et

donc l'amélioration des conditions de vie des hommes et femmes de leur territoire. Pour ce faire, il faut que la commune de Toviklin ait ses propres recettes d'investissement en faisant l'effort de dégager une marge suffisante de ressources qui puisse l'accompagner dans ses différents projets d'investissement.

b. Seuils de décision pour l'analyse des données

Le seuil de décision tiendra compte des données du questionnaire. La cause à retenir sera celle qui se révélera conforme à l'opinion de la majorité des agents enquêtés.

2. Les conditions liées à l'élaboration des prévisions budgétaires réalistes

a. Norme d'amélioration

Le problème du non-respect des engagements pris par la commune disparaîtrait lorsqu'il y aura une parfaite sincérité dans les prévisions budgétaires. Une meilleure prévision des recettes et des dépenses est nécessaire pour un bon résultat à la clôture de l'exercice.

b- Seuils de décision pour l'analyse des données

A ce niveau le seuil de décision sera retenu en tenant compte du questionnaire adressé aux divers agents de la commune. La cause qui sera retenue à l'issue de l'enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées, autrement dit, la cause qui réunira le plus fort taux d'opinions favorables.

3. Les conditions de recours de l'administration communale à l'emprunt comme source de financement des investissements

a. Norme d'amélioration

La norme d'amélioration à exploiter ici concerne les modalités de recours de la commune à l'emprunt pour la réalisation des investissements.

b. Seuils de décision pour l'analyse des données

Le seuil de décision tiendra compte des données du questionnaire. La cause à retenir sera celle qui se révélera conforme à l'opinion de la majorité des agents enquêtés.

SECTION 2 : ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Cette section consistera en la collecte des données afin d'identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes pour enfin suggérer des approches de solutions et les conditions nécessaires à leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

Dans le souci d'obtenir des résultats fiables, la collecte d'informations se fera à l'aide d'outils fiables. A cet effet, un guide d'entretien qui prend en compte les problèmes spécifiques en résolution et les causes supposées être à l'origine de ces problèmes a été élaboré afin d'échanger avec les personnes ciblées.

I- Présentation et analyse des données de l'enquête

Les résultats que nous présentons rendent compte des différentes réactions des enquêtés par rapport à chacun des problèmes spécifiques.

A- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1

Il est question ici du caractère non sincère des prévisions budgétaires de la commune de Toviklin. Les informations issues des réponses des personnes enquêtées par rapport à ce problème sont résumées dans le tableau ci-après :

Tableau n°15 : Données recueillies sur le problème spécifique n°1

Causes supposées	Effectifs	Fréquences (%)
Inadéquation des stratégies de prévisions budgétaires	4	20
Non application effective des méthodes modernes des prévisions budgétaires	5	25
Non implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local	11	55
Totaux	20	100

A l'analyse ce tableau, il ressort les résultats ci-après :

- Les 20% des cadres enquêtés soutiennent que la non sincérité des prévisions budgétaires est dû l'inadéquation des stratégies de prévisions de prévisions budgétaires ;
- Les 25% cadres enquêtés soutiennent que la non sincérité des prévisions budgétaires est dû à la non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire ;
- Les 55% des mêmes personnes enquêtées soutiennent que cela est dû à la non implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local

B- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 2

Les résultats obtenus, lors de l'enquête, concernent le problème spécifique n°2 relatif au faible taux d'exécution du budget d'investissement ; ils sont consignés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 16 : Données recueillies sur le problème spécifique n°2

Causes supposées	Effectifs	Fréquences (%)
Retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat	5	25
Défaut de planification et de programmation des marchés publics	15	75
Totaux	20	100

L'analyse du tableau ci-dessus donne les résultats ci-après :

- Les 25% des personnes enquêtées soutiennent que le faible taux d'exécution du budget d'investissement est dû au retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat ;
- Les 75% des mêmes personnes enquêtées soutiennent que le faible taux d'exécution du budget d'investissement est dû au défaut de planification et de programmation dans la passation des marchés publics.

C- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3

Les résultats d'enquête sur le problème spécifique n° 3 relatif à la faible capacité financière de la commune de Toviklin sont consignés dans le tableau ci-après.

