



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\*\*\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

\*\*\*\*\*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

\*\*\*\*\*

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR  
L'OBTENTION  
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRESOR



OPTION :

ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE :

ADMINISTRATION DES FINANCES  
ET DU TRESOR

PROMOTION :

2013-2015

**THEME**

**POUR UNE OPTIMISATION DE LA  
CAPACITE FINANCIERE DE LA  
COMMUNE DE COVE**

Réalisé par :

AITCHEDJI W. H. Kpèdé

Sous la direction de

MAÎTRE DE STAGE :

Frédéric K. AHOUEGAN  
Secrétaire général de la Mairie  
de Covè

DIRECTEUR DE MEMOIRE :

Justin DJOSSOU  
Administrateur des Finances à la retraite  
Enseignant à l'ENAM

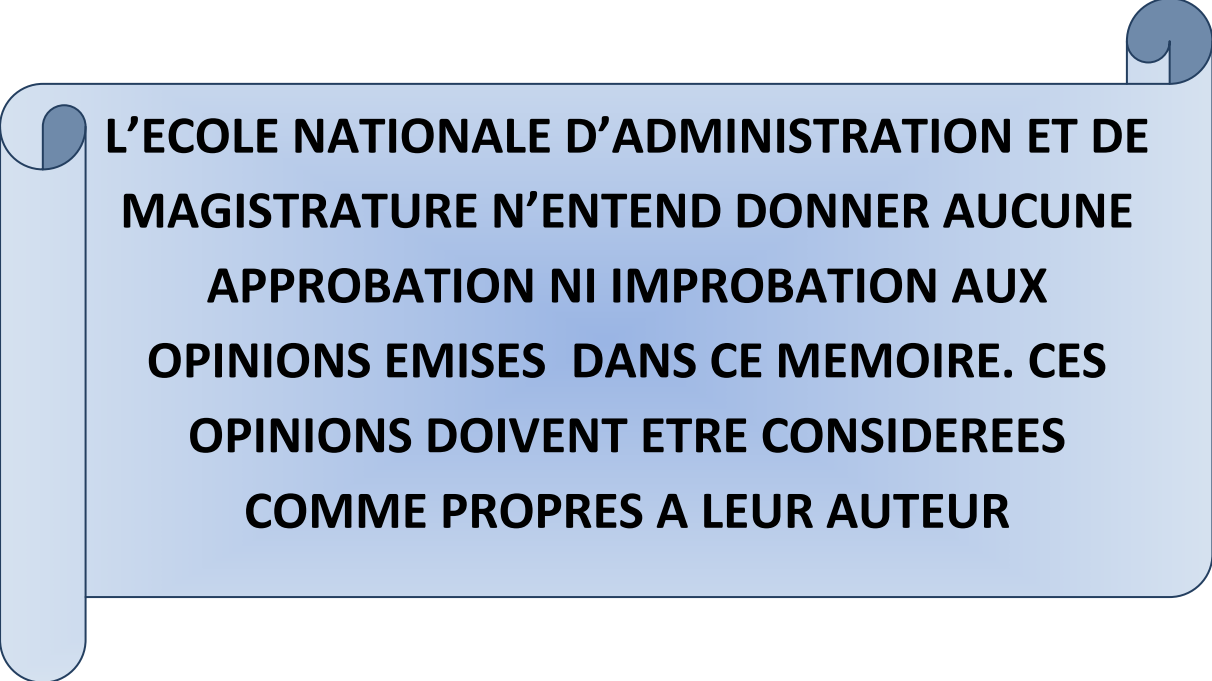
Décembre 2015

## IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : SOGLO Yves

VICE-PRESIDENT : FANOU Hounsa Félix

MEMBRE : AMOUSSOU Césaire



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

## **DEDICACE**

A nos enfants Précieuse – Johan – Yann AITCHEDJI

## REMERCIEMENTS

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

- ✚ monsieur Justin DJOSSOU, notre Directeur de Mémoire qui, a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations ;
- ✚ monsieur Frédéric K. AHOUGAN, notre tuteur de stage pour ses conseils et sa disponibilité ;
- ✚ tout le conseil communal de Covè particulièrement les Maires Mesmin C DOVONOU et Ligui Ferdinand HOUSSOU, sans qui cette formation ne serait pas possible ;
- ✚ notre bien-aimée épouse Edwige Lydie Tatiana TCHIBOZO, cette œuvre est la tienne. Tu as été d'un soutien indéfectible pendant notre formation. Trouve ici le fruit de tes sacrifices acceptés ;
- ✚ tous nos collègues de service Herman C. SAVI, Daniel AHOUANDJINOU, Louis HOUENOUKPO, Staelle DOVONOU, Angéline DOVONON Néri P. A. ADANGNIHOUN pour leur compréhension et assistance ;
- ✚ nos chers amis Henri HOUTEWADAN, Guillaume ALOFA, Séïd FATOKI, Nazaire ZINSOU, Hervé DOVONOU, Borgia ALITONOU et Victor GANDAHO pour les peines et les joies partagées durant les deux (02) ans de formation.
- ✚ Tous les membres du jury pour avoir accepté de consacrer une partie de leur temps à l'appréciation du présent document.

## **LISTE DES SIGLES**

**CT** : Comité technique

**C/SAFE** : Chef Service des Affaires Financières et Economiques

**CPAEF** : Commission Permanente des Affaires Financières et Economiques

**EGF** : Evaluation du Gisement Fiscal

**FADeC** : Fonds d'Appui au Développement des Communes

**PAR** : Problème A Résoudre

**PS** : Problème spécifique

**SAFE** : Service des Affaires Financières et Economiques

**TVA** : Taxe sur Valeur Ajoutée

## **LISTE DES TABLEAUX**

Tableau I: exécution globale des budgets de 2010 à 2014.....	13
Tableau II : Evolution des dépenses de fonctionnement de 2010 à 2014.....	46
Tableau III : Evolution ressources propres/ extérieures de 2010 à 2014.....	16
Tableau IV : Evolution des redevances de la Commune.....	17
Tableau V : Capacité des charges de fonctionnement par les ressources propres.....	19
Tableau VI : Regroupement des différents problèmes possibles .....	30
Tableau VII: synthèse de la formulation de la problématique choisie.....	38
Tableau VIII : Objectifs de l'étude et résultats attendus.....	41
Tableau IX : Tableau de bord de l'étude.....	451
Tableau X : Echantillonnage.....	52
Tableau XI : Synthèse de l'étude.....	69

## **LISTE DES FIGURES**

Figure 1 : Causes du recensement non exhaustif de la matière imposablet ...	659
Figure 2 : Causes de l'incivisme fiscal .....	6761
Figure 3 : Causes de l'absence du partenariat public-privé.....	69

## **GLOSSAIRE**

**Capacité d'Auto Financement d'une commune** : c'est la capacité d'une commune à faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement avec ses ressources propres.

**Impôt** : prélèvement pécuniaire, requis des personnes physiques ou personnes morales de droit privé, et éventuellement de droit public d'après leurs facultés contributives par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie déterminée, en vue de la couverture des charges publiques. (Lucien MEHL).

**Incivisme fiscal** : absence de bon sens du contribuable en ce qui concerne son rôle dans la vie fiscale d'une économie. Il se traduit par la fraude et l'évasion fiscales.

**Partenariat** : C'est un système qui peut s'appliquer à une variété de forum intersectoriel où l'information et les ressources sont partagées pour produire les résultats qu'un seul partenaire (ou partie) ne peut accomplir. Le terme partenariat intersectoriel est utilisé lorsque plusieurs activités sont menées et impliquent à la fois la collaboration entre les organisations des trois secteurs : Etat, marché et la société civile

**Partenariat public-privé** : C'est celui qui se développe entre les acteurs publics (Etat, Commune) et les entreprises privées. Dans les collectivités publiques, ils sont sous formes de : sociétés mixte locales ; Groupement d'Intérêts Publics ; Union d'économie social ; les associations.

**Ressources locales propres** : Elles regroupent l'ensemble des ressources fiscales et non fiscales, des collectivités locales dont la mobilisation ne dépend pas d'une décision discrétionnaire des autorités publiques centrales.

## **RESUME**

L'autonomie financière dans le cadre de la décentralisation est une condition indispensable à la libre administration des collectivités territoriales. Elle suppose pour chaque collectivité décentralisée, la Commune, de disposer d'un budget qui lui soit propre.

Chaque année, la Commune de Covè élabore son budget et l'exécute, dans le cadre de ses compétences légales, les recettes et les dépenses de la Commune aussi bien en section de fonctionnement que d'investissement de ce budget. Mais, une analyse approfondie des documents budgétaires, notamment les comptes administratifs et comptes de gestion, sur la période 2010-2014, met en évidence de faibles indices de collecte de ressources financières locales. C'est pour contribuer à une mobilisation efficace desdites ressources que nous avons orienté notre réflexion sur le thème : « Pour une optimisation de la capacité financière de la Commune de Covè ».

Au terme de l'état des lieux qui a été dressé, trois problèmes ont particulièrement retenu notre attention, à savoir : le recensement non exhaustif de la matière imposable, l'incivisme fiscal et l'inexistence de partenariat public-privé.

A ces différents problèmes, les causes suivantes ont été identifiées : l'absence de plan cadastral, la non-implication des citoyens-contribuables dans le processus de gestion de la collectivité, l'opacité de la gestion faite par les élus locaux et l'absence de vision de développement local.

Pour remédier à cette situation, des approches de solutions ont été suggérées dont :

- La mise en place du registre foncier simplifié et l'implication des contribuables dans la définition des taux d'imposition et des faits générateurs,
- la reddition périodique de comptes et la mise en place d'un système d'information des citoyens,
- l'insertion des autorités locales dans une dynamique de réforme de la Commune et de gouvernance partenariale pour la mise en place des creusets d'échanges avantageux entre la Mairie et les opérateurs économiques.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>E</b>
rrreur ! Signet non défini.	
<b>CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE AU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE</b>	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<b>Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage .....</b>	<b>Erreur !</b>
Signet non défini.	
<b>Section 2 : Problématique de l'étude ....</b>	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<b>CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS .....</b>	<b>47</b>
<b>Section 1 : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude..</b>	<b>48</b>
<b>Section 2 : De la présentation des resultats d'enquête aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions.....</b>	<b>58</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>

## **INTRODUCTION**

La décentralisation de l'administration territoriale est une étape importante dans le processus de développement des nations. En effet, l'État est composé de plusieurs régions et localités à diverses vocations et offrant des potentialités de développement assez variées.

A l'instar de plusieurs pays africains, le Bénin a amorcé son processus de décentralisation depuis 1999 qui s'est soldé en Décembre 2002 par les premières élections communales, dotant ainsi le pays de 77 communes gérées par des conseils communaux.

L'enjeu majeur de la décentralisation est le développement local. A cet effet, l'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin prévoit que les communes se dotent de plans de développement. Le Plan de Développement Communal (PDC) est ainsi une référence qui présente l'ensemble des initiatives (programmes et projets) de développement basées sur la définition des intentions et de l'analyse de performance des collectivités.

Dans leur volonté d'assurer la gestion et le développement à la base, les communes se trouvent confrontées depuis la première génération de conseils communaux à un problème majeur de mobilisation de ressources financières propres pour le financement de leurs investissements. La Commune de Covè se trouve aussi confrontée à cette difficulté : elle dépend presque entièrement

des subventions de l'Etat et des aides apportées par les partenaires techniques et financiers étrangers. Elle est ainsi limitée dans ses actions de développement.

Dans ce contexte, les ressources financières locales disponibles ou mobilisables méritent d'être analysées, eu égard à ses potentialités économiques, afin de permettre aux élus locaux de les cerner et de mesurer les sacrifices à consentir pour une mobilisation efficace au profit du développement local. C'est ce qui justifie la présente étude qui porte sur ***l'optimisation de la capacité financière de la Commune de Covè.***

Les résultats de nos travaux de recherche ont été synthétisés en deux (02) chapitres à savoir :

- Chapitre 1<sup>er</sup> : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage à la Mairie de Covè et détermination de la vision globale de résolution de la problématique ;
- Chapitre 2<sup>ème</sup> Cadre théorique et méthodologique de l'étude et conditions de mise en œuvre des approches de solutions.

**CHAPITRE PREMIER :**  
**DU CADRE INSTITUTIONNEL ET**  
**PHYSIQUE DE L'ETUDE AU CHOIX DE LA**  
**PROBLEMATIQUE**

Dans ce chapitre premier, nous allons présenter le cadre de notre étude, restituer nos observations de stage et procéder au ciblage de la problématique de notre étude.

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

Avant d'exposer les observations faites au cours de notre stage, nous allons présenter le cadre de notre étude

### **Paragraphe 1 : La structure d'accueil du stage.**

Il est présenté ici le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental de l'étude à la mairie de Covè.

#### **I- Cadre institutionnel de l'étude : la mairie de Covè**

Cette présentation passe d'abord par la restitution de l'historique et des missions de la mairie de Covè puis par la description de sa structure organisationnelle.

##### **A- Historique et missions de la mairie de Covè**

###### **1- Historique**

La Commune de Covè est créée du découpage territorial de 1978 consacrée par le décret n° 78-356 du 30 décembre 1978 portant limites et dénominations de Circonscriptions administratives.

la Commune de Covè est située au Sud –Est du Département du Zou et couvre une superficie de 525 km<sup>2</sup>, elle est limitée au Nord par la Commune de

Dassa-Zoumè, au Sud par les Communes de Zogbodomè, de Zagnanado, à l'Est par la Commune de Zagnanado, à l'Ouest par les communes de Djidja, Zankpota, et Zogbodomè. La population de Covè est estimée à plus de 50.000 habitants mais conformément au recensement général de la population de 2002, la population est estimée à 34. 442 habitants. Le découpage administratif a scindé la Commune en huit arrondissements subdivisés en 36 villages.

## **2- Missions**

Aux termes de l'article 2 la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, « La commune constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elle est l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales ». La Commune de Covè, en tant que collectivité territoriale décentralisée, a donc pour mission de promouvoir la démocratie à la base et le développement par l'accroissement des richesses de la commune, les concours de l'Etat, les appuis des partenaires au développement et d'organismes nationaux ou internationaux de ville. Pour ce faire, elle dispose de l'administration communale. Cette dernière se caractérise par des missions de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement économique, social, culturel, etc. En tant que bras opérationnel, elle accompagne le Conseil Communal et plus précisément le Maire à assumer des missions en matière de:

- développement local, de l'aménagement de l'habitat et l'urbanisme ;
- infrastructures, de l'équipement et des transports ;
- l'environnement, de l'hygiène et de la salubrité ;
- l'éducation maternelle, primaire et l'alphabétisation des adultes ;
- la santé, l'action sociale et culturelle ;

- services marchands et d'investissement économique.

## **B- Structure organisationnelle de la mairie de Covè**

La mairie de Covè est organisée en services centraux et en services extérieurs.

### **1) L'administration centrale de la mairie de Covè**

Aux termes de l'arrêté N°4<sup>e</sup>/034/MCC/SG-SA portant attribution, organisation et fonctionnement de la mairie de Covè en date du 18 septembre 2013, l'administration centrale de la mairie comprend :

- le Bureau des Adjoints ;
- le Cabinet du Maire ;
- le Secrétariat Général ;
- les Services.

Ces différentes unités comportent en leur sein d'autres subdivisions.

*L'annexe N° 01* présente avec plus de détails sur l'organigramme de la mairie de Covè.

Pour accomplir ses missions, la mairie de Covè dispose aussi des services déconcentrés ou extérieurs.

