

REPUBLIQUE DU BENIN



RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MECESRPS)



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

Option :

Administration des
Finances (AF)

Filière :

Administration des
Finances et du Trésor

Promotion :

2013-2015

THEME

**PROBLEMATIQUE DE L'ELIMINATION DU
DEFICIT STRUCTUREL DE LA COMMUNE
DE ZAGNANADO**

Réalisé et soutenu par :

Henri H. HOUNTEWADAN

Sous la supervision de

Maître de stage :

Alain HOUNSOU
Secrétaire Général de la
Mairie de Zagnanado

Directeur de Mémoire :

Félix FANOU
Administrateur du Trésor
Chargé de cours à l'ENAM

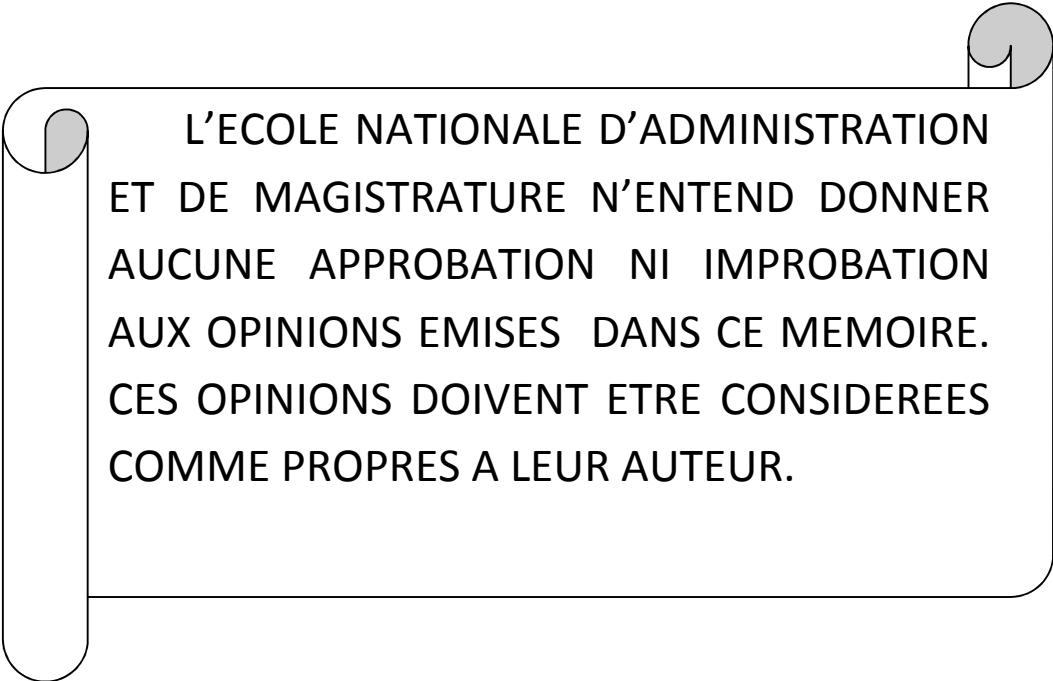
Version après soutenance
Décembre 2015

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: Edouard AHO

VICE-PRESIDENT: Victor ADOHINZIN

MEMBRE : Maixent AGUEGUE



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.

En mémoire de mon enfant...

REMERCIEMENTS

Nous exprimons nos profondes gratitude à :