Tableau n°17 : Données recueillies sur le problème spécifique n°3

Causes supposées	Effectifs	Fréquences (%)
Le manque de volonté politique des autorités communales	5	25
Les nombreuses contraintes bancaires et celles liées au cautionnement de l'Etat	7	35
La crainte de solvabilité de la commune	8	40
Totaux	20	100

L'analyse ce tableau n°16 nous permet les conclusions ci-dessous :

- Les 25% des personnes enquêtées disent que la faible capacité financière de la commune de Toviklin est due au manque de volonté politique des autorités communales ;
- Les 35% des personnes enquêtées disent que la faible capacité financière de la commune de Toviklin est due aux nombreuses contraintes bancaires et celles liées au cautionnement de l'Etat ;
- Les 40% des mêmes personnes enquêtées, soutiennent que la faible capacité financière de la commune de Toviklin est due à la crainte de solvabilité de la commune

II-Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic

Dans cette partie, il s'agira dans un premier temps de vérifier les hypothèses précédemment formulées, en tenant compte des seuils de décisions fixés et dans un second temps d'établir le diagnostic de l'étude.

A- Vérification des hypothèses

1- Degré de validation de l'hypothèse n°1

L'analyse relative au caractère non sincère des prévisions budgétaires de la commune de Toviklin a révélé comme cause principale de ce problème, la non implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local. Ceci nous amène à reformuler l'hypothèse de la manière suivante « **La non implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local explique le caractère non sincère des prévisions budgétaires de la commune de Toviklin** ».

2- Degré de validation de l'hypothèse n°2

D'après les résultats de l'enquête consignés dans le tableau n° 14, les enquêtés pensent que le faible taux d'exécution du budget d'investissement a pour cause principale le manque de compétences nécessaires en planification et

programmation des marchés publics établis pour la réalisation des investissements.

Or, l'hypothèse formulée par rapport à ce problème retenait la même cause. Il en résulte que l'hypothèse selon laquelle « **le faible taux d'exécution du budget d'investissement dans la commune s'explique par le défaut de planification et de programmation des marchés publics** » est entièrement validée.

3. Degré de validation de l'hypothèse n° 3

L'analyse des résultats consignés dans le tableau N°15, montre que la véritable cause relative au non recours de la commune à l'emprunt est la crainte d'insolvabilité de la commune. L'hypothèse liée à ce problème est : **Le non recours à l'emprunt pour le financement des investissements est lié à la crainte de solvabilité de la commune.** Elle est désormais confirmée.

B- Établissement des éléments de diagnostic

1-Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

La non-implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local explique le caractère non sincère des prévisions budgétaires de la commune de Toviklin.

2- Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

Le faible taux d'exécution du budget d'investissement dans la commune s'explique par le défaut de planification et de programmation des marchés publics.

3-Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3

Le non recours à l'emprunt pour le financement des investissements est lié à la crainte de solvabilité de la commune.

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

Les diagnostics établis par rapport aux différents problèmes qui compromettent la réalisation des investissements dans la commune de Toviklin ouvrent la voie aux approches de solutions ci-après pour y remédier.

A- Approches de solutions et au problème spécifique n°1

1. Approche de solution

- l'organisation des ateliers leur intérêt de voir la commune se développer ; éviter les conflits politiques entre acteurs politiques et ne penser rien qu'au développement de la commune. La non-implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local explique le caractère non sincère des prévisions budgétaires de la commune de Toviklin. Suite au diagnostic établi pour expliquer ce dysfonctionnement, nous préconisons que les autorités locales mettent en place un projet d'appui à l'instauration du budget participatif dans la commune de Toviklin. Ce projet pourra être soumis au financement des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) intervenant dans le domaine de la décentralisation et faire de cette commune, une ville pilote et pionnière de la gestion participative des finances locales dans le département du Couffo en particulier et au Bénin en général. Il s'agira donc d'amener les autorités locales à élaborer et à exécuter le budget local en y impliquant les populations à la base notamment en matière d'investissement. Le budget participatif favorise la participation des acteurs de la cite au bénéfice d'un développement plus durable. Il comporte des aspects positifs pour les trois (3) principaux groupes concernés. Pour les élus : le budget participatif va permettre de découvrir les souhaits et les besoins des habitants. Pour les techniciens : il leur permettra de recueillir les informations auprès des citoyens. Pour les citoyens : cela leur permettra de découvrir le fonctionnement

et l'investissement de la collectivité ainsi que les contraintes attachées à la mise en œuvre des actions programmées au budget communal.