### **2) Les services extérieurs de la mairie de Covè**

La commune est démembrée en unités administratives locales sans personnalité juridique ni autonomie financière. Ces unités administratives

locales prennent la dénomination d'arrondissement. A la tête de ces arrondissements, se situent huit (08) Bureaux d'Arrondissement, à savoir :

- le Bureau d'Arrondissement de Naogon ;
- le Bureau d'Arrondissement d'Adogbé ;
- le Bureau d'Arrondissement de Zogba ;
- le Bureau d'Arrondissement de Houen-Hounso ;
- le Bureau d'Arrondissement de Gounli ;
- le Bureau d'Arrondissement de Soli ;
- le Bureau d'Arrondissement de Houêko ;
- le Bureau d'Arrondissement de Lainta-Cogbé.

## **II- Cadre physique et environnemental de l'étude**

Cette partie est consacrée, d'une part, à la présentation du Service des Affaires Financières et Economiques et, d'autre part, à l'identification des composantes de l'environnement de l'étude.

### **A- Cadre physique de l'étude : le service des affaires financières et économiques**

Le cadre physique de notre étude constitue le service au sein duquel notre stage s'est déroulé, le Service des Affaires Financières et Economiques. Ce service est un organe technique essentiel de l'appareil administratif dont dispose l'Exécutif dans le cadre de la mise en œuvre des différentes politiques communales. En effet, le Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE) a pour mission principale d'assister le maire dans ses fonctions d'ordonnateur du budget communal. Pour accomplir cette mission, le SAFE dispose de deux divisions techniques dont il coordonne les activités. Le détail

lié aux rôles et au fonctionnement du service et de ses divisions figure en **Annexe n°02**.

## **B- Le cadre environnemental du SAFE**

L'environnement est l'ensemble des facteurs aussi bien internes qu'externes à une entreprise et qui influencent les actions de cette dernière. Il est constitué d'une multitude de sous-ensembles en perpétuelle évolution. L'environnement du SAFE est constitué du microenvironnement et du macro-environnement.

### **1- Le microenvironnement**

Environnement de proximité, il regroupe des acteurs immédiatement en contact avec la mairie et qui influencent ses activités. Il est formé des usagers, des fournisseurs, des structures partenaires et structures concurrentes. Le détail de ces composantes se trouve **en annexe n°03**

### **2- Le macro-environnement**

Il désigne l'ensemble des facteurs externes à caractère général qui influencent les activités de la mairie. Au nombre de ceux-ci, nous pouvons citer : l'environnement juridique et réglementaire, socio-économique, technologique, international. **(Détail en annexe n°03)**

## **Paragraphe 2 : Observations de stage**

Durant notre stage au Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE), nos observations ont porté sur les facteurs internes et externes susceptibles

d'influencer l'exercice des activités de ce service. Il s'agit de décrire les mécanismes de réalisation des activités du SAFE et les effets de l'environnement sur celles-ci. Les résultats du présent exercice ont été restitués en trois points :

- état des lieux sur la réalisation des activités du SAFE ;
- bilan des observations : atouts et problèmes ;
- identification des groupes de problèmes à résoudre.

#### **I. Etat des lieux sur la réalisation des activités du SAFE**

Plusieurs activités incombent au SAFE. Dans le cadre de la présente étude, nous avons accentué nos observations sur deux activités que sont :

- la préparation du budget ;
- l'exécution du budget en recette et en dépenses.

Les observations sur les finances de la commune sont faites aussi bien à l'interne qu'à l'externe.

#### **A- Etat des lieux à l'interne sur les activités du SAFE**

##### **1- Etat des lieux sur la préparation du budget**

Le budget de la Commune est préparé et présenté par le Maire au Conseil communal, pour examen et adoption. Le Maire doit se fixer des objectifs et se procurer certains documents et informations nécessaires pour une bonne prévision budgétaire. Dans l'exercice de cette fonction, il est assisté des services communaux et des services déconcentrés de l'Etat notamment des finances (Recette perception, Recettes des finances, et Recettes divisionnaires de impôts) et de l'Administration territoriale (Préfecture). Le budget communal

est élaboré suivant une procédure comportant quatre étapes qui se présente comme suit :

### **La création du Comité Technique d'élaboration du budget**

Le Maire crée le Comité Technique (CT) par arrêté communal pour l'élaboration de l'avant-projet du budget. Ce Comité a pour attributions de définir les objectifs généraux et d'élaborer l'avant-projet de budget de la Commune. Il faut noter que le Maire de la Commune de Covè a toujours pris cet arrêté dans le mois de juillet. Il est donc aisé de constater le **démarrage à bonne date de la procédure d'élaboration du budget de la Commune (force)** ;

### **La collecte des informations**

Le Maire envoie aux structures consommatrices (services centraux et extérieurs de la Commune) des fiches d'expression de besoins en dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement. Dans la Commune de Covè, le Maire collecte toujours les besoins de ses structures, avant l'élaboration du budget. Il est aisé de remarquer **l'envoi aux structures consommatrices des fiches d'expression de besoins (force)**.

Le Chef Service des Affaires Financières et Economiques (C/SAFE), dans le processus de préparation du budget, doit recueillir les informations nécessaires auprès du service des impôts en ce qui concerne le montant des émissions des impôts locaux de l'année à venir, de la Recette Perception en ce qui concerne la dotation du budget général de l'Etat au profit de la Commune et toutes autres informations spécifiques. Il faut signaler que la Commune de Covè ne dispose jamais de ces informations de la recette perception avant d'élaborer son budget. Cette situation est due à l'indisponibilité des informations relevant des services de l'Etat **indispensables à l'établissement du budget de la Commune**

**(faiblesse).** Quant aux données concernant les émissions, le service des impôts ne procède qu'à des reconductions. Ceci est dû à l'absence de recensement.

En effet, avec l'appui de ses partenaires notamment de GIZ, la commune a réalisé en 2012 l'évaluation de son gisement fiscal (EGF). Malgré les critiques faites sur cet outil de n'avoir pas pris en compte toutes les catégories de matières imposables ni l'ensemble des localités de la commune, cet outil a quand même révélé un nombre important de contribuables non recensés. Malgré ces critiques, la commune n'a pu procéder au recensement des matières imposables dans toutes les localités. Nous notons alors un ***recensement non exhaustif de la matière imposable (faiblesse).***

Le C/SAFE fait également le point d'exécution du budget de l'année en cours et des trois (03) dernières années.

Le Chef Service du développement Local et de la Coopération Décentralisée présente le Plan Annuel d'Investissement. Il faut remarquer que la Commune **dispose d'un plan de développement Communal (force)** élaboré depuis 2012.

Le Chef Service des Affaires Economiques (C/SAFE) met à jour les données socio-économiques et l'évaluation du potentiel des ressources non fiscales de la Commune. Il faut signaler qu'à la division des affaires économiques, il n'existe aucune statistique sur les ressources non fiscales pouvant servir de base à l'élaboration du budget. Nous relevons donc ***l'inexistence des statistiques sur les recettes non fiscales de la Commune (faiblesse).***

#### **L'élaboration de l'avant-projet du budget**

Le Comité Technique (CT) traite et analyse les informations reçues, prévoit les recettes et les dépenses. Il dégage le montant de ressources à virer de la

section fonctionnement à la section investissement et procède à l'arbitrage budgétaire. Il finalise l'avant-projet de budget et le transmet au Maire pour appréciation. Ce dernier fait ses observations et les renvoie au CT pour prise en compte. Il faut féliciter ici, tous les membres pour leur présence effective. Ceci reflète ***le fonctionnement effectif du CT chargé de l'élaboration du budget (force).***

Enfin, le Maire transmet l'avant-projet du budget à la Commission Permanente des Affaires Economiques et Financières (CPAEF) pour étude. Il faut noter ici que l'avant-projet du budget n'a été envoyé qu'une seule fois à cette commission du fait de son dysfonctionnement. Nous soulignons ainsi la ***défaillance de la CPAEF (faiblesse).***

Une fois élaboré, le budget est envoyé pour vote au Conseil Communal qui représente l'organe législatif local. Ce vote du budget primitif doit intervenir avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. La Commune de Covè a toujours voté son budget au plus tard dans le mois de décembre. Nous constatons alors ***le vote à bonne date du budget de la Commune (force).***

Après son vote, le budget est transmis au préfet pour approbation. Ce dernier dispose d'un mois pour son approbation. Le budget de la Commune de Covè est toujours approuvé dans ce délai. Nous notons donc ***l'approbation à bonne date du budget de la Commune (force).***

Une fois adopté et approuvé, le budget local est exécutoire et est déposé à la Mairie où il est tenu à la disposition du public.

## **2- Etat des lieux sur l'exécution du budget**

Une fois rendu exécutoire, le budget permet de recouvrer les recettes et d'exécuter les dépenses de l'exercice. Nous présenterons ici la procédure d'exécution de ces recettes et dépenses. Mais, les résultats présentés à la fin de chaque gestion rendent mieux compte de l'effectivité et de l'efficacité des actions mises en œuvre dans le cadre de la gestion budgétaire. Ainsi, il nous revient ici de partir de l'analyse des différents résultats de gestion pour mieux apprécier la gestion des finances locales.

- **Analyse de l'exécution des budgets de la commune de Covè de 2010 à 2014**

**Tableau N°1 : Exécution globale des budgets de 2010 à 2014**

Rubriques		2 010	2 011	2 012	2 013	2 014
Fonctionnement	Recettes	107 730 896	98 969 338	114 763 450	119 515 338	119 577 131
	Dépenses	96 159 959	99 430 562	116 815 497	111 066 947	119 231 066
	Epargne/déficit de fonctionnement	11 570 937	-461 224	-2 052 047	8 448 391	346 065
Investissement	Recettes	51 727 304	182 445 998	146 145 598	254 789 417	245 716 540
	Dépenses	112 802 788	127 564 470	122 859 963	128 395 406	261 024 142
	solde	-61 075 484	54 881 528	23 285 635	126 394 011	-15 307 602

**Sources compte de gestion 2010 à 2014**

De l'analyse des données, il ressort ce qui suit :

- ✓ La commune n'a constitué, sur toute la période de l'étude, des épargnes positives qu'en 2010, 2013 et 2014 ;
- ✓ De 2011 à 2012, la commune a désépargné

- ✓ L'épargne positive de 2010 est la plus forte (11.570.937 F CFA) au cours de la période de l'étude. Mais ce montant élevé de l'épargne n'a pas permis d'effectuer des investissements significatifs pour booster le développement communal, en l'absence de transferts extérieurs. Nous notons ainsi une **faiblesse de l'épargne de la commune (faiblesse)**.

- **Analyse de l'évolution des dépenses de fonctionnement de 2010 à 2014**

**Tableau N° II : Evolution des dépenses de fonctionnement de 2010 à 2014**

Rubrique	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	TOTAL
Achats de biens	13 886 192	12 475 100	18 146 495	19 679 226	19 799 152	83 986 165
Transports	2 143 500	600 000	1 000 000	500 000	0	4 243 500
Services extérieurs A (entretiens)	6 769 627	8 801 532	7 272 471	9 496 624	7 235 822	39 576 076
Services extérieurs B (charges externes)	5 612 966	8 940 000	4 547 328	1 290 000	2 120 000	22 510 294
Autres charges	24 924 010	23 434 616	23 157 787	16 668 477	31 263 298	119 448 188
Charges du personnel	42 823 064	45 179 314	58 553 102	63 432 620	58 812 794	268 800 894
<b>TOTAL</b>	<b>96 159 359</b>	<b>99 430 562</b>	<b>112 677 183</b>	<b>111 066 947</b>	<b>119 231 066</b>	<b>538 565 117</b>

Sources *compte de gestion 2010 à 2014*

De l'analyse de ce tableau, il ressort ce qui suit :

- ✓ les dépenses de fonctionnement sont passées de 96.159.359 F CFA à 119.231.066F CFA soit une augmentation de 23% sur la période de l'étude,
- ✓ cette augmentation est liée à l'augmentation des charges de personnel qu'aux autres de postes de dépenses. Ceci peut s'expliquer d'une part, par le recrutement en 2012 et en 2013 de certains cadres techniques qui faisaient défaut et d'autre part, par la prise en compte du coefficient d'indexation (1.25) accordé au niveau national, à tous les fonctionnaires.

En dehors de cette situation, l'évolution des dépenses est stable. Nous pouvons donc retenir la ***maîtrise des dépenses de fonctionnement au niveau de la commune (force)***.

Si la maîtrise des dépenses communales est un atout pour la commune, la faiblesse de ses ressources constitue un frein à l'optimisation de son épargne. Ceci peut être constaté par l'analyse de l'évolution des recettes de fonctionnement.

- **Recouvrement des recettes**

Le Maire, après identification du contribuable, émet un titre de recettes à son encontre. Ayant force obligatoire, ce titre est adressé au receveur percepteur. Ce dernier, après prise en charge du titre, procède au recouvrement. Mais il existe une procédure dérogatoire qui consiste à recouvrer les recettes avant émission de titre de recettes. Cette procédure concerne les recettes recouvrées par le receveur divisionnaire des Impôts par voie de rôle nominatif ou par le régisseur de recette au moyen des valeurs inactives. Ces derniers reversent à la recette perception le produit de leurs recouvrements. Ces recettes donnent lieu ensuite à l'émission, par le receveur

percepteur, d'un certificat de recettes adressé au Maire. Celui-ci, à son tour, émet un titre de recettes de régularisation. Force est de constater que toutes les recettes de la Commune sont recouvrées, conformément à cette procédure dérogatoire. Cette situation est due à ***l'utilisation exclusive de la procédure de recouvrement avant émission de titre de recettes (faiblesse).***

En dehors des recettes recouvrées par le service des impôts et le régisseur de recettes, la Mairie bénéficie de la part de l'Etat des reversements et restitutions sur impôts et taxes. Ces différentes recettes forment le bloc des ressources propres de la Commune. En plus, elle obtient des subventions de la part de l'Etat et des partenaires techniques et financiers grâce au Fonds d'Appui au Développement des communes (FADeC).

***L'évolution des ressources propres et des ressources extérieures de la Commune de Covè de 2010 à 2014 se présente comme ci-après :***

***Tableau N°III: Evolution des ressources propres et des ressources extérieures de la Commune de Covè de 2010 à 2014***

rubriques	2010		2011		2012		2013		2014	
	montants	Taux	montant	Taux	montant	Taux	montant	Taux	montant	Taux
Recettes non fiscales	24 830 400	23%	29 287 300	30%	24 650 550	21%	23 461 388	20%	27 334 100	23%
recettes fiscales	63 000 114	58%	55 973 194	57%	62 115 840	54%	69 323 617	58%	74 109 866	62%
Autres produits	0	0%	1 401 462	1%	341 680	0%	1 590 555	1%	2 661 288	2%
Total Ressources propres	87 830 514	82%	86 661 956	88%	87 108 070	76%	94 375 560	79%	104 105 254	87%
Transferts /subventions	19 900 832	18%	12 307 382	12%	27 655 380	24%	25 139 778	21%	15 471 877	13%
TOTAL	107 731 346	100%	98 969 338	100%	114 763 450	100%	119 515 338	100%	119 577 131	100%

Sources compte de gestion 2010 à 2014

L'analyse de ce tableau sera faite par poste de recettes.

- **Recettes fiscales**

Les recettes fiscales ont toujours constitué la composante principale des ressources de fonctionnement. De façon générale, elles ont connu une croissance sur la période de l'étude. Elles représentent en moyenne 57,89% des recettes de fonctionnement. Ce taux est relativement faible pour une économie locale qui vit principalement de la fiscalité. Ceci nous permet de relever la **faiblesse des ressources fiscales (faiblesse)**.

Un entretien avec le Receveur divisionnaire nous laisse comprendre que beaucoup de contribuables refusent de prendre les avis d'imposition. De plus, ceux qui acceptent prendre les avis ne viennent pas tous s'acquitter de leurs obligations. La plupart des opérations de recouvrement forcé organisées par le receveur se heurtent aux soulèvements de la population. Tout ceci n'est que le résultat de l'**incivisme fiscal dans la commune (faiblesse)**.

- **Recettes non fiscales**

Elles ont connu une augmentation en dents de scie, sur la période de l'étude et elles représentent en moyenne 23,20% des recettes de fonctionnement. Des efforts doivent être faits afin de rehausser ce taux car la Commune dispose des équipements marchands et un marché à vocation sous régionale qui s'anime tous les quatre jours.