- ✚ Monsieur Félix Hounsa FANOUE, notre Directeur de Mémoire, qui a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations ;
- ✚ Monsieur Alain HOUNSOUE, notre tuteur de stage, pour ses conseils et sa constante disponibilité ;
- ✚ notre très chère maman, Jeanne GOHOUNGO pour son abnégation et la patience dont elle a toujours fait preuve envers nous ;
- ✚ madame Victorine HOUNTEWADAN et ses enfants Iris, Médice et Triomphe pour leur aide inestimable ;
- ✚ nos sœurs et frère pour leurs soutiens
- ✚ tout le conseil communal de Zagnanado et particulièrement le Maire Symphorien MISSEGBETCHE, sans qui cette formation ne serait pas possible ;
- ✚ Pasteurs Jean DJOSSOU, Denis HOUSSIONON pour leurs soutiens spirituels ;
- ✚ Messieurs Edilbert MONGBO, Moussiliou MAMADOU, Amadou INOUSSA, Maxime CHODATON pour leurs soutiens ;
- ✚ nos très chers amis A. Kpèdé, D. Cosme, A. Carmel, Z. Maxime, G. Hyacinthe, F. Séid, A. Hubert, A. Fiacre, A. Noé pour leurs soutiens inconditionnels.

LISTE DES SIGLES

DIEF : Diagnostic Institutionnel, Economique et Financier

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

PAR : Problème A Résoudre

PS : Problème spécifique

SAFE : Service des Affaires Financières et Economiques

SAFIC : Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Territoriales

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Possibilités de groupes de problèmes.....	13
Tableau 2 : Synthèse de la formulation de la problématique choisie	23
Tableau 3 : Objectifs de l'étude et résultats attendus.....	27
Tableau 4 : Tableau de bord de l'étude	29
Tableau 5 : Synthèse de l'étude.....	70

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Causes de l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement...	51
Figure 2 : Causes de la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune.....	53
Figure 3 : Causes de la défaillance du contrôle des finances locales.....	55
Figure 4: Architecture et démarche de mise en œuvre du plan de redressement selon le SAFIC	62

GLOSSAIRE

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

Déficit d'exécution : C'est l'excédent des dépenses de fonctionnement sur les recettes de fonctionnement de cette même section après exécution du budget.

Dépenses obligatoires : elles peuvent être définies comme celles qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée ou qui touchent à l'existence même de la collectivité

Outils de gestion : ensemble de documents qui renseignent le chef et lui permettent en toute circonstance de prendre des décisions en connaissance de cause.

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

Tableau de bord de gestion des collectivités locales : c'est un instrument de sélection des actions correctives à court terme par la détection d'actions mesurables, localisables et maîtrisables.

RESUME

L'autonomie financière, dans le cadre de la décentralisation, est une condition indispensable à la libre administration des collectivités locales. Elle suppose pour chaque collectivité décentralisée, de disposer d'un budget qui lui est propre. Ainsi, la commune de Zagnanado élabore et exécute chaque année son budget en recettes et en dépenses aussi bien pour le fonctionnement de l'administration communale que pour la réalisation des investissements nécessaires au bien-être de sa population. Mais, une analyse approfondie des documents budgétaires de la commune met en évidence des déficits croissants et inquiétants depuis 2008. Ceci remet dangereusement en cause l'existence de la commune en tant qu'entité décentralisée. Les approches de solutions mises en œuvre par les acteurs sont loin de corriger la situation. C'est pour contribuer à restaurer l'autonomie financière de la commune que le thème de notre mémoire de fin de formation a porté sur : «la problématique de l'élimination du déficit structurel de la commune de Zagnanado».

Au terme de la spécification de ce problème d'existence de déficit structurel d'exécution, il apparaît que ce problème se manifeste principalement par :

- l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement ;
- la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres ;
- la défaillance du contrôle des finances communales.

La mise en œuvre d'une méthodologie rigoureuse nous a permis d'établir le diagnostic ci-après :

- Diagnostic n°1 : l'inconscience des dirigeants communaux et le recrutement anarchique de personnel expliquent l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement ;

-
- Diagnostic n°2 : l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres ;
 - Diagnostic n°3 : la défaillance du contrôle des finances locales est simultanément due à l'indisponibilité des informations financières, la faiblesse de la capacité technique et le laxisme des acteurs du contrôle.

Pour éliminer définitivement ce déficit et optimiser la capacité d'autofinancement de la commune, nous avons proposé la mise en