2- Conditions de mise en œuvre

Pour la mise en œuvre du budget participatif, il faut :

- faire percevoir aux autorités locales la nécessité d'une approche participative d'élaboration du budget local à travers l'organisation des ateliers ;
- organiser des formations à l'endroit des autorités locales en vue de mieux cerner les principes du budget participatif ;
- créer un cadre permanent et consultatif de dialogue entre les autorités locales et les acteurs de la société civile ;
- instituer un comité de pilotage, après adoption de la démarche du budget participatif par le conseil communal ;
- susciter l'intérêt de la population à la gestion financière locale ;
- mettre à la disposition de la population les différents documents financiers;
- former les organisations de la société civile aux modalités du budget participatif, à la gouvernance locale et au contrôle citoyen ;
- faire comprendre à la population à travers l'organisation des ateliers leurs intérêt de voir la commune se développer ;
- éviter certains les conflits politiques entre les acteurs politiques et ne penser rien qu'au développement de la commune.

B- Approches de solutions au problème spécifique n°2

1. Approche de solution

Le défaut de planification et de programmation des marchés publics est à la base du faible taux d'exécution du budget d'investissement. La planification est un élément indispensable dans la réalisation des investissements. Etant donné

que les investissements concernent essentiellement des marchés publics (de travaux, de fourniture ou de prestation de service), une bonne planification de la passation des marchés publics et un bon suivi de leur réalisation est d'une importance capitale pour accroître le taux d'exécution des investissements. Pour une bonne planification et programmation des marchés publics, il faut mettre à la disposition des acteurs, au niveau local, des outils de planification et de programmation à travers la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions.

2. Conditions de mise en œuvre

Une bonne planification et programmation des marchés publics nécessite :

- l'organisation d'atelier de formation à l'endroit des élus locaux et des acteurs intervenant dans le processus de passation des marchés publics sur l'importance de ce volet du système de gestion des marchés publics ;
- la formation des acteurs au niveau local sur les outils et techniques d'identification des besoins ainsi que les délais réglementaires des procédures de passation des marchés publics ;
- la mise en place de techniques et de méthodologies pour la préparation des coûts estimatifs des marchés publics ;
- la mise à disposition des différents organes de passation des marchés publics de cadres compétents et avertis en matière de programmation et de planification des marchés publics ;
- l'élaboration du plan de passation des marchés publics et sa transmission à l'Autorité de tutelle au début de l'année après l'approbation du budget ;
- la formation des acteurs de la chaîne des dépenses publiques.
- le vote du budget communal dans le délai ;
- l'obligation de confection de plan de trésorerie pour faciliter l'approvisionnement du compte bancaire du RP dans le but de faciliter les paiements à bonne date, des avances de démarrage et des décomptes.

C- Approches de solutions et condition de mise en œuvre du problème spécifique n°3

1. Approche de solution

La cause majeure de la faible capacité financière de la commune est le non recours aux prêts et emprunts pour financer des investissements productifs craignant la solvabilité de cette dette. Vu le faible niveau des ressources propres des communes, il est nécessaire de rassurer les acteurs du marché financier, en améliorant la solvabilité de la commune car les subventions de l'Etat et l'aide des PTF ne pourraient servir à faire face au service de la dette.

La résolution de ce problème passe par l'amélioration du niveau des ressources propres de la commune et surtout la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

2. Conditions de mise en œuvre

La mobilisation optimale des Ressources Locales Propres suppose :

- l'optimisation des coûts économique et social liés à la mobilisation des ressources locales propres, par la priorisation des ressources qui présentent les propriétés les plus favorables (bonne acceptation par les populations, fort potentiel de recettes, moindres distorsions économiques, effets sociaux favorables, coût de recouvrement les plus faibles) ;
- la définition des règles de rétrocession des ressources qui ne conduit pas à des montants instables de transferts ;
- la non accumulation des arriérés ou de retard pour le versement des ressources rétrocédés ;
- le renforcement de l'administration fiscale en ressources surtout humaines et matérielles pour qu'elle soit en mesure d'asseoir et de recouvrer le maximum d'impôts locaux
- la mise en œuvre d'un cadre d'échange entre le service des Impôts, le Trésor public et les communes ;