- **Autres produits.**

Il s'agit des produits des cessions d'immobilisation, des excédents reversés aux budgets, des redevances versées par les fermiers et concessionnaires ou encore des annulations de titres de paiement sur exercices antérieurs. Sur la période de l'étude, ses recettes représentent en moyenne 912.697 F CFA. Or la Commune possède des adductions d'eau villageoise et des pompes à motricité humaine confiées à des concessionnaires. Ces derniers doivent, à ce titre, des redevances à la Commune. L'évolution de ces redevances se présente comme suit :

**Tableau N°IV : Evolution des redevances de la Commune (F CFA)**

Année	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	TOTAL
Montant	0	0	0	480 485	315 000	<b>795 485</b>

Sources *compte de gestion 2010 à 2014*

De l'analyse des données de ce tableau, il ressort que la commune a recouvré en 2013 (480.485 F CFA) et en 2014 (315.000 F CFA) de ces redevances. Ce qui montre la ***faiblesse des redevances des fermiers (faiblesse)***.

- **Transferts/subventions de l'État**

De l'analyse du tableau N°III, il en ressort que les transferts/subventions occupent une faible proportion dans les ressources de fonctionnement. Le montant le plus élevé que l'Etat a transféré à la commune est de 27.655.380 F CFA, un montant très faible. De plus, ces transferts connaissent une baisse depuis 2012 jusqu'à atteindre un montant de 15.471.877 F CFA. Nous notons donc ***l'instabilité des transferts de l'Etat au fonctionnement de la commune (faiblesse).***

Cette faiblesse des ressources extérieures oblige la commune à déployer d'énormes efforts de mobilisation de ressources propres non seulement pour couvrir ses charges de fonctionnement mais aussi pour dégager une épargne afin de financer son développement.

Il importe alors d'analyser la capacité de couverture des charges de fonctionnement par les ressources propres.

***Tableau N°V: Capacité de couverture des charges de fonctionnement par les ressources propres***

Rubriques	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	TOTAL
Recettes de fonctionne	87 830 514	86 661 956	87 108 070	94 375 560	104 105 254	460 081 354
Dépenses de fonctionnement	96 159 959	99 430 562	116 815 497	111 066 947	119 231 066	542 704 031
<b>Dégré d'autonomie financière</b>	<b>0,91</b>	<b>0,87</b>	<b>0,75</b>	<b>0,85</b>	<b>0,87</b>	<b>0,85</b>

Sources *compte de gestion 2010 à 2014*

Ce tableau montre que, sur la période d'étude, la commune n'a jamais pu couvrir son fonctionnement avec ses ressources propres. En effet, même si le ratio ressources propres sur dépenses de fonctionnement le plus élevé de la période est 0.91, cela n'a pas atteint 1. L'incapacité des ressources propres à couvrir les dépenses de fonctionnement est confirmée. Nous remarquons ici **le faible montant des ressources propres de la commune (faiblesse)**.

- **Exécution des dépenses**

L'exécution des dépenses communales suit la procédure classique d'exécution des dépenses publiques, à savoir : l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement. Les trois premières étapes constituent la phase administrative alors que la dernière est la phase comptable d'exécution des dépenses.

## 1- La phase administrative de l'exécution des dépenses

Elle relève de la compétence du Maire, ordonnateur principal du budget de la Commune. A cet effet, le Maire est chargé de l'engagement, de la liquidation et du mandatement des dépenses communales.

#### **a- L'engagement**

C'est l'acte par lequel la Commune crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle découlera une charge (article 62 du règlement général sur la comptabilité publique). Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. L'engagement comporte deux étapes, à savoir : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

- **L'engagement juridique**

Il peut résulter, soit de l'application de dispositions législatives ou réglementaires, soit d'actes individuels accomplis par l'ordonnateur (passation d'un marché, d'un bail, commande d'une fourniture, acquisition immobilières ou toutes autres choses du genre), soit de la combinaison de lois, de règlement et de décisions individuelles (dépenses de personnel), soit enfin d'une décision juridictionnelle (dommages et intérêts).

- **L'engagement comptable**

L'engagement comptable consiste à bloquer les crédits budgétaires nécessaires à l'exécution de la dépense. Il est effectué au vu de la fiche d'engagement.

#### **b- La liquidation**

La liquidation est une étape intermédiaire entre l'engagement juridique et l'engagement comptable. Il a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense (article 63 du règlement général sur la comptabilité publique). Elle se déroule en deux étapes qui peuvent être successives ou simultanées :

- **La constatation du service fait**

Elle constitue la première étape de la liquidation. Il consiste à établir les preuves que la prestation a été fournie par la personne cocontractante.

- **La liquidation proprement dite**

C'est la seconde étape de la liquidation qui consiste à déterminer, de façon précise, par calcul et au vu des pièces justificatives, le montant exact de la dette et s'assurer qu'elle est bien exigible.

Après la liquidation, le Maire émet le mandat de paiement de la dépense.

### **c- Le mandatement**

Le chef service des affaires financières et économiques établit en trois exemplaires le mandat, le bordereau et les envoie, avec les pièces justificatives au Maire, (Ordonnateur du budget de la Commune) pour signature. Après la signature du Maire, les mandats et les bordereaux d'envoi sont enregistrés et deux exemplaires de chacun d'eux (mandat-bordereau- pièces justificatives) sont transmis au Receveur percepteur pour paiement.

Il faut noter que l'exécution de toutes ses tâches administratives est facilitée par ***l'existence du Logiciel de gestion budgétaire et comptable des communes (force)***

## **2- La phase comptable de l'exécution des dépenses**

Après la réception des mandats émis par le Maire appuyés de leurs pièces justificatives, le RP procède aux divers contrôles de régularité, conformément au décret 2014-571 du 07 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique. Si ces contrôles sont concluants, il procède au paiement du mandat, après sa prise en charge. Dans ce cas, dès le cinquième jour, le créancier de la Commune peut rentrer en possession de ses fonds. Seulement, il nous a été donné de constater que des mandats passent des semaines voire des mois à la Recette Perception, sans être payés ni rejetés. Cet état de choses laisse transparaître **un retard dans le paiement des fournisseurs de la Commune (faiblesse).**

De plus, pour une bonne gestion de la trésorerie, le maire et le receveur percepteur doivent élaborer de concert un plan de trésorerie auquel ils doivent se conformer (article 35 du régime financier). Force est de constater que cette disposition de la loi n'est que théorique dans la Commune de Covè. Il est donc aisé de relever **l'inexistence de plan de trésorerie (faiblesse).**

### **B- Etat des lieux à l'externe sur les finances locales**

Il s'agit d'observer les facteurs externes qui sont susceptibles d'influencer l'exercice des activités du SAFE. Ces facteurs peuvent relever du microenvironnement comme du macro-environnement.

#### **1- Etat des lieux des effets du microenvironnement sur les activités observées au SAFE**

Les acteurs externes mais proches des réalités de la mairie sont : les usagers, les fournisseurs, les structures partenaires et la société civile. Nos observations sont faites par rapport à chacun de ces acteurs.

#### **a) Etat des lieux par rapport aux usagers**

Les usagers de la mairie sont constitués des personnes qui sollicitent les prestations de la mairie soit en matière d'Etat civil, soit pour les affaires domaniales, soit pour avoir des informations sur la commune. Il est à signaler que, depuis 2013, la commune a entrepris des reformes au niveau des services Etat civil et affaires domaniales. Contrairement à ce qui est observé jusqu'en 2012, et qui s'observe encore dans les communes environnantes, la mairie délivre sur place les actes d'Etat civil (légalisation, copie de jugement, certificat de résidence etc.). Quant aux conventions de ventes, elles sont généralement délivrées dans un délai d'au plus 72heures. Cette forme de satisfaction de l'utilisateur ne concerne pas seulement la population de Covè mais également celle des communes environnantes qui préfèrent venir à la mairie de Covè à cause de la célérité dans le traitement des dossiers. Nous observons donc ***la confiance des usagers (opportunité pour la mobilisation des ressources).***

#### **b) Etat des lieux par rapport aux fournisseurs**

Les fournisseurs sont des tiers (personnes physiques ou personnes morales) qui fournissent des prestations à la Commune. Notons ici que les micros entreprises (les centres de photocopie, les centres de maintenance, les structures d'entretien etc.) disposent d'un montant important de créances sur la Commune. La plupart d'eux réalise la prestation, avant la mise en œuvre de la procédure d'exécution de la dépense. L'administration ayant déjà satisfait à son besoin n'éprouve plus d'engouement à payer ses fournisseurs qui ne

disposent pas de moyens efficaces de pression sur la mairie. Mais ils peuvent refuser une autre sollicitation. Cet état de choses occasionne un ***risque de crise de confiance des micro-entreprises (menace sur l'exécution des dépenses)***.

**c) Etat des lieux par rapport aux structures partenaires**

Elles sont constituées des structures techniques ou sectorielles qui accompagnent la mairie dans l'accomplissement de sa mission. La commune dispose de convention de coopération avec plusieurs partenaires, à savoir : la coopération allemande (GIZ), Plan Bénin, Care Bénin. Ces partenaires appuient la commune dans différents domaines. La mairie tisse aussi des relations de coopérations décentralisées avec la ville de Saint Germain aux monts d'or en France, la ville de Niort-Atakpamé-Covè en France et avec le Togo et la ville de Tournai en Belgique Nous constatons ici ***l'existence de plusieurs partenaires techniques au développement de la commune (opportunité pour la gestion financière de la commune)***.

**d) Etat des lieux par rapport à la société civile**

Elles sont constituées des ONG, des associations de développement, des leaders religieux. Il faut signaler que la société civile joue un véritable rôle de veille citoyenne dans la commune. Il existe un cadre de concertation entre la mairie et la société civile dans lequel cette dernière fait des observations et propose des actions conséquentes pour la gestion efficace des affaires. Elle accompagne régulièrement la commune dans la mobilisation des ressources grâce à la communication publique. Tout ceci nous permet de relever ***l'existence d'un cadre de concertation entre la mairie et la société civile (opportunité pour la gestion des finances locales)***.

## **2- Etat des lieux des effets du macro-environnement sur les activités observées au SAFE**

C'est l'environnement externe du SAFE sur lequel il n'a aucune influence. Il comprend : l'environnement juridique et réglementaire, socio-économique, technologique, international.

### **a) Aperçu sur l'environnement juridique et réglementaire**

Il regroupe les lois, conventions, décrets, arrêtés, notes circulaires régissant les finances locales au Bénin. La gestion budgétaire de la mairie est contrainte par les dispositions légales et réglementaires. Le Bénin s'est engagé véritablement dans la réforme de la gestion axée sur les résultats avec le vote de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances n°2013-14 du 27 septembre 2013. Désormais l'on ne parlera plus de déficit de la loi de finances mais plutôt de déficit des comptes publics prenant en compte la situation des budgets de l'Etat, des communes et des établissements publics. Ceci amènera l'Etat à porter une attention plus accrue sur les finances des communes qui sera orienté vers la performance. Nous relevons donc que la ***mise œuvre de la réforme de la gestion axée sur les résultats au niveau central comme une opportunité pour la gestion performante des finances locales.***

### **b) Observations par rapport à l'environnement socio-économique**

La mairie, ayant pour mission de promouvoir le développement économique, s'occupe de la promotion des petites et moyennes entreprises et des opérateurs économiques en terme d'accompagnement et d'assistance dans le but d'accroître les échanges commerciaux. Ceci suppose un partenariat d'échanges entre les opérateurs économiques et la commune. Mais au niveau de la commune, il n'existe aucune base ou répertoire pouvant renseigner sur

les différentes couches professionnelles. Pourtant, il existe plusieurs associations professionnelles disposant même de siège dans la commune (nous avons par exemple : le collectif des artisans, l'association des femmes transformatrices de produits agricoles, l'association des exploitants forestiers etc.). De même, il n'existe aucun cadre formel ou de partenariat d'échanges entre secteur privé et mairie. Tout ceci nous permet de relever **l'inexistence de partenariat public-privé (menace sur la mobilisation des ressources)**.

#### **c) Observations par rapport à l'environnement technologique**

Avec l'appui des partenaires et de ses moyens propres, la Commune dispose de matériels informatiques et logiciels lui permettant de se moderniser et de satisfaire efficacement les besoins des usagers. Mais malgré l'importance de l'internet au XXI siècle, nous remarquons **l'inexistence de connexion internet à la mairie de Covè (menace sur la gestion des finances locales)**. Ceci ne permet pas de faire avec efficacité des recherches sur les finances locales ni l'échange d'informations à distance.

#### **d) observation par rapport à l'environnement international**

Les ressources rétrocédées ou reversées par l'Etat comprennent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier et la taxe de la voirie. La TVA rétrocédée aux communes concerne celle perçue au cordon douanier. On rétrocède ainsi l'équivalent d'une recette tarifaire dont le volume est instable. En effet, la TVA perçue au cordon douanier est assise sur la valeur des importations, valeur très sensible aux variations conjoncturelles. De même, la taxe de voirie, héritière de l'ancienne taxe de roulage, avait pour objectif de compenser les villes portuaires pour les coûts occasionnés par le trafic d'origine portuaire. L'importance de ce trafic dépend aussi des importations et

des exportations. Nous constatons que le montant des ressources à rétrocéder aux communes dépend du volume des transactions commerciales avec l'extérieur. Il y a donc une **influence de la situation de la conjoncture économique internationale sur les échanges commerciaux (menace sur la gestion des finances locales).**

## **II. Bilan des observations de stage : atouts et faiblesses de la Commune de Covè**

Il sera présenté ici l'inventaire des forces et opportunités d'une part et des faiblesses et menaces d'autre part, suite aux constats significatifs relevés dans l'état des lieux.

### **A- Atouts (forces et opportunités)**

Les atouts identifiés à l'état des lieux des finances locales de la commune de Covè sont :

1. démarrage à bonne date de la procédure d'élaboration du Budget de la commune ;
2. envoi aux structures consommatrices des fiches d'expression de besoins ;
3. existence d'un Plan de Développement Communal ;
4. fonctionnement effectif du CT chargé de l'élaboration du budget ;
5. adoption à bonne date du budget de la commune ;
6. approbation à bonne date du budget de la commune ;
7. maîtrise des dépenses de fonctionnement au niveau de la commune ;
8. existence de logiciel de gestion budgétaire et comptable des communes ;
9. confiance des usagers ;
10. existence de plusieurs partenaires techniques au développement de la commune ;

11. existence d'un cadre de concertation entre la mairie et la société civile
12. mise en œuvre de la réforme de la gestion axée sur les résultats au niveau central ;

### **B- Problèmes (faiblesses et menaces)**

Les problèmes identifiés suite à l'état des lieux se présentent comme suit :

1. recensement non exhaustif de la matière imposable ;
2. indisponibilité des données indispensables à l'établissement du budget de la commune ;
3. inexistence des statistiques sur les recettes non fiscales de la Commune ;
4. défaillance de la CPAEF ;
5. faiblesse de l'épargne de la commune ;
6. incivisme fiscal dans la commune ;
7. utilisation exclusive de la procédure de recouvrement avant émission ;
8. faible niveau des redevances des fermiers ;
9. instabilité des transferts de l'Etat au fonctionnement de la commune ;
10. faible montant des ressources propres de la commune ;
11. retard dans le paiement des fournisseurs de la commune ;
12. inexistence de plan de trésorerie ;
13. risque de crise de confiance des micro-entreprises de la commune ;
14. inexistence de partenariat public-privé ;
15. inexistence de connexion internet à la mairie de Covè ;

16.influence de la situation de la conjoncture économique internationale.

### **III. Indentification des groupes possibles de problèmes à résoudre**

Nous procédons à un regroupement par centre d'intérêts des problèmes décelés lors de nos observations de stage pour aboutir à une synthèse des groupes possibles de problèmes à résoudre.

#### **A- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts**

Rappelons ici que nos observations de stage sont faites par rapport à une seule activité du Service des Affaires Financières et Economiques. Cette activité vise à effectuer les analyses financières rétrospectives et perspectives et à en tirer des enseignements pour la gestion de la Commune de Covè. Ainsi, les centres d'intérêt ne sont pas assimilés à des activités du service. Nous avons tenu compte des liens entre les différents problèmes identifiés et les centres d'intérêt. Les centres d'intérêt retenus sont :

- centre d'intérêt n°1 : élaboration du budget ;
- centre d'intérêt n°2 : exécution du budget;
- centre d'intérêt n°3 : situation financière de la commune

#### **B- Synthèse des problèmes à résoudre possibles**

Les différents problèmes identifiés dans l'état des lieux sont associés à chaque centre d'intérêt comme le montre la synthèse des problèmes à résoudre présentée dans le tableau ci-après.

**Tableau N°VI :** Regroupement des problèmes possibles à résoudre

N°	Centres d'intérêts	Groupe de Problèmes à Résoudre (PAR)		Libellé du problème à résoudre
		Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Elaboration du budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indisponibilité des données indispensables à l'établissement du budget de la commune ;</li> <li>- inexistence des statistiques sur les recettes non fiscales de la Commune ;</li> <li>- défaillance de la CPAEF</li> </ul>	Conditions défavorables à l'élaboration du budget de la commune	Problème de conditions défavorables à l'élaboration du budget de la commune
2	Exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>- utilisation exclusive de la procédure de recouvrement avant émission</li> <li>- retard dans le paiement des fournisseurs de la commune</li> <li>- inexistence de plan de trésorerie</li> <li>- influence de la situation de la conjoncture économique internationale</li> <li>- inexistence de connexion internet à la mairie de Covè</li> <li>- risque de crise de confiance des micro-entreprises de la commune</li> </ul>	Exécution non optimale du budget de la commune	Problème de l'exécution non optimale du budget de la commune
3	Situation financière de la commune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- faiblesse de l'épargne de la commune</li> <li>- recensement non exhaustif de la matière imposable</li> <li>- incivisme fiscal dans la commune</li> <li>- faible niveau des redevances des fermiers</li> <li>- instabilité des transferts de l'Etat au fonctionnement de la commune</li> <li>- faible montant des ressources propres de la commune</li> <li>- inexistence de partenariat public-privé</li> </ul>	Faible capacité financière de la commune	Le problème de la faiblesse de la capacité financière de la commune

Source : réalisation personnelle

## **Section 2 : Problématique de l'étude**

Dans cette section, nous avons opéré le choix du groupe de problèmes le plus pertinent selon nous et dégagé la perspective y relative.

Paragraphe 1 Choix du groupe de problème à résoudre et du thème de l'étude

### **I- Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre**

#### **A- Choix du groupe de problèmes à résoudre**

L'examen des différents groupes de problèmes à résoudre identifiés lors de notre état des lieux montre clairement que tous les centres d'intérêt représentent des problèmes auxquels la mairie devra résolument faire face pour assumer efficacement ses missions. Mais étant donné que notre étude ne peut porter que sur un seul groupe de problèmes à résoudre, nous procédons à une analyse afin de choisir celui qui nous semble le plus pertinent.

Rappelons que nous avons identifié trois groupes de problèmes à résoudre qui concernent :

- Les conditions défavorables à l'élaboration du budget de la commune ;
- L'exécution non optimale du budget de la commune ;
- La faiblesse de la capacité financière de la commune.

Les constats significatifs faisant office de problèmes spécifiques aux groupes de problème n° 1 et 2 bien qu'étant pertinents, seront, pour la plupart, résolus suite à une volonté des acteurs dirigeants accompagnée d'une meilleure organisation. Ainsi, notre étude porte sur le groupe de problème relatif à la faiblesse de la capacité financière de la commune. En effet, ce problème soulève en son sein plusieurs autres problèmes préjudiciables à la commune de Covè et remet en cause son existence en tant que structure autonome.

En effet, ces problèmes limitent les marges de manœuvre de la commune et sa capacité à prendre des décisions autonomes. Ainsi la Commune de Covè ne peut satisfaire efficacement les besoins pressants de sa population notamment en matière d'investissement. Mener des réflexions sur ce groupe de problèmes sera notre apport au soulagement des peines de la structure d'accueil de notre stage. C'est pourquoi, ce groupe de problèmes à résoudre fait l'objet de notre étude.

Le problème général en résolution est la faible capacité financière de la commune. Les problèmes spécifiques bruts y relatifs sont :

1. La faiblesse de l'épargne de la commune
2. Le recensement non exhaustif de la matière imposable
3. L'incivisme fiscal dans la commune
4. Le faible niveau des redevances des fermiers
5. L'instabilité des transferts de l'Etat au fonctionnement de la commune
6. Le faible montant des ressources propres de la commune
7. L'inexistence de partenariat public-privé

Tous ces problèmes spécifiques ne feront pas l'objet de notre étude. Ceux qui ne méritent pas ou ne méritent plus d'être résolus seront éliminés.

### **B- Spécification du problème à résoudre choisi**

Le problème relatif à la faiblesse de l'épargne de la commune semble être la conséquence logique du faible montant des ressources propres. Ce dernier problème trouvera lui aussi de solution dès que les problèmes de l'incivisme fiscal et du recensement non exhaustif de la matière imposable seront résolus. Quant au problème relatif au faible niveau des redevances des fermiers, il peut être résolu par une volonté affichée des autorités de faire appliquer les clauses

contractuelles régissant la fourniture de ces services publics. En ce qui concerne le problème de l'instabilité des transferts de l'Etat au fonctionnement de la commune, il dépend de la politique de l'Etat en matière de décentralisation. Ainsi, pour notre étude, les problèmes spécifiques considérés sont :

- le recensement non exhaustif de la matière imposable ;
- l'incivisme fiscal dans la commune ;
- l'inexistence de partenariat public-privé.

## II- Choix du thème de l'étude

Le groupe de problèmes en résolution comprend un problème général et trois problèmes spécifiques.

Problème général : **faiblesse de la capacité financière de la commune**

Problèmes spécifiques :

- **le recensement non exhaustif de la matière imposable ;**
- **l'incivisme fiscal dans la commune ;**
- **l'inexistence de partenariat public-privé.**

La commune de Covè, à l'instar des autres communes du Bénin, est une collectivité dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Cette autonomie suppose un pouvoir propre de décision en matière de ressources et de charges et l'autofinancement apparaît comme la pierre angulaire de tout processus de développement. Ainsi, les ressources financières sur lesquelles la Commune de Covè peut véritablement s'appesantir sont les ressources propres, les aides extérieures étant aléatoires ne peuvent être reléguées qu'au second plan.

C'est donc dans le souci de mener une réflexion sur les stratégies de renforcement de l'autonomie financière de la commune que nous avons intitulé notre thème comme suit : « *Pour l'optimisation de la capacité financière de la commune de Covè* ».

## **Paragraphe 2 : Perspective de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique**

Une fois le thème de l'étude choisi, il importe la perspective pouvant nous permettre d'identifier les axes de réflexion sur les problèmes spécifiques retenus et sur la problématique de l'étude.

### **I- Perspectives de réflexion sur le problème à résoudre**

A cet effet, notre perspective de réflexion d'analyse sera présentée d'une part, par rapport au problème général et d'autre part au regard des problèmes spécifiques qui s'y rapportent.

#### **A- Perspective de réflexion sur le problème général**

Rappelons que notre problème général est la **faible capacité financière de la commune de Covè**.

Aucune commune ne peut prétendre réussir son développement sans disposer de ressources financières conséquentes. Ainsi, la mobilisation des ressources financières et principalement les ressources locales propres, garantit une certaine autonomie financière aux collectivités locales, ce qui leur permet de disposer de ressources plus stables que des transferts et des subventions de nature discrétionnaire et aléatoire.

Face à une telle responsabilité, la commune doit concilier la satisfaction des besoins des populations avec la disponibilité des ressources financières. Dans ce contexte, où elle a d'énormes difficultés à financer par ses ressources propres les activités prévues, une optimisation des capacités des ressources financières propres paraît très importante dans la conduite des affaires locales afin de répondre aux exigences de développement.

Ainsi, nous nous situons au cœur de la perspective générale basée sur **l'optimisation de la capacité financière de la commune de Covè**. Cette perspective générale est subdivisée ici en des perspectives spécifiques liées à chaque problème spécifique.

## **B- Perspectives de réflexion liées aux problèmes spécifiques**

Il s'agit ici d'identifier, pour chaque problème spécifique, l'approche générique c'est-à-dire l'axe scientifique autour duquel se fera la revue de littérature plus tard.

### **1- Perspective liée au problème spécifique n°1**

Le problème spécifique n°1 est relatif au **recensement non exhaustif de la matière imposable**. Il faut rappeler que la disponibilité d'une base de données statistique de la matière susceptible d'être imposée permet de renseigner et d'apprécier la richesse fiscale de la commune. L'ensemble de cette richesse constitue la principale ressource financière de toutes collectivités locales décentralisées. Il importe alors que la collectivité ait une maîtrise parfaite de ses ressources. Cela passe par un recensement exhaustif de la matière imposable et un système d'adressage performant permettant d'identifier tous les contribuables avec leurs activités. La mise en place, dans ce contexte, d'une politique performante de recouvrement permettra une mobilisation

substantielle de ressources propres, gage de l'autonomie financière de la Commune.

De ce point de vue, l'axe théorique de réflexion concerne ici l'approche spécifique d'**optimisation du recensement de la matière imposable**.

## **2- Perspective liée au problème spécifique n°2**

L'incivisme fiscal est le refus du contribuable de se soumettre à ses obligations fiscales en se disant que les prélèvements opérés par l'autorité publique sur ses revenus, représentent pour lui soit un manque à gagner, soit une escroquerie de la part de l'Etat. Cette perception du citoyen doit être corrigée par son implication active dans le développement de sa Commune. En effet, il s'agit de mettre en place une démarche de gestion participative, permettant aux citoyens de prendre conscience du lien qui existe entre la prestation de services publics locaux et les impôts locaux. La prise de conscience de ce lien favorise le développement du civisme fiscal et donc, l'acceptation des prélèvements locaux. Ainsi, si les contribuables de la commune de Covè étaient informés du bien-fondé des prélèvements fiscaux, ils ne manifesteront pas des réactions hostiles à l'impôt.

La réflexion sur ce problème a fait référence à l'approche spécifique fondée sur ***la gestion participative et transparente dans une logique d'encouragement du civisme fiscal de la population***.

## **3- Perspective liée au problème spécifique n°3**

Le partenariat public privé au niveau d'une collectivité locale se veut être un cadre ou creuset d'échange entre les entreprises privées et l'Administration communale. Il s'agit d'une forme de renforcement des capacités internes des

projets locaux. Pour faire face à ses nombreuses charges avec des ressources de plus en plus rares, la Commune doit privilégier cette relation pour se faire remplacer dans la satisfaction de certains besoins. Il s'agit d'un instrument indispensable pour booster non seulement les ressources financières propres locales mais aussi pour promouvoir l'économie locale, gage d'un développement durable.

Au total, la réflexion sur ce problème vise à encourager les échanges entre l'Administration et les opérateurs économiques, dans une logique de **développement du partenariat public-privé pour l'optimisation des ressources financières communales.**

## **II- Formulation et démarche générale de résolution de la problématique de l'étude.**

Formuler une problématique revient à présenter le problème à résoudre et la perspective y relative.

Pour une optimisation de la capacité d'autofinancement dans ce contexte, la commune doit mettre en œuvre une interaction entre les différents problèmes spécifiques en résolution. Ceci suppose simultanément la mise en place d'un système d'adressage, d'une gestion participative et transparente et d'un partenariat entre le secteur public-privé.

Cette triple réalité nous permet de libérer la problématique comme suit :

**« Problématique liée à la faiblesse de la capacité financière de la commune de Covè ».**

La formulation de la problématique est synthétisée dans le tableau ci-après pour faciliter la compréhension.

**Tableau N°VII : Synthèse de la formulation de la problématique choisie**

Niveaux	Eléments de la problématique		Libellé de la problématique
	Groupe de problèmes à résoudre	Perspectives de réflexion	
Niveau général	Faible capacité financière de la commune de Covè		Problématique de résolution du problème lié à la faiblesse de la capacité financière de la commune de Covè
Niveaux spécifiques	1	Recensement non exhaustif de la matière imposable	
	2	Incivisme fiscal	
	3	inexistence du partenariat public privé	

Source : Repères de base de l'étude

La démarche de résolution de la problématique comporte deux phases :

✓ La première phase comporte : la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses de l'étude, la revue de la littérature et le choix de la méthodologie.

✓ La deuxième concerne d'une part, l'analyse des données d'enquête collectées et l'établissement du diagnostic ; d'autre part, les propositions de solutions aux problèmes soulevés par l'étude.

**CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE  
THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE  
L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN  
ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS**

Dans ce deuxième chapitre, il est essentiellement question de la fixation des objectifs, de la formulation des hypothèses de recherche et de la revue de littérature d'une part et du choix des outils de mobilisation et d'analyse des données d'enquête

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

Dans cette section, nous abordons successivement le cadre théorique de base de la recherche, le tableau de bord de l'étude, la revue de littérature et le choix de la méthodologie.

### **Paragraphe 1 : Du cadre théorique de base de l'étude à la revue de littérature**

#### **I- Des objectifs au tableau de bord de l'étude**

##### **A- Objectifs de l'étude**

Ils sont formulés par rapport aux différents problèmes à résoudre. Les objectifs de l'étude rentrent dans une double vision de recherche et de résultats attendus. Ils sont présentés dans le tableau ci-après.


**Tableau N°VIII : Objectifs de l'étude et résultats attendus**

Niveau d'Analyse		Problématique	Objectifs de recherche	Résultats attendus
<b>Niveau Général</b>		Faible capacité financière de la commune de Covè	Identifier les mesures correctives de faiblesse de la capacité financière de la commune de Covè	A la fin de l'étude, les mesures correctives de la faiblesse de capacité financière de la commune de Covè sont identifiées.
<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>1</b>	Recensement non exhaustif de la matière imposable	Rechercher les moyens de mise en place d'un système d'adressage pour le recensement exhaustif de la matière imposable	A l'issue de l'étude, les moyens de mise en place d'un système d'adressage pour le recensement exhaustif de la matière imposable sont recherchés.
	<b>2</b>	Incivisme fiscal	Définir les stratégies pour une gestion participative pour encourager le civisme fiscal de la population	Au terme de l'étude, les stratégies pour une gestion participative pour encourager le civisme fiscal de la population sont identifiées.
	<b>3</b>	Inexistence du partenariat public privé	identifier les politiques de développement du partenariat public-privé	A la fin de l'étude, les politiques de développement du partenariat public-privé sont identifiées.


Source : Réalisation personnelle

## **B- Hypothèses de l'étude**


Il s'agit essentiellement ici d'identifier les causes supposées être à la base de chaque problème en résolution. Nos hypothèses sont formulées, en tenant compte de la cause la plus plausible. Elles sont relatives à chaque problème spécifique et se présentent comme suit :

 Hypothèse liée au problème spécifique n°1

***L'absence de plan cadastral est la source du recensement non exhaustif de la matière imposable***

 Hypothèse liée au problème spécifique n°2

***L'incivisme fiscal dans la Commune de Covè est dû à la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité***

 Hypothèse liée au problème spécifique n°3

***L'inexistence de partenariat public-privé s'explique par l'absence d'une vision de développement local***

Le détail de la formulation de ces hypothèses figure en ***annexe n°4***.

## **C- Tableau de bord de l'étude**

Ce tableau est le récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est présenté à la page suivante.