- la sensibilisation des populations pour leur participation au devoir de développement de la commune ;
- la création des infrastructures marchandes pourvoyeuses de ressources ;
- installation des machines agricoles en matière de culture et de transformation des produits agricoles comme oranges, du manioc..., vu la potentialité agricole de la commune de Toviklin ;
- créer une agence agricole qui aura pour rôle de former les jeunes, les assister dans montage des projets et les cautionner après des banques pour le financement de leur projet ; à ce titre la mairie doit doter cette agence d'un cahier de charge et de subventions ;
- réévaluer le gisement fiscal de la commune de Toviklin, afin de maîtriser les nouvelles ressources ;
- mettre en valeur les baffleurs de la commune qui sont restés jusque-là, inexploités ;
- impliquer intensément le secteur privé dans le processus de développement local grâce aux PPP et aux mesures incitatives attractives de l'investissement privé ;
- identifier des investissements à caractère économique et leur allouer des dotations suffisantes au budget communal.

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. Ce n'est qu'à ce prix que le fruit de la promotion du développement local attendu de la réforme de l'administration territoriale tiendra la promesse des fleurs.



CONCLUSION

Le développement à la base est le socle de la décentralisation. Après plusieurs années de décentralisation au Bénin, malgré les efforts des élus locaux, les communes connaissent toujours des difficultés en matière d'investissement et la commune de Toviklin n'en fait pas exception.

Les principaux goulots d'étranglement liés à la réalisation des investissements qui ont été identifiés, à savoir : le faible taux d'exécution du budget d'investissement, le caractère non sincère des prévisions d'investissement et la capacité financière faible et le non recours de la commune à l'emprunt doivent être levés, au risque de conduire à l'échec de la décentralisation. C'est dans cet ordre d'idées que des solutions sont proposées. Des mesures hardies et courageuses animées par une volonté politique sans faille des autorités locales doivent accompagner la résolution de ces problèmes. Ces mesures vont du renforcement de la capacité des cadres chargés de la réalisation des investissements au recours à l'emprunt pour augmenter le volume des investissements, en passant par la mise en place d'un système de gestion participative des finances locales et par l'encouragement des acteurs de recouvrement à mieux s'impliquer, en signant avec eux un contrat d'objectif.

L'application desdites solutions nécessite l'apport des élus locaux mais également, de l'Etat et des PTF qui doivent déployer les efforts nécessaires en vue d'assurer le suivi pour le développement à la base.

Il est vrai que ces solutions sont de nature à améliorer la capacité financière et d'investissement de la Commune de Toviklin, grâce à l'exploitation des potentialités de la Commune.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

- **Besson D.** (2002), « Investissement des Administrations Publiques Locales : Influence de la Décentralisation et du Cycle des Elections Municipales » ;
- **Muzellec R.** (2002) « Finances publiques », Dalloz, 12ème édition, Paris ;
- **Muzellec R.** : « Finances Locales» 3è édition, DALLOZ
- **Philip, Loïc.** (1995) : « Finances Publiques ». 5è édition, Cujas
- **Taboula J.** : « Les collectivités locales et L'Europe », Paris, édition PUF
- **Yatta P.** (2007) -La gouvernance financière locale, PDM, Cotonou ;
- **Ladislav Nze Bekale** « introduction aux finances des collectivités territoriales d'Afrique »
- **DOSSOU C.** « Décentralisation : découpage territorial, ce qu'il faut savoir, 2002 »
- **MUBA B.** « Suivi de la trésorerie ne supporte pas l'improvisation... »

II- MEMOIRES

- **KOUSSIHOUEDE S. Yabo Joliane** 2009 « Contribution à une gestion optimale des capacités financières des communes : cas de la commune de Dangbo » cycle II, ENAM, UAC
- **AKELE Patrick Gbedolo**, GFCL 2012 « Contribution à l'amélioration de la gouvernance financière dans la commune d'Abomey – Calavi », cycle II, ENAM, UAC
- **Alexis Sosou GBETEGBE** 2011 « approche diagnostique pour une gestion optimale du budget de la commune de Parakou » cycle II, ENAM, UAC
- **POSSOU Mèdèssè Edwige**, GFCL 2012 « Contribution à la réalisation d'une analyse financière efficace d'une collectivité territoriale

décentralisée au Bénin : cas de la commune d'Abomey-Calavi », cycle II, ENAM, UAC

- **ISSIAKA Abou Bacary**, GFCL 2012 « Analyse de la qualité des dépenses publiques locales : cas de la commune d'Abomey-Calavi », cycle II, ENAM, UAC