**Tableau N°IX : Tableau de bord de l'étude**

Niveaux d'Analyse		Problématique*	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses
<b>Niveau Général</b>		Faible capacité financière de la commune de Covè	Identifier les mesures correctives de la faiblesse de la capacité financière de la commune de Covè	-	-
<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>1</b>	Recensement non exhaustif de la matière imposable	Rechercher les moyens de mise en place d'un système d'adressage pour le recensement exhaustif de la matière imposable	l'absence de plan cadastral	l'absence de cadastre est la source du recensement non exhaustif de la matière imposable
	<b>2</b>	Incivisme fiscal	Définir les stratégies pour une gestion participative pour encourager le civisme fiscal de la population	La non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité	l'incivisme fiscal dans la Commune de Covè est dû à la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité
	<b>3</b>	Inexistence du partenariat public privé	identifier les politiques de développement du partenariat public-privé	l'absence d'une vision de développement local	l'inexistence de partenariat public-privé s'explique par l'absence d'une vision de développement local

\* Problématique de résolution du problème de la faible capacité financière de la commune de Covè.

Source : Réalisation personnelle

## II- Revue de la littérature

La revue de la littérature nous permet de faire le point des connaissances préalablement acquises sur les problèmes général et spécifiques de notre problématique en termes d'outils d'enquête (dimension empirique) et d'outils d'analyse des données (dimension théorique). Elle suit cinq étapes fondamentales, à savoir :

- le rappel de problème ;
- le rappel de l'objectif lié au problème ;
- le rappel de l'hypothèse liée au problème ;
- l'identification de la thématique générale liée au problème ;
- la détermination des théories spécifiques qui répondent aux exigences de l'objectif de recherche et de la thématique générale.

### A- Contributions antérieures sur le problème général de la faiblesse de la capacité financière

Notre objectif général étant d'identifier les mesures correctives de faiblesse de la capacité financière de la commune de Covè, nous aurons pour base de recherche, la thématique du **renforcement de la capacité financière locale**.

Le développement à la base n'est véritablement possible que lorsque les communes disposent de ressources financières suffisantes pour réaliser des investissements. **D'après l'Institut Royal des Tropiques:** « Pour assurer le fonctionnement de la collectivité et exécuter le Plan de Développement Communal, les communes doivent mobiliser des ressources financières locales. Ces ressources financières sont le premier instrument de la politique de développement local qui constitue la finalité de la

décentralisation. Une commune qui n'arrive pas à mobiliser suffisamment de ressources financières cesse de fonctionner et ne peut plus investir dans le développement ». Or, en l'état actuel, le niveau de réalisation des budgets communaux est très bas, ce qui est préjudiciable à leur développement. C'est la raison pour laquelle le **PACT- MALI (2008)** affirme que la mauvaise situation financière est aujourd'hui le problème principal des communes. En effet, il est constaté que, dans la plupart des cas, ce sont les ressources financières externes qui financent majoritairement les budgets communaux (les transferts de l'Etat, les aides des PTF, les fonds de concours, les dons et legs, etc...).

Quant aux **acteurs de la SNV** par exemple, ils soutiennent que « La réalité du moment est, qu'environ 70% des financements communaux sont issus de ressources financières externes apportées principalement par les partenaires techniques et financiers (PTF) qui sont de plus en plus exigeants sur la mobilisation d'une contrepartie financière obtenue localement à partir des efforts déployés par les bénéficiaires ». Ceci signifie que les communes doivent plutôt s'appuyer sur leurs potentialités locales respectives pour financer leur budget ; c'est la faible capacité financière des communes au Bénin qui hypothèque leur développement.

**François YATTA** va plus loin quand il affirme que : « Aujourd'hui, ni les Etats, ni les bailleurs de fonds, et encore moins les responsables locaux ne sont en mesure d'apporter des éléments de réponses suffisamment précis aux questions essentielles d'économie et de gestion locale ». Il se pose, par conséquent, un réel problème d'évaluation de la capacité financière de nos communes ; ce problème impacte, de façon considérable, la gestion des dites collectivités locales.

## **B- Revue de la littérature sur le recensement non exhaustif de la matière imposable**

Rappelons que notre objectif spécifique est de rechercher les moyens de mise en place d'un système d'adressage pour le recensement exhaustif de la matière imposable. Quant à l'hypothèse, elle est intitulée : Le recensement non exhaustif de la matière imposable est dû à l'absence de plan cadastral. La thématique liée à ce problème spécifique est la **maîtrise du potentiel fiscal**.

**M. FINKEN, 2002, p.311** montre, à travers ses études, que le potentiel économique sur lequel est basé le développement urbain est généralement sous-évalué. **Nicolas AHOLOU, 2007, p.49**, dans son mémoire déplore le fait que la mairie ne dispose pas d'une base de données, notamment d'un système d'information géographique pour une meilleure gestion de son espace. Il en résulte une mauvaise maîtrise de la terre et une mauvaise gestion du foncier au niveau de la commune.

**Alex G. CRINOT, 2011, p.59** affirme dans son mémoire que : « Le lotissement, le Registre Foncier Urbain et le plan parcellaire sont des opérations primordiales et nécessaires pour mieux cerner le potentiel fiscal. Ce sont les outils indispensables au repérage de nouvelles matières afin d'élargir la base imposable dans le processus de mobilisation des recettes ». En l'absence de tels éléments, les agents enquêteurs se bornent à reconduire purement et simplement les résultats des recensements des années écoulées ainsi que les montants des émissions. Cet état de choses conduit à la non-maîtrise du potentiel fiscal de la commune.

**Benoît LION (2015, p2)** abonde dans le même sens : pour une performance dans la mobilisation de ressources, l'ensemble du système et l'ensemble des

ressources doivent être abordées. Il propose que la collectivité s'appuie sur des principes clairs : définir une stratégie pour chaque ressource comme on le fait pour une politique publique, responsabiliser tous les niveaux de l'organisation (les élus, cadres, agents, usagers) pour optimiser cette ressource, déployer une stratégie de communication, piloter et animer la démarche.

### **C- Revue de la littérature sur l'incivisme fiscal**

Dans le but de définir les stratégies pour une gestion participative en vue d'encourager le civisme fiscal de la population, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité explique l'incivisme fiscal. Nous avons ainsi pour base de recherche **la gestion participative et transparente des collectivités.**

**Dans sa communication sur la mobilisation des ressources propres locales en Afrique au forum « Décentralisation et gouvernance locale » organisé par les Nations Unies, Gérard CHAMBAS** explique que l'accès à une meilleure information et une plus grande transparence de l'utilisation des recettes collectées, grâce à la proximité du gouvernement, favorise la mobilisation des ressources locales propres au niveau des collectivités locales décentralisées. Selon l'auteur, il est souvent plus facile au niveau local qu'au niveau central d'établir un lien entre la prestation de services locaux et des impôts locaux. La prise de conscience de ce lien par la population favorise alors le développement du civisme fiscal et donc, l'acceptation des impôts locaux. Il revient alors aux dirigeants d'optimiser cette prise de conscience par leur bonne gouvernance.

**Pierre RICHARD** dans son article intitulé « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » p14-15 abonde dans le même sens que CHAMBAS G. lorsqu'il préconise que la lutte contre l'incivisme fiscal passe par la mise en place d'une nouvelle gouvernance en matière de finances locales. En effet, l'auteur propose qu'il soit organisé un débat d'orientation budgétaire au sein des assemblées locales. Ce débat qui a lieu au minimum un mois avant l'élaboration du Budget inclut la présentation d'une projection pluriannuelle et une information sur le cadrage prospectif sur l'évolution des dépenses locales. Ainsi, le contribuable est informé et impliqué dans le choix des orientations budgétaires de la Commune. Mieux, l'auteur préconise que :

- ✓ le contribuable soit déjà associé à la définition des taux d'imposition et les faits générateurs ;
- ✓ la collectivité offre aux citoyens une information éclairée sur la dépense locale par le développement de l'évaluation externe.

Une fois encore le citoyen est impliqué dans l'évaluation et l'audit des politiques publiques des collectivités locales. Cette démarche participative et transparente de gouvernance suscite l'adhésion complète du citoyen et donc son civisme.

#### **D- Revue de la littérature sur l'absence de partenariat entre le secteur public-privé**

L'objectif lié à ce problème spécifique est d'identifier les politiques de développement du partenariat public-privé. Son hypothèse se libelle comme suit : l'absence de partenariat public-privé s'explique par l'absence d'une vision

de développement local. Nous aurons pour base de recherche, **le développement du partenariat public-privé.**

Les partenariats public-privé sont une forme de renforcement des capacités internes de financement des projets locaux entre les acteurs de gestion publique locale et les entreprises privées nationaux ou investisseurs locaux. Ils ont été, au cours des dernières années, envisagés par les pouvoirs publics comme une alternative devant permettre à la fois de financer et de gérer des infrastructures publiques complexes, dans un contexte où l'Etat est obligé d'imaginer de nouvelles solutions et de nouvelles approches afin de mobiliser l'ensemble des acteurs économiques. Ces partenariats qui s'inscrivent dans un changement pragmatique au sein de l'appareil étatique lorsqu'ils sont bien gérés, ils sont supposés être mutuellement avantageux à la fois pour les utilisateurs de services publics (les citoyens et contribuables), pour l'Etat ainsi que les entreprises à la recherche de nouvelles opportunités d'affaires **(Hachimi Sanni Yaya 2005 p2 à 18).**

C'est ainsi qu'en économie comparée, **François Paul Yatta (2006)** p4 à Bobo-Dioulasso donne l'exemple des commerçants de la ville qui ont contribué au financement de la construction à neuf, selon un montage financier dans lequel ils sont impliqués. Il s'agit d'un projet d'investissement marchand. Il a été exécuté en deux tranches. La première tranche a été financée par l'Agence Française de Développement sous forme de dons et correspondait aux travaux de réhabilitation des infrastructures et d'équipements de base. La deuxième tranche conditionnelle a été financée en totalité par une contribution des commerçants et affectée à la réalisation des équipements commerciaux proprement dits. Cette contrepartie locale a été mobilisée auprès des

commerçants souhaitant se réinstaller sur le marché réhabilité, à travers une procédure de commercialisation sur plan des boutiques.

**Jonas CLOUBOU** (ENAM/Cycle II/AFT/2012), dans son mémoire de fin de formation « Contribution au renforcement de la capacité financière de la commune de Covè» a fait ressortir au niveau de l'annexe N°1 l'importance de l'organisation des séances d'échanges avec les opérateurs économiques (secteur privé) qui a permis à la Commune d'Adjarra de mobiliser plus de soixante-dix millions (70.000.000) de Francs CFA pour la réalisation des investissements dans la Commune.

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses**

Dans cette section, nous faisons ressortir la méthodologie adoptée pour la réalisation de notre étude. Cette méthodologie comporte deux volets : une dimension empirique et une dimension théorique.

### **I- Choix de l'approche empirique de l'étude**

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

- fixer les objectifs de l'enquête ;
- identifier le cadre de l'enquête et la population mère ;
- définir l'échantillon et le centre d'intérêt du questionnaire ;
- retenir les outils de dépouillement et de présentation des données

## **A- Objectif, cadre de l'étude et identification de la population mère**

### **1- Objectif de l'enquête**

Notre enquête vise à mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses de travail formulées pour notre recherche. Ainsi, notre enquête nous permettra de vérifier si :

- Le recensement non exhaustif de la matière imposable est dû à l'absence de plan cadastral ;
- La non implication des citoyens-contribuables à la gestion de la collectivité explique l'incivisme fiscal ;
- l'absence de partenariat public-privé s'explique par l'absence d'une vision de développement local.

### **2- Cadre de l'enquête et identification de la population mère**

Pour la collecte des données, nous avons choisi une enquête à double volet (interne et externe). Ainsi, comme cadre d'investigation, nous avons la commune de Covè, mais également la préfecture d'Abomey. Dans la commune, nous avons interrogé les agents de la mairie, les membres du Conseil communal de la mandature passée et celle actuelle, les agents de la recette - perception et du service des impôts de Covè, les structures de veille citoyenne, la population de la commune et les membres des organisations de la société civile (OSC).

La taille de la population-mère est de 223 personnes.

## B- Technique et outils de collecte des données

### 1- Echantillonnage

Pour la fiabilité dans les réponses et compte tenu de la complexité des questions abordées et de la taille de la population-mère, nous avons retenu une enquête par sondage. Le choix des individus a été guidé par le niveau de responsabilité et la capacité à fournir des réponses pertinentes aux questions. L'effectif retenu est de 50 personnes pour l'échantillon. Les composantes de la population mère et celle de l'échantillon retenu sont consignées dans le tableau ci-après :

**Tableau N°X** : Echantillonnage

Catégories	Population (P)	Echantillon (E)	Observations
Elus locaux	11	10	E/P = 50/223 = 22,42% L'échantillon constitué est représentatif car sa taille varie entre 20 et 25% de la population mère.
Personnel de la mairie	51	10	
Recette perception	05	01	
Service des impôts	08	02	
Mécanisme Africain de l'évaluation par les pairs et les sages	22	05	
Particip group et comité de gestion du marché	14	10	
Préfecture	112	12	
<b>Totaux</b>	<b>223</b>	<b>50</b>	

Source : réalisation personnelle

### 2- Outils de collecte des données

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

### **C- Technique de dépouillement et outils statistiques de présentation des données**

A la fin de la collecte des données d'enquête, nous allons procéder à leur dépouillement manuel.

Les résultats de l'enquête seront présentés par la méthode du tri à plat, compte tenu de leur caractère qualitatif.

## **II- Choix des approches théoriques de l'étude**

Il nous revient ici de préciser les approches théoriques retenues pour la résolution de chacun des problèmes spécifiques identifiés et d'établir les conditions de vérification des hypothèses relatives à ces problèmes.

### **A- Choix de l'outil théorique d'analyse de chaque problème spécifique**

#### **1- Choix théorique lié au recensement non exhaustif de la matière imposable**

Pour réfléchir sur ce problème spécifique, nous allons retenir l'approche de **Alex G. CRINOT, 2011, p.59**, qui affirme que : « Le lotissement, le Registre Foncier Urbain et le plan parcellaire sont des opérations primordiales et nécessaires pour mieux cerner le potentiel fiscal. Ce sont les outils indispensables au repérage de nouvelles matières afin d'élargir la base imposable dans le processus de mobilisation des recettes ».

## 2- Choix théorique lié à l'incivisme fiscal

Pour résoudre ce problème, nous avons retenu l'approche de **G. CHAMBAS p4**. Selon l'auteur, « L'accès à une meilleure information et une plus grande transparence de l'utilisation des recettes collectées, grâce à la proximité du gouvernement, favorise la mobilisation des ressources locales propres au niveau des collectivités locales décentralisées ». L'auteur explique qu'il est souvent plus facile au niveau local qu'au niveau central d'établir un lien entre la prestation de services locaux et des impôts locaux. La prise de conscience de ce lien par la population favorise alors le développement du civisme fiscal et donc, l'acceptation des impôts locaux. Il revient alors aux dirigeants d'optimiser cette prise de conscience par leur bonne gouvernance.

## 3- Choix théorique lié au partenariat public-privé

Pour réfléchir sur ce problème, nous préconisons la théorie de **Hachimi Sanni Yaya** qui affirme que « Les partenariats public-privé ont été, au cours des dernières années, envisagés par les pouvoirs publics comme une alternative devant permettre à la fois de financer et de gérer des infrastructures publiques complexes, dans un contexte où l'Etat est obligé d'imaginer de nouvelles solutions et de nouvelles approches afin de mobiliser l'ensemble des acteurs économiques ». En effet, l'auteur estime que les exigences d'un environnement de plus en plus complexe et en perpétuelle mutation, les défis causés par le développement (lutte contre la pauvreté, exigence en termes de sécurité, protection de la santé et de l'environnement, développement des infrastructures dans un contexte de raréfaction des ressources), requièrent la mobilisation totale de différents acteurs. Cette mobilisation doit viser à cultiver les atouts des uns et la qualité des autres et à utiliser au mieux les

compétences de chacune des parties, afin de répartir les risques et de partager les bénéfices communs, pour le plus grand bien de la collectivité.

## **B- Conditions générales de vérification des hypothèses**

La vérification de nos hypothèses est faite en deux étapes : la vérification théorique et la vérification statistique des hypothèses.

### **1) Conditions de confirmation ou d'infirmité théoriques des hypothèses**

Il nous revient dans cette partie de faire le parallèle entre la cause supposée, proposée dans notre hypothèse de recherche en nous basant sur notre perspective théorique, et la cause indiquée par la théorie liée au problème en résolution retenu dans notre méthodologie. S'il y a équivalence entre les deux causes, on peut conclure que l'hypothèse est théoriquement confirmée ou infirmée.

Dans les deux cas, la confirmation ou l'infirmité théorique sera validée ou non par les résultats de l'enquête à travers soit par une confirmation statistique, soit par une infirmité statistique.

### **2) Conditions de confirmation ou d'infirmité statistique des hypothèses**

Nous retenons ici, pour chaque problème spécifique, toute cause ayant un poids significatif. Une cause répondra à une confirmation statistique si son poids est supérieur ou égal à la moyenne de toutes les causes supposées. Le poids moyen est égal à  $100/n$ , avec  $n$  le nombre total des causes identifiées.

## **Section 2 : De la présentation des résultats d'enquête aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions**

### **Paragraphe 1 : Etablissement du diagnostic de l'étude**

Au cours de la collecte des données, nous avons rencontré certaines difficultés liées à la réalisation de l'enquête de terrain. Par ailleurs, cette collecte de données a nécessité une certaine préparation.

#### **I- Préparation et réalisation de l'enquête**

##### **A- préparation de l'enquête**

Conformément aux approches empiriques précédemment retenues, nous avons élaboré le questionnaire de l'étude (cf. annexe n°5). L'élaboration de cet outil a tenu compte de notre souci de déceler les causes réelles des différents problèmes spécifiques identifiés. Ainsi, ce questionnaire a fait l'objet d'un test et a été corrigé par la suite en tenant compte des observations des personnes ressources. De même, nous avons eu à élaborer un guide d'entretien (cf. annexe n°6). Ces différents outils nous ont permis de réaliser notre enquête.

##### **B- Réalisation de l'enquête**

Les enquêtes internes et externes dans le cadre de notre étude ont été réalisées durant la période de mai à juin 2015. Pendant cette période, nous avons administré le questionnaire de notre étude à l'échantillon retenu. De même, nous avons eu des entretiens avec différents responsables de la mairie, de la recette perception, de la préfecture et de certaines structures de veille citoyenne. Nous n'avons pas été confronté à une réticence majeure de la part des enquêtés. Il faut juste noter que l'indisponibilité de certains enquêtés ne nous a pas permis de disposer des données à temps. Quant aux limites des

données collectées, elles sont liées à la marge d'erreur pouvant provenir de la négligence ou de la méfiance de certains enquêtés. Toutefois, ces difficultés et limites ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère scientifique et technique des données que nous présentons.

## **II- Présentation et analyse des données**

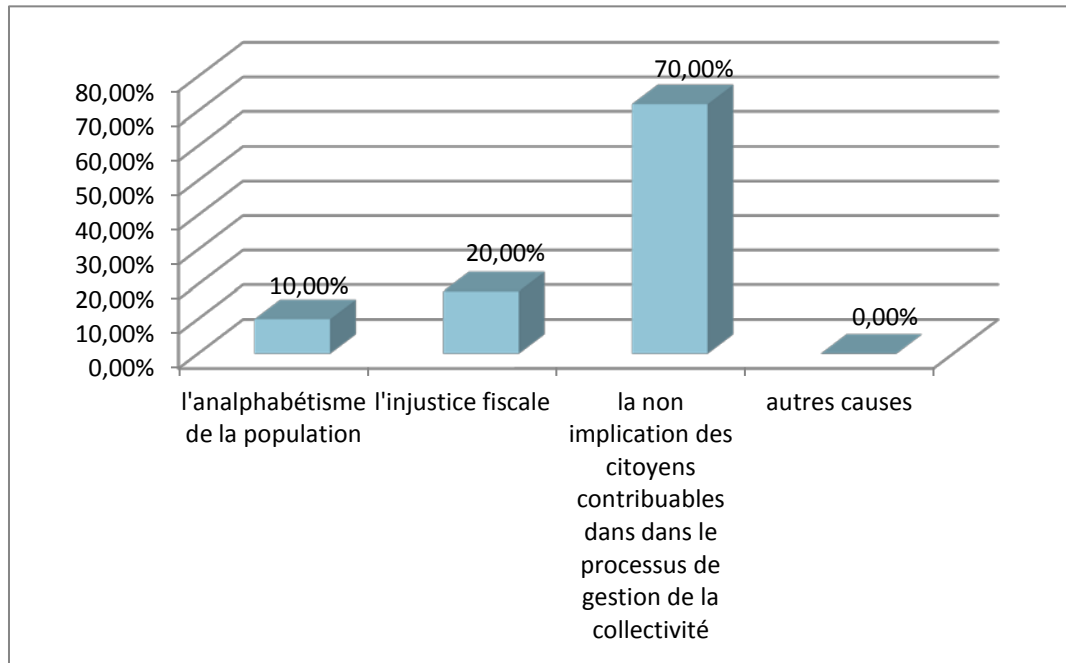
Une fois les données recueillies, nous procédons au dépouillement, à la présentation et à l'analyse desdites données par problème spécifique.

### **A- Présentation et analyse des données par rapport au recensement non exhaustif de la matière imposable**

#### **1. Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS1**

##### **a. Présentation graphique des données liées au PS1**

Afin de vérifier l'hypothèse relative au problème spécifique n°1, la question suivante a été posée « Qu'est qui explique selon vous le non recensement de la matière imposable ? ». Les réponses à cette question sont rapportées au tableau N°1 de l'**annexe N°7**. La figure 1 ci-après illustre une représentation graphique de la répartition des données d'enquête.

**Figure 1 : Causes du recensement non exhaustif de la matière imposable**

Source : Tableau N°1 annexe 7

### b. Grandes tendances liées au PS N°1

De l'observation de la figure, nous remarquons que :

- 10% des enquêtés estiment que le recensement non exhaustif de la matière imposable est dû à la faiblesse de la capacité technique des agents recenseurs ;
- 20% des enquêtés pensent que c'est plutôt l'insuffisance des moyens financiers mis à la disposition du service des impôts qui justifient le recensement non exhaustif de la matière imposable ;
- 70% des enquêtés estiment, par contre, que le recensement non exhaustif de la matière imposable se justifie par l'absence de plan cadastral.

## 2. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS1

L'hypothèse liée à ce problème spécifique est : « **l'absence de plan cadastral est la source du recensement non exhaustif de la matière imposable** ». Elle indexe alors la cause supposée de l'absence de plan cadastral dans la Commune de Covè. L'approche d'**Alex G. CRINOT, 2011, p.59**, va dans le même sens et propose comme cause l'absence du lotissement, du Registre Foncier Urbain et du plan parcellaire dans la collectivité locale. Nous constatons que la cause supposée est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation, et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est théoriquement confirmée** sous réserve des enquêtes de terrain.

Lors de la formulation de notre hypothèse, trois causes ont été identifiées. Notre poids moyen est alors 33,33%. Une seule cause a obtenu un poids supérieur (70%) à ce poids moyen. Il s'agit de l'absence de plan cadastral. Ainsi, **l'hypothèse n°1 est statistiquement confirmée.**

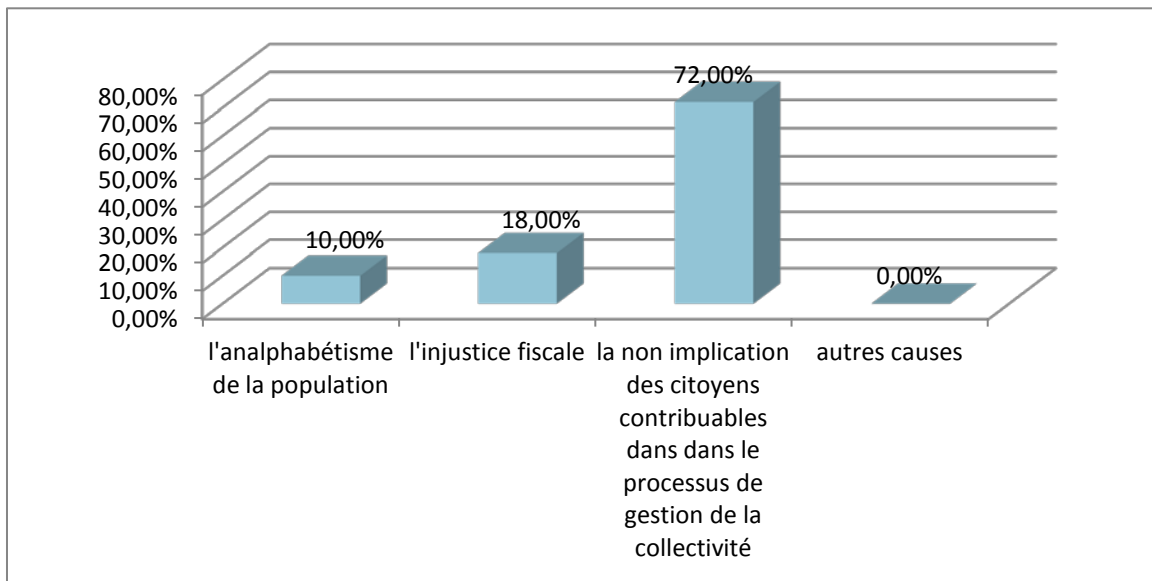
Il ressort, de tout ce qui précède, l'élément de diagnostic suivant : ***l'absence de plan cadastral est la source du recensement non exhaustif de la matière imposable.***

### B- Présentation et analyse des données par rapport à l'incivisme fiscal

#### 1. Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS2

##### a. Présentation graphique des données liées au PS2

A la question « Qu'est-ce qui justifie selon vous l'incivisme fiscal ? », les réponses recueillies sont présentées dans le tableau N°2 de l'annexe N°7. La représentation graphique de ces données se présente comme suit :

**Figure 2 : Causes de l'incivisme fiscal**

Source : tableau N°2 Annexe 7

### b. Grandes tendances liées au PS N°2

De l'observation de la figure, nous remarquons que :

- 10% des enquêtés estiment que l'incivisme fiscal est dû à l'analphabétisme de la population;
- 18% des enquêtés pensent que c'est plutôt l'injustice fiscale qui justifie l'incivisme fiscal ;
- 72% des enquêtés estiment par contre que, l'incivisme fiscal se justifie par la non implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité.

### 2. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS2

L'hypothèse liée à ce problème spécifique est : « **La non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité explique l'incivisme fiscal** ». Elle met en évidence la cause supposée de la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité. L'approche de G.CHAMBAS, va dans le sens et retient comme

source du problème la mauvaise information et la gestion opaque de la collectivité ne permettant pas aux citoyens de prendre conscience du lien entre prestation de services et prélèvements locaux. Nous constatons que la cause supposée est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans ce contexte, et comme nous l'avons indiqué au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est théoriquement confirmée** sous réserve des enquêtes de terrain.

Lors de la formulation de notre hypothèse, trois causes ont été identifiées. Notre poids moyen est alors 33,33%. La non implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité a obtenu à elle seule 70% du total. Ainsi, **l'hypothèse n°2 est statistiquement confirmée.**

Il ressort, de tout ce qui précède, l'élément de diagnostic suivant : **la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité explique l'incivisme fiscal.**

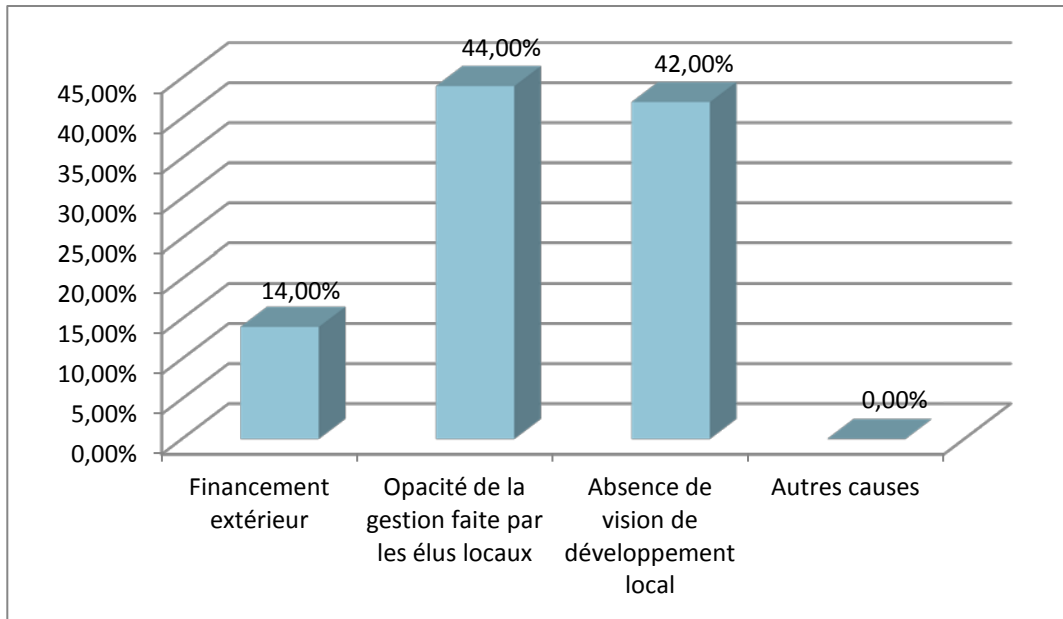
### **C- Présentation et analyse des données par rapport à l'inexistence du partenariat public-privé**

#### **1. Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS3**

##### **a. Présentation graphique des données liées au PS3**

Dans le but de déterminer les causes réelles qui sont à la base du problème spécifique n°3, la question ci-après a été posée lors de notre enquête: « Qu'est-ce qui explique selon vous l'absence de partenariat entre le secteur public et privé ? ». La synthèse des réponses obtenues figure au tableau N°3 de l'annexe N°7. La figure ci-dessous donne une représentation graphique de ces données.

#### **Figure 3 : Causes de l'absence du partenariat public-privé**



Source : Tableau N°3 annexe 7

### b. Grandes tendances liées au PS N°3

De l'observation de la figure, nous remarquons que :

- 14% des enquêtés estiment que l'inexistence du partenariat public-privé est due au financement extérieur ;
- 44% des enquêtés pensent que c'est plutôt l'opacité dans la gestion faite par les élus locaux qui explique à l'inexistence du partenariat public-privé ;
- 42% des enquêtés estiment par contre que, l'absence d'une vision de développement local est à la base de l'inexistence du partenariat public-privé.

### 2. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS3

L'hypothèse liée à ce problème spécifique est intitulée : « **l'inexistence de partenariat public-privé s'explique par l'absence d'une vision de développement local** ». Elle indexe alors la cause supposée de l'absence d'une vision de développement local. L'approche de **HACHIMI Sanni Yaya**, va dans la

même direction et propose comme cause l'absence d'une perspective de développement intégré pour la satisfaction efficace des besoins de la collectivité locale. Nous constatons que la cause supposée est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation, et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est théoriquement confirmée** sous réserve des enquêtes de terrain.

Lors de la formulation de notre hypothèse, trois causes ont été identifiées. Notre poids moyen est alors 33,33%. Après nos enquêtes de terrain, deux causes ont réuni un poids supérieur à la moyenne. Ces causes sont : l'opacité dans la gestion faite par les Elus (44%) et l'absence de vision de développement local (42%). Il résulte de ce qui précède que **l'hypothèse n°3 est statistiquement infirmée.**

Au regard, de tout ce qui précède, le diagnostic s'établit comme suit : ***l'opacité dans la gestion faite par les Elus locaux et l'absence de vision de développement local sont à la base de l'inexistence du partenariat public-privé.***

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

Les causes se trouvant réellement à la base des problèmes étant identifiées, nous proposerons des solutions et envisagerons les conditions de leur mise en œuvre.