III- LOIS ET TEXTES REGLEMENTAIRE

- la Loi n° 89-008 du 12 mai 1989 portant amendements et approbation de la décision - loi n° 89-007/ANR/ CP du 13 avril 1989 chargeant la Direction des Impôts du recouvrement des impôts et portant création des recettes des impôts ;
- la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République de Bénin ;
- la Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin ;
- décret n°2005-373 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution du préfet ;
- décret n°2001-413 du 15 octobre 2001 portant modalités d'avances de trésoreries aux communes de la République du Bénin ;
- décret n°2002-365 du 22 août 2002 portant création de la Commission Nationale des Finances Locales ;
- décret n°2005-369 du 23 juin 2005 portant ouverture au budget des communes des crédits pour les dépenses éventuelles et diverses
- décret n°2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties ;

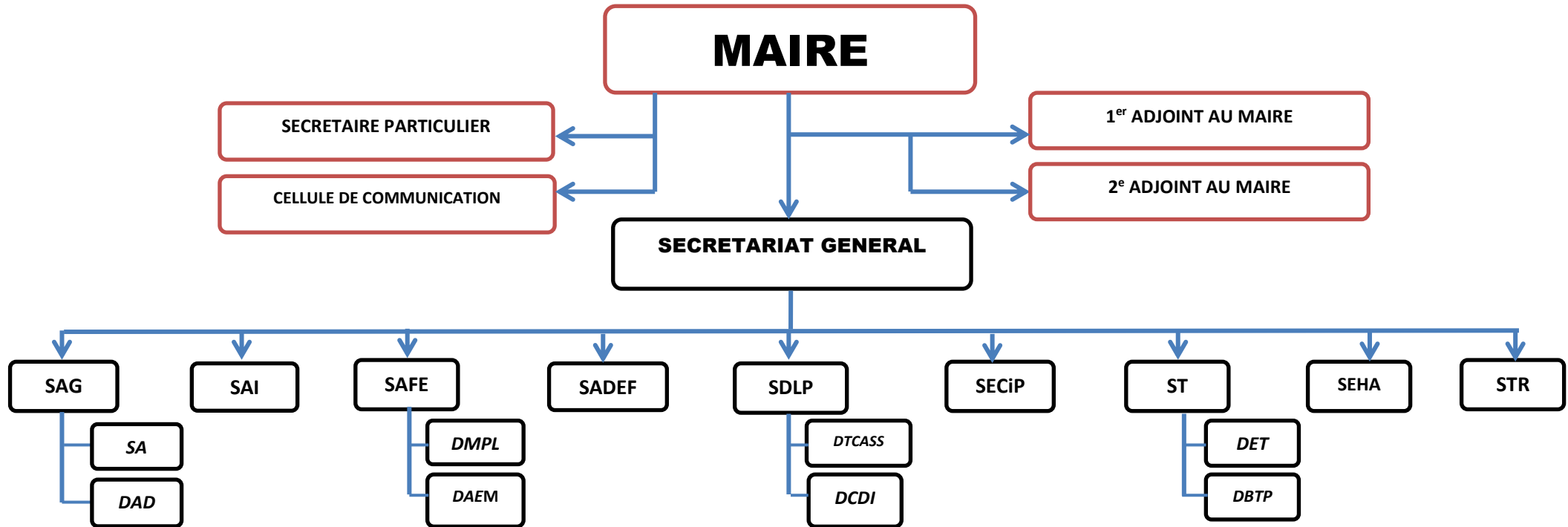
- l'arrêté n° 5005/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 01 octobre 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP ;
- l'arrêté n°66/01/C/SG/SAC du 24 janvier 2015 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la Mairie de Toviklin



ANNEXES

ORGANIGRAMME DE LA COMMUNE DE TOVIKLIN ELEBORE EN 2015

ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE TOVIKLIN



- SAG : Service des Affaires Générales ;
 - SA : Secrétariat Administratif
 - DAD : Division des Archives et de la Documentation
- SAI : Service des Audits Internes
- SAFE : Service des Affaires Financières et Economiques
 - DAEM : Division des Affaires Economiques et Marchandes ;
 - DMPL : Division chargée des Matières du Patrimoine et de la Logistique;
- SAI : Service de l'Audit Interne;
- SADEF : Service des Affaires Domaniales, Environnementales et Foncières