## **I- Approches de solutions**

### **A- Approches de solutions au problème de recensement non exhaustif de la matière imposable**

Rappelons que le diagnostic établi retient l'absence de plan cadastral comme cause du recensement non exhaustif de la matière imposable. C'est pour cette raison que nous proposons la mise en place du Registre Foncier Simplifié (RFS). En effet, il s'agit d'un outil efficace de maîtrise du potentiel fiscal déjà utilisé par plusieurs communes au Bénin. Il permet de mettre en place des plans parcellaires et un cadastre bien fourni. Ce cadastre permet d'avoir une représentation cartographique de l'ensemble du territoire communal et selon sa division en parcelles et propriétés avec les noms des propriétaires. Il utilise un système quartier îlots parcelles(QIP) qui permet de localiser tous les contribuables. Il s'agit d'un outil qui permet d'avoir une liste exhaustive de tous les contribuables de la Commune. Il est doté d'un logiciel qui permet de déterminer, de façon automatique, le montant à payer par le contribuable.

Nous proposons aussi qu'il soit inscrit sur les bâtiments ou installations des numéros ou plaques d'identification à l'image de ce qu'a fait la Commune de Cotonou.

### **B- Approche de solutions relative à l'incivisme fiscal**

Le diagnostic effectué soulève comme cause fondamentale de l'incivisme fiscal, la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité. La résolution de ce problème passe donc par l'implication effective de ces citoyens. Cela suppose que :

- La Mairie organise désormais des débats d'orientation budgétaire avant l'élaboration du budget. Ce débat permet aux autorités, non seulement de prendre en compte les aspirations des citoyens mais surtout permet à ces derniers de se sentir concernés par la gestion de sa collectivité ;
- La Mairie associe les citoyens contribuables à la définition des taux d'imposition et les faits générateurs ;
- La Mairie organise des séances périodiques de reddition de comptes périodique permettant aux contribuables de s'informer sur l'utilisation de leurs contributions ;
- La Mairie met en place un système permettant à la population de disposer, de façon systématique, de toutes les informations dont il a besoin sur la gestion de sa Commune.

Cette démarche de gestion participative et transparente de la collectivité suscite l'adhésion complète du citoyen et donc son civisme.

### **C- Approche de solutions à l'inexistence de partenariat public-privé**

Conformément au diagnostic établi, c'est l'opacité de la gestion faite par les élus et l'absence de vision pour le développement local qui sont à l'origine de l'absence du partenariat public-privé. Nous proposons que :

- Les autorités locales s'insèrent dans une dynamique de réforme de la Commune et de gouvernance partenariale. Il s'agit d'une nouvelle approche qui accorde une place capitale aux coopérations et aux interactions que ce soit dans le financement d'infrastructures, la distribution de l'eau, l'assainissement et l'hygiène public etc.
- La mise en place des creusets d'échanges entre la Mairie et les opérateurs économiques ;

- La Mairie contribue à l'extériorisation des opérateurs économiques locaux à travers la coopération décentralisée ;
- La Mairie réalise des études sur les opportunités d'affaires de la Commune qu'elle met à la disposition des opérateurs économiques.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions**

Pour l'efficacité des actions proposées, certaines dispositions méritent d'être prises afin que soient éradiquées les différentes causes des problèmes.

### **A. Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème du recensement non exhaustif des contribuables**

A cet titre, nous proposons que :

- la Mairie s'implique fortement dans la mise en place du RFS. Pour ce faire, la Mairie doit opérer un suivi rigoureux pour la qualité de l'outil à mettre en place ;
- la Mairie organise des séances de sensibilisation à l'endroit des populations sur le bien-fondé de l'inscription des numéros ou de la pose des plaques d'identification sur leur parcelle ;
- un protocole d'accord local soit signé entre le service des impôts et la Mairie pour l'actualisation périodique du fichier fiscal ;
- tous les agents du service financier de la Mairie et des impôts soient formés sur l'utilisation du logiciel du RFS

### **B- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème de l'incivisme fiscal**

Etant donné que les ressources locales propres constituent un élément essentiel de l'autonomie financière de la Commune, la mise en œuvre des

solutions pour lutter contre l'incivisme fiscal est donc vitale pour la Commune. Ainsi, pour l'efficacité de ces solutions, suggérons-nous que :

- les leaders d'opinions, les chefs de cultes, les responsables de partis politiques, les élus locaux ou les responsables à divers niveaux s'engagent dans la sensibilisation pour la promotion du civisme fiscal ;
- les services de recouvrement mettent de la courtoisie dans leurs relations avec les contribuables qui sont en réalité des partenaires ;
- les comportements de harcèlement du contribuable soient bannis.

### **C- Conditions de mise en œuvre des solutions liées au problème de l'inexistence de partenariat public-privé**

Le partenariat public-privé à instituer par la Commune apparaît dans un contexte de raréfaction des ressources face à l'évolution croissante des exigences et des besoins de la population. Il permet à celle-ci non seulement de partager les risques liés au financement, à la conception, à la mise en œuvre et l'exploitation de certains services publics mais aussi de pallier à l'insuffisance ou l'inexistence de ressources pour ces projets. Dans ce cadre, les autorités locales doivent mettre en œuvre leur capacité managériale et de gouvernance pour tirer des avantages de cette initiative de partenariat public-privé.

**Tableau XI : synthèse de l'étude**

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectif de recherche	Causes réelles	Diagnostic de l'étude	Approche de solution
<b>Niveau Général</b>	Faible capacité financière de la commune de Covè	Identifier les mesures correctives de la faiblesse de la capacité financière de la commune de Covè	-	-	-
<b>Niveaux spécifiques</b>	<b>1</b> Recensement non exhaustif de la matière imposable	Rechercher les moyens de mise en place d'un système d'adressage pour le recensement exhaustif de la matière imposable	Absence de plan cadastral	l'absence de plan cadastral est la source du recensement non exhaustif de la matière imposable	- mise en place du registre foncier simplifié - inscription de numéro ou pose de plaque d'identification sur les bâtiments
	<b>2</b> Incivisme fiscal	Définir les stratégies pour une gestion participative pour encourager le civisme fiscal de la population	non-implication des citoyens contribuables dans la gestion de la collectivité	la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité explique l'incivisme fiscal	- organisation des débats d'orientation budgétaire - implication des contribuables dans la définition des taux d'imposition et des faits générateurs - reddition périodique de comptes aux citoyens - mise en place d'un système d'information des citoyens
	<b>3</b> Absence du partenariat public privé	identifier les politiques de développement du partenariat public-privé	opacité dans la gestion faite par les Elus locaux et absence de vision de développement local	l'opacité dans la gestion faite par les Elus locaux et l'absence de vision de développement local sont à la base de l'inexistence du partenariat public-privé.	Les autorités locales s'insèrent dans une dynamique de réforme de la Commune et de gouvernance partenariale La mise en place des creusets





### **Conclusion**

A l'issue de notre réflexion, il apparaît clair que les autorités locales sont confrontées à d'énormes problèmes dans la gestion des finances de la Commune de Covè. Au nombre des maux qui minent les finances locales béninoises en général, nos recherches nous ont permis de déceler que celui de la faiblesse de la capacité financière de la commune de Covè devient de plus en plus complexe. C'est dans ce contexte que la présente étude qui porte sur la problématique de l'optimisation de la capacité financière de la Commune de Covè, nous a permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées par les autorités locales dans leur gestion.

Le centre d'intérêt de notre thème de réflexion s'est intéressé à trois (03) des problèmes soulevés, à savoir :

- le recensement non exhaustif de la matière imposable ;
- l'incivisme fiscal ;
- l'inexistence de partenariat public-privé.

Après une analyse de ces problèmes, nous avons proposé pour les résoudre de :

- la mise en place du registre foncier simplifié ;
- l'inscription de numéro ou pose de plaque d'identification sur les bâtiments ;
- l'organisation de débats d'orientation budgétaire ;
- l'implication des contribuables dans la définition des taux d'imposition et des faits générateurs ;

- la reddition périodique de comptes aux citoyens ;
- mise en place d'un système d'information des citoyens ;
- L'insertion des autorités locales dans une dynamique de réforme de la Commune et de gouvernance partenariale ;
- la mise en place de creusets d'échanges entre la Mairie et les opérateurs économiques ;
- l'extériorisation des opérateurs économiques à travers la coopération décentralisée ;
- la réalisation des études sur les opportunités d'affaires et leur mise à la disposition des opérateurs économiques

Pour obtenir les effets escomptés de ces solutions, des recommandations ont été faites à l'endroit des acteurs impliqués dans la gestion financière de la Commune.

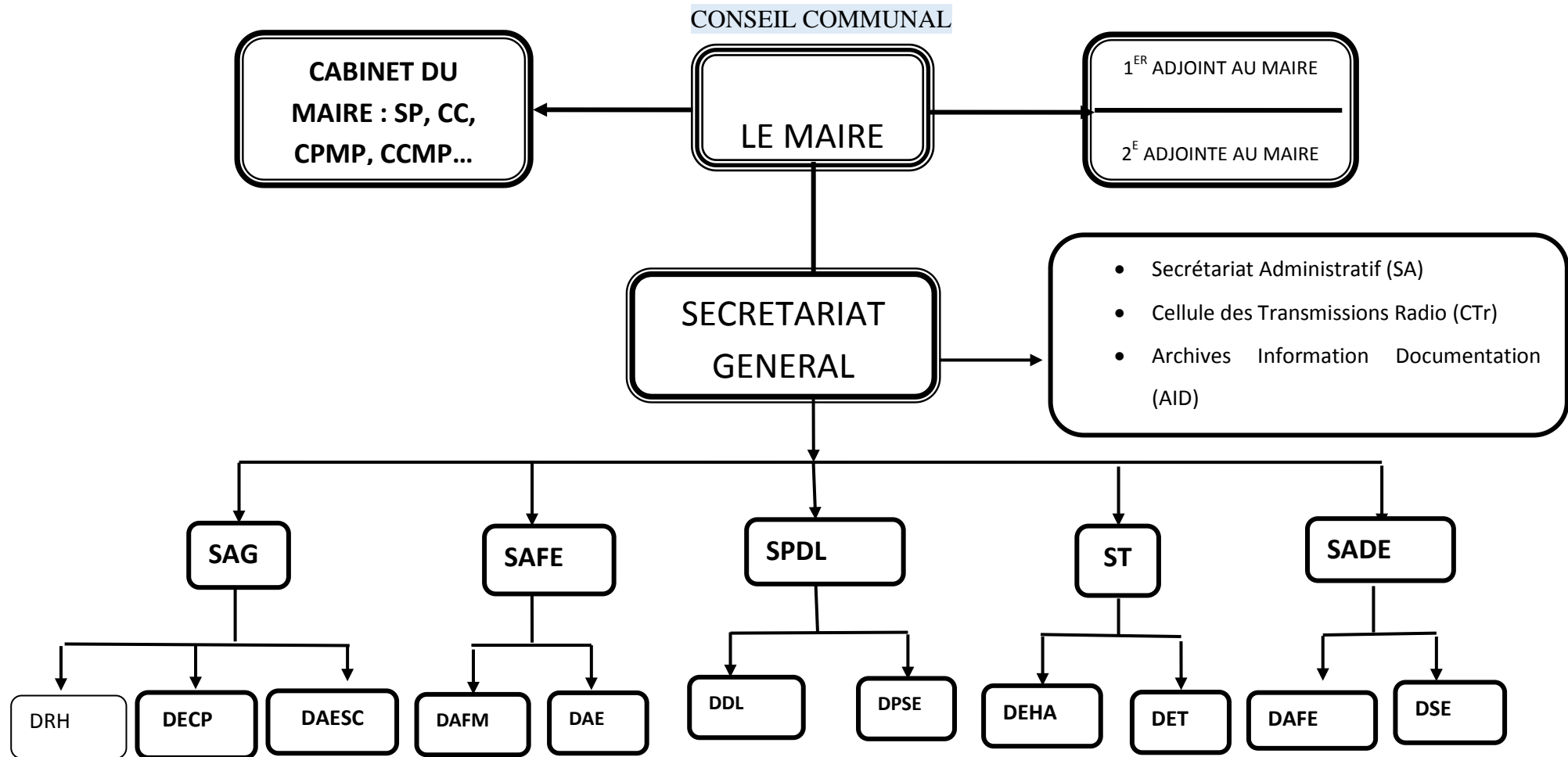
## **BIBLIOGRAPHIE**

1. Arrêté N°4M/034/MCC/SG-SA du 18 septembre 2013 portant création, attribution, organisation et fonctionnement des services de la commune de Covè
2. ANCB (2011) Rapport de l'étude sur « le rapport entre l'administration fiscale et les communes », mimographie ANCB
3. Alex G. CRINOT (2011) : « le système communal », ENAM, AFT, cycle II, UAC
4. Benoît LION (2007) « le budget des communes : gestion et comptabilité », 17ème édition, Paris;
5. CHAMBAS G., BRUN J., GRAZIOSI G. (2007), « *La mobilisation des ressources propres locales en Afriques* », communication destinée à l'atelier de renforcement des capacités « gouvernance locales et décentralisation » au forum « décentralisation et gouvernance locale » Nations Unis, Vienne (26-29 juin 2007) ;
6. Décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
7. Hachimi Sanni YAYA (2005) « Les partenariats public-privé comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : encrages théoriques et influences conceptuels », Revue de l'innovation dans le secteur public, vol 10 (3), art n°1;

8. Jonas CLOUBOU (2011) : « Contribution au renforcement de la capacité financière de la Commune d'abomey-calavi » ENAM, AFT, cycle II, UAC
9. Pierre RICHARD (2006) « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » rapport de mission paris
10. Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution en République du Bénin ;
11. YATTA F. (2000) « Décentralisation financière en Afrique : succès, problèmes et contraintes », PDM, Cotonou.

# ANNEXE

Annexe n°01 : ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE COVÈ



- CPMP : Cellule Passation des Marchés Publics ;

- SP : Secrétariat Particulier ;

- Cellule de Communication ;

- SPDL: Service Planification, Développement Local CD ;

- SAFE : Service des Affaires Financières et Economiques ;

- SAG : Service des Affaires Générales ;

- CCMP : Cellule Contrôle des Marchés Publics ;

- STr : Service de la Transmission ;

- AID : Archives, Information et Documentation ;

- AESC : Affaires Educatives Sociales, Sportives et Culturelles ;

- Coopération Décentralisée ;

-DE : Division Etudes ;

- Division Affaires Economiques ;

-Division Affaires Générales ;

- RH : Ressources Humaines ; -

- DEHA : Division Eau, Hygiène et Assainissement ;

- DET : Division Etudes et Travaux ;

## **Annexe 1 : Présentation du Service des Affaires Financières et Economiques**

Conformément à l'arrêté N°4<sup>e</sup>/034/MCC/SG-SA du 18 septembre 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF) de la mairie de Covè, le Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE) est chargé de :

- effectuer les analyses financières rétrospectives et perspectives et en tirer les conclusions de gestion ;
- mettre au point des politiques d'amélioration des recettes et de rationalisation des dépenses ;
- identifier et proposer la stratégie communale de promotion des activités économiques ;
- proposer les mesures d'encouragement du partenariat public privé ;
- proposer les stratégies de mobilisation des ressources propres ;
- prodiguer des conseils au maire sur les choix budgétaires
- superviser la préparation du budget ;
- coordonner l'ensemble des activités relatives à l'exécution du budget en recettes et en dépenses ;
- tenir la comptabilité administrative et matière ;
- gérer le patrimoine communal (matériels, équipements mobiliers et immobiliers) ;
- veiller au respect des prescriptions budgétaires ;
- élaborer le compte administratif en fin d'année ;
- participer aux activités de la cellule communale de passation des marchés publics ;
- contrôler et suivre les services délégués ou concédés.