- SDLP : Le Service du Développement Local, de la Planification ;
 - DTCASS : Division du Tourisme, de la Culture, de l'Assistance Sociale et du Sport.
 - DCDI : Division de la Coopération Décentralisée et de l'Intercommunalité ;
- SECiP : Le Services de l'Etat-civil et de la Population
- ST : Le Service Technique
 - DET : Division des Etudes Techniques ;
 - DBTP : Division des Bâtiments et Travaux Publics.
- SEHA : le Service de l'Eau, de l'Hygiène et de l'Assainissement
- STR : Le Service de la Transmission Radio

GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre de nos travaux de recherche de fin de formation à l'école Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous collectons des données sur la gestion du budget de la commune de Toviklin. Nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-après :

- 1- Décrivez nous les différentes phases d'élaboration du budget de la commune ?
- 2- A quelles étapes, les populations et les Organisations de la Société Civile sont-elles associées au processus de budgétisation locale ?
- 3- Décrivez nous les procédures d'assiettes et de recouvrement des impôts locaux, dans la commune de Toviklin ?
- 4- Existe-t-il une méthode de planification et de programmation des investissements ?
- 5- Comment s'opèrent les prévisions des investissements dans la commune ?
- 6- Quelles sont les sources de financement des investissements dans la commune ?
- 7- Quelle est le niveau des ressources propres de la commune ?
- 8- Comment se fait la mobilisation des ressources locales propres ?

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de nos travaux de recherche de fin de formation à l'école Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : « Contribution à l'optimisation de l'exécution du budget d'investissement des communes : cas de la commune de Toviklin », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-après :

I- Identification de l'enquêté

Poste occupé

Contact(Facultatif)

II- Qu'est ce qui, selon vous, justifie le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ?

Retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat

Défaut de planification et de programmation des marchés publics

III- Comment expliquez-vous le caractère non sincère des prévisions d'investissement inscrit au budget de la commune ?

Inadéquation des stratégies de prévisions budgétaires

Non application effective d'une méthode moderne d'évaluation budgétaire

Non implication des populations dans la mise en œuvre des politiques de développement au niveau local

IV. Quelle est la cause du non recours de la commune à l'emprunt pour le financement des investissements ?

Manque de volonté politique des autorités communales

Nombreuses contraintes bancaires et celles liées au cautionnement de l'Etat

Crainte de solvabilité de la commune

Nous vous remercions pour votre précieuse collaboration.

TABLE DES MATIERES

JURY D’EVALUATION DU MEMOIRE.....	i
CERTIFICATION.....	ii
DECLARATION D’ENGAGEMENT.....	iii
DEDICACE.....	iv
REMERCIEMENTS.....	v
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
GLOSSAIRE DE L’ETUDE.....	viii
RESUME.....	x
SOMMAIRE.....	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : DE LA PRESENTTION DE LA COMMUNE DE TOVIKLIN AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE, DE SON ANALYSE FINANCIERE DE 2006 A 2015.....	4
Section I : CADRE DE L’ÉTUDE.....	5
Paragraphe 1 : La Commune de Toviklin : Cadre institutionnel de l’étude.....	5
I. Situation géographique et caractéristiques socio – démographiques de Toviklin.....	5
A. Situation géographique de Toviklin.....	5
B- Caractéristiques Socio-démographiques de Toviklin.....	5
II. Organisation de la commune.....	6
A. Les organes communaux.....	6
1. L’organe exécutif : le Maire.....	6
2. L’organe délibérant : le Conseil communal.....	6
B. Organisation administrative.....	7
1. Les services centraux.....	7
2. Les services extérieurs.....	7
Paragraphe 2 : Présentation du cadre physique et du cadre environnemental de l’étude.....	7
I. Présentation du cadre physique de l’étude.....	7
A-Présentation du service des Affaires Financières et Economiques (SAFE).....	8
B-Présentation de la Recette Perception de Toviklin (RP).....	8
II. Cadre environnemental de la commune.....	9
A. Le microenvironnement.....	9
1. Les partenaires.....	9
B. Le macro-environnement.....	9
1. L’environnement juridique et règlementaire.....	10
2. L’environnement politique et administratif.....	10
Section II : Observations de stage et ciblage de la problématique de l’étude.....	10
Paragraphe 1 : Observations de stage sur les activités de la commune.....	10
I. États des lieux de la réalisation des activités budgétaires et comptables de la mairie et de la Recette Perception de Toviklin.....	11