Pour assurer sa mission, le Service des Affaires Financières et Economiques dispose de deux divisions : la Division des Affaires Financières et du Matériel et la Division des Affaires Economiques.

#### **A- La Division des Affaires Financières et du Matériel (DAFM)**

Aux termes de l'article 30 de l'arrêté N°4<sup>e</sup>/034/MCC/SG-SA de la mairie, la DAFM s'occupe de :

- la prévision, l'exécution et le suivi du budget ;
- la comptabilité administrative et des matières ;
- la régie d'avance ;
- la tenue des différents registres ;
- la gestion des valeurs inactives ;
- la logistique (carburant, fournitures, consommables, matériels...) ;
- coordonner l'enregistrement des opérations financières et/ou comptables ;
- traiter, vérifier et contrôler les dossiers financiers et comptables ;
- effectuer des analyses financières appropriées ;
- exploiter les registres comptables en fin d'exercice et participer à la préparation des états financiers ;
- participer à l'élaboration du budget ;
- enregistrer et tenir le fichier des biens meubles et immeubles ;
- suivre l'utilisation des biens meubles et immeubles ;
- réceptionner et gérer les stocks de fournitures ;
- faire les inventaires ;
- évaluer la qualité des fournitures et matériels ;

- la gestion du matériel roulant, des biens meubles et immeubles.

### **B- La Division des Affaires Economiques (DAE)**

Selon l'article 31 de l'arrêté N°4°/034/MCC/SG-SA portant AOF de la mairie, la Division des Affaires Economiques a pour attributions de :

- veiller à la bonne application des procédures gouvernant l'établissement des recettes fiscales ;
- mettre en œuvre la politique fiscale définie par l'exécutif municipal et participer à sa définition ;
- faire des propositions dans la perspective de l'élargissement de l'assiette communale ;
- faire le compte des recettes du service et tenir les statistiques de recettes ;
- encadrer les services de recettes de la division financière et notamment les brigades de collecteurs ou agents collecteurs ;
- fournir les données statistiques pour l'élaboration du budget ;
- effectuer toutes études financières utiles, en particulier, celles concernant le potentiel fiscal et les risques d'évasion des recettes ;
- élaborer le recensement fiscal et l'édition des rôles pour les impôts d'assiette communale ;
- assurer le traitement du contentieux relatif aux impôts et taxes en collaboration avec les services de l'Etat ;
- élaborer et tenir le répertoire des opérateurs économiques privés de la commune ;
- inciter à la création d'organisations économiques privées de la commune ;

- assurer le dialogue entre la commune et le secteur privé ;
- identifier les opportunités de coopérations économiques entre la commune de Covè et des municipalités nationales ou internationales.

### **Annexe n°3 : Présentation de l'environnement de l'étude.**

IL s'agit des facteurs externes qui sont susceptibles d'influencer l'exercice des activités du SAFE. Ces facteurs peuvent relever du microenvironnement comme du macro- environnement.

#### **1- Le microenvironnement du SAFE**

Il s'agit ici des acteurs externes mais proches des réalités de la mairie. Nous pouvons citer : les usagers, les fournisseurs, les structures partenaires et la société civile. Le détail de ces acteurs est présenté ci-dessous.

##### **a- Les usagers**

Les usagers de la mairie sont constitués des personnes qui, d'une part, sollicitent les prestations de la mairie soit en matière d'état civil, soit pour les affaires domaniales et d'autre part, souhaitent avoir des informations sur la commune. Il s'agit par exemple des citoyens qui sollicitent une légalisation, une délivrance d'acte d'Etat civil, de certificat de résidence, l'établissement d'une convention de vente de parcelle etc.

##### **b- Les fournisseurs**

Les fournisseurs sont des tiers, qui peuvent être des personnes physiques ou morales qui, fournissent des prestations à la commune. Il s'agit des prestataires qui livrent des biens ou services nécessaires au bon fonctionnement de l'administration ou réalisent des ouvrages ou infrastructures pour le développement de la commune. Par exemple, nous pouvons citer à titre indicatif : des prestataires de services (la Société Béninoise d'Energie Electrique, les opérateurs GSM, la Caisse Nationale de Sécurité

Sociale etc. les centres de photocopie, les ateliers de maintenance et réparation, les structures d'entretien etc.), les fournisseurs de meubles, matériels, fournitures de bureau, les entreprises BTP (Bâtiments et Travaux Publics).

### **c- Les structures partenaires**

Elles sont constituées des structures techniques ou sectorielles qui accompagnent la mairie dans l'accomplissement de sa mission. Nous avons l'Etat, les partenaires techniques au développement intervenant dans le domaine de la décentralisation. L'Etat accompagne financièrement et techniquement la commune dans sa mission. Il a plusieurs services déconcentrés de l'Etat qui accompagnent la mairie. Nous pouvons citer : la Recette Perception ; La Recette Divisionnaire des Impôts, la Brigade de Gendarmerie, le Centre de Promotion Sociale, le Centre de Promotion Agricole et le Bureau de la Circonscription Scolaire etc. Plusieurs partenaires au développement appuient la commune telle que la coopération allemande (GIZ), Plan Bénin, Caire Bénin. La mairie dispose également des partenariats de coopération décentralisée (ville de Niort en France, la ville de Saint Germain aux monts d'or, la ville d'Atakpamè au Togo, la ville de Tournai en Belgique)

### **d- La société civile**

Elle est constituée des ONG, des associations de développement, des leaders religieux. A titre d'exemple, nous pouvons citer : ONG GRAMEH (définir), les églises, les chefferies traditionnelles, l'ADCAN. Ces différentes structures influencent relativement les actions de la commune.

Les facteurs qui influencent les actions de l'administration sont aussi bien dans l'environnement interne qu'externe.

## **2- Etat des effets du macro-environnement sur les activités observées au SAFE**

C'est l'environnement externe du SAFE sur lequel il n'a aucune influence. Il comprend : l'environnement juridique et réglementaire, socio-économique, technologique, international. Les éléments constitutifs de chacun de ces environnements sont présentés ci-dessous.

### **a) L'environnement juridique et réglementaire**

Il regroupe les lois, conventions, décrets, arrêtés, notes circulaires régissant les finances locales au Bénin. La mairie de Covè, comme toutes les autres communes du Bénin, est également soumise aux décisions politiques prises au niveau du gouvernement, du ministère de la décentralisation. Elle doit aussi se conformer aux décisions de l'Assemblée nationale en vertu du principe de la prééminence de l'organe délibérant national sur celui local. La gestion budgétaire de la mairie est contrainte par les dispositions légales et réglementaires.

### **b) L'environnement socio-économique**

Il est en fonction du niveau de développement économique mesurable à travers l'importance du revenu par tête et du pouvoir d'achat par habitant. La mairie, ayant pour mission de promouvoir le développement économique, s'occupe de la promotion des petites et moyennes entreprises et des

opérateurs économiques en termes d'accompagnement et d'assistance dans le but d'accroître les échanges commerciaux.

**c) L'environnement technologique**

La technologie peut être définie comme l'ensemble des moyens matériels et des organisations structurelles qui permettent de mettre en œuvre les découvertes et les applications scientifiques les plus récentes. Il s'agit de l'ensemble des moyens technologiques dont dispose la mairie pour accomplir sa mission. Avec l'appui des partenaires et de ses moyens propres, la commune dispose de matériels informatiques et logiciels lui permettant de se moderniser et de satisfaire efficacement les besoins des usagers.

**d) L'environnement international.**

Les échanges commerciaux ne se font pas seulement au niveau national mais aussi à l'international. Les crises économiques internationales peuvent influencer l'Etat béninois et par ricochet, la commune. La mairie devrait aussi en tenir compte dans sa gestion.

## **Annexe 4 : Formulation des Hypothèses de l'étude**

### **Hypothèse liée au problème spécifique n°1**

L'analyse du recensement non exhaustif de la matière imposable dans le contexte de la commune de Covè nous conduit à nous rendre compte que trois causes peuvent être à la base de ce problème :

- a) Faible capacité technique des agents recenseurs ;
- b) Insuffisance des moyens financiers mis à la disposition du service des Impôts ;
- c) Absence de plan cadastral.

En nous référant à la perspective de réflexion qui explique mieux le problème, nous estimons que l'absence de plan cadastral est la source du recensement non exhaustif de la matière imposable. En effet, le manque de qualification des agents recenseurs ne saurait expliquer le problème. Cette cause nous a paru un peu superflue car pour dénombrer on n'a pas besoin d'un niveau de qualification élevé pour pouvoir accéder à la matière imposable.

Quant à l'insuffisance de moyens financiers mis à la disposition du service des Impôts, elle peut expliquer le problème. En effet, la dotation budgétaire annuelle octroyée au service des impôts ne s'élève qu'à cent mille (100.000) Francs CFA. Mais cette cause ne reçoit pas l'avis de notre perspective

théorique. C'est pourquoi notre hypothèse est libellée comme suit : ***l'absence de plan cadastral est la source du recensement non exhaustif de la matière imposable (Hypothèse n°1).***

### **Hypothèse liée au problème spécifique n°2**

L'incivisme fiscal peut s'expliquer par :

- a) L'analphabétisme de la population ;
- b) L'injustice fiscale ;
- c) non implication des citoyens-contribuables dans le processus de la gestion de la Commune.

L'analphabétisme de la population peut expliquer son incivisme. En effet, si cette population n'a pas un niveau d'instruction élevé, il lui serait difficile de comprendre et d'accepter des prélèvements sur son patrimoine. Mais malheureusement cette cause ne sera pas retenue car la population de Covè n'est pas majoritairement analphabète. Quant à l'injustice fiscale, elle concerne la non-imposition de certains contribuables, pourtant non exonérés, ou l'imposition à des montants anormalement bas pour certaines matières. Cette situation peut conduire au refus de l'impôt par certains contribuables. Mais, il faut remarquer l'absence d'une telle situation dans la Commune de Covè. Il ressort que la cause qui explique mieux l'incivisme fiscal dans la commune de Covè est la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité. En effet, si la population est suffisamment informée de la finalité et de la bonne utilisation des ressources elle n'éprouverait pas de

difficultés à s'acquitter de ses obligations patriotiques. Ainsi, notre hypothèse est intitulée : ***l'incivisme fiscal dans la Commune de Covè est dû à la non-implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la collectivité (Hypothèse n° 2).***

### **Hypothèse liée au problème spécifique n°3**

L'inexistence de partenariat public-privé communal peut être liée :

- a) au financement extérieur ;
- b) à l'opacité de la gestion faite par les élus locaux ;
- c) à l'absence d'une vision de développement local.

Les financements extérieurs peuvent être, des facteurs démotivants de la mobilisation des ressources via la mise en place d'un partenariat public-privé. Mais cette cause ne peut expliquer le problème car la mise en place du partenariat permet, au-delà des ressources financières, le développement local. Quant à l'opacité de la gestion faite par les élus locaux, elle peut expliquer le problème. En effet, lorsque les dirigeants sont hostiles à la compréhension du citoyen de leur gestion, ils ne peuvent accepter un quelconque partenariat ou dialogue.

En ce qui concerne l'absence d'une vision de développement local, elle est, selon nous la source du problème. En effet, l'élection de la plupart des maires ne se fait pas sur la base d'un projet de société. Dans ce contexte, peu de Maires sont enclins à booster le développement de leur localité en recherchant

des stratégies efficaces telles que le partenariat public-privé. Cette cause qui explique mieux le problème, reçoit l'avis de notre perspective théorique. C'est pour cette raison que notre hypothèse est formulée ainsi qu'il suit : **l'inexistence de partenariat public-privé s'explique par l'absence d'une vision de développement local (Hypothèse n°3).**

## **Annexe 5 : Questionnaire**

Bonjour Monsieur/Madame

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature sur le thème « **Pour l'optimisation de la capacité financière de la commune de Covè** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions ci-dessous. Veuillez choisir **une seule réponse par question**. Nous vous remercions pour le temps que vous voudriez bien nous accorder.

### **1- Recensement non exhaustif de la matière imposable**

a) Qu'est-ce qui explique selon vous le recensement non exhaustif de la matière imposable ?

- Faible capacité technique des agents recenseurs ;
- Insuffisance des moyens financiers mis à la disposition du service des Impôts ;
- Absence de plan cadastral.

Autres causes (à préciser) .....

.....

b) Que proposez-vous pour un recensement exhaustif de la matière imposable ?

.....

.....

**2- L'incivisme fiscal**

a) Qu'est qui est à la base de l'incivisme fiscal dans la commune de Covè ?

L'analphabétisme de la population ;

L'injustice fiscale ;

La non-implication des citoyens-contribuables dans le processus de la gestion de la Commune.

Autres causes (à préciser) .....

.....

b) Que suggérez-vous pour le civisme fiscal de la population de la commune de Covè ?

.....

.....

**3- L'inexistence de partenariat public-privé ?**

a) Qu'est-ce qui explique selon vous l'absence du partenariat public-privé ?

Le financement extérieur (l'obtention du FADeC et l'appui des PTF qui font que les responsables de la commune ne s'intéressent plus à la mobilisation des ressources propres par le partenariat public-privé) ;

L'opacité de la gestion faite par les élus locaux ;

L'absence d'une vision de développement local.

Autres causes (à préciser) .....

.....

b) Que préconisez-vous pour un développement du partenariat public-privé ?

c) .....

.....

Merci pour votre contribution

## **Annexe 6 : Guide d'entretien**

Bonjour Monsieur/Madame

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature sur le thème « **Pour l'optimisation de la capacité financière de la commune de Covè** », nous aimerions nous entretenir avec vous sur les raisons qui justifient les difficultés au niveau des finances de la Commune à faire face à son développement. Nous vous remercions pour le temps que vous voudriez bien nous accorder.

- 1) Que pensez – vous du niveau de mobilisation des ressources propres de la commune de Covè ?
- 2) Est-ce possible d'amorcer le développement local de la commune de Covè avec ce niveau de mobilisation des ressources propres de la Commune ?
- 3) Selon vous, qu'est ce qui est à la base des difficultés liées à l'identification des contribuables de Covè ?

4) Avez-vous une idée sur les soldes de la section de fonctionnement du budget de la commune sur les cinq dernières années ?

5) Qu'est ce qui est à base du défaut de recensement exhaustif de la matière imposable ?

6) Vu les nombreux projets contenus dans le PDC, la part des ressources destinées aux investissements pourrait-elle permettre de financier ce plan ?

7) Selon vous, qu'est ce qui est à la base de l'inexistence de partenariat entre les autorités locales et les opérateurs économiques de la Commune de Covè ?

8) Que proposez-vous pour la résolution du problème lié à la capacité financière de la commune de Covè ?

## Annexe 7 : Causes Explicatives des problèmes spécifiques

**Tableau N°1 : Causes du recensement non exhaustif de la matière imposable**

Causes	Effectifs	Fréquences %
Faible capacité technique des agents recenseurs	5	10%
Insuffisance des moyens financiers mise à la disposition du service des Impôts	10	30%
Absence de plan cadastral	35	70%
Autres causes	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

Source : Résultats de notre enquête, 2015.

**Tableau n°2 : Causes de l'incivisme fiscal**

Causes	Effectifs	Fréquences %
L'analphabétisme de la population	5	10 %
L'injustice fiscale	10	20%
La non implication des citoyens contribuables dans le processus de gestion de la Commune	36	72%
Autres causes	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

Source : Résultats de notre enquête, 2015

**Tableau n°3 : Causes de l'inexistence du partenariat public-privé**

Causes	Effectifs	Fréquences %
Financement extérieur	7	14%
Opacité de la gestion faite par les élus locaux	22	44%
Absence d'une vision de développement local	21	42%
Autres causes	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

Source : Résultats de notre enquête, 2015.