A. Procédure de budgétisation locale	11
B. Exécution du budget de fonctionnement de la commune	12
1. L'exécution des recettes.....	12
a. Recettes propres de la section de fonctionnement	13
b. Les recettes fiscales	15
c. Les recettes non fiscales.....	17
d. Les ressources de fonctionnement transférées	17
e. Situation financière de la commune de Toviklin	19
2. L'exécution des dépenses de fonctionnement	21
C. Exécution du budget d'investissement de la commune	22
1. Exécution des recettes d'investissement.....	23
2. Exécution des dépenses d'investissement.....	25
D. Contribution de la commune de Toviklin à l'investissement sur les 10ans	28
II. Bilan des observations de stage.....	30
A. Inventaire des atouts (Forces et opportunités)	30
B. Inventaire des problèmes : (Faiblesses et menaces).....	30
III. Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre	31
Paragraphe 2 : Choix du problème à résoudre, de la perspective théorique et la formulation de la problématique de l'étude	34
I. Choix du problème à résoudre et le thème de l'étude	34
A. Choix du groupe de problème à résoudre	34
B. Choix du thème	35
II. Choix de la perspective théorique et formulation de la problématique	35
A. perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre	35
1. Perspective théorique de réflexion sur le problème général	36
2. Perspective théorique de réflexion sur les problèmes spécifiques.....	36
a. Perspective théorique liée au problème spécifique N° 1.....	36
b. Perspective théorique liée au problème spécifique N° 2	37
c. Perspective théorique liée au problème spécifique N° 3.....	38
B. Formulation de la problématique de l'étude	39

**CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET
PROPOSITIONS D'APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'OPTIMISATION
DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DE TOVIKLIN40**

SECTION I : Objectif de l'étude et méthodologie adoptée.....	41
Paragraphe 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude	41
A- Objectif de l'étude	41
1. Objectif Général de Recherche (OGR).....	41
2. Objectifs Spécifiques de Recherche (OSR)	41
B. Résultats attendus de l'étude	41
1. Résultat Général Attendu (RGA).....	42
2. Résultats Spécifiques Attendus (RSA)	42
II. Hypothèses de l'étude	42
A. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 1	42

B. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 2.....	44
C. Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 3.....	45
III. Tableau de bord de l'étude.....	46
Paragraphe 2 : Adoption de la méthodologie de recherche à partir de la revue de littérature.....	49
I. Revue de littérature.....	49
A. Point de vue antérieurs sur le problème général	49
B. Contributions antérieurs au problème du faible taux d'exécution du budget d'investissement.....	50
C. Point des connaissances sur le problème du caractère non sincère des prévisions d'investissement.....	53
D. Point des connaissances sur le problème de la faible capacité financière de la commune.....	55
II. Méthodologie de l'étude	58
A. L'approche empirique	58
1. Objectif de l'enquête.....	58
2. Détermination de la population mère et définition de l'échantillon	59
3. Outils de collecte des données	59
4. Techniques de dépouillement, outil d'analyse et de présentation statistique	60
5. Difficultés rencontrées	60
B. Approche théorique retenue	60
1. Les conditions d'accroissement de la consommation des crédits d'investissement.....	60
a. Norme d'amélioration	60
b. Seuils de décision pour l'analyse des données	61
2. Les conditions liées à l'élaboration des prévisions d'investissement réalistes.....	61
a. Norme d'amélioration	61
b. Seuils de décision pour l'analyse des données	62
SECTION II : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	62
Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses.....	62
I. Présentation et analyse des données de l'enquête	62
A. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 1	62
B. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n° 2	63
C. Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3	64
II. Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic	65
A. Vérification des hypothèses	65
1. Degré de validation de l'hypothèse n°1	65
2. Degré de validation de l'hypothèse n°2	65
3. Degré de validation de l'hypothèse n° 3	66
B. Établissement des éléments de diagnostic.....	66
1. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1	66
2. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2.....	66
3. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3	66
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	67

A. Approches de solutions et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°1	67
1. Approche de solution	67
2. Conditions de mise en œuvre.....	68
B. Approches de solutions et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°2	68
1. Approche de solution	68
2. Conditions de mise en œuvre.....	69
C. Approches de solutions et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°3	70
1. Approche de solution	70
2. Conditions de mise en œuvre.....	70
CONCLUSION	72
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	74
ANNEXES.....	77
ORGANIGRAMME DE LA COMMUNE	78
TABLE DES MATIERES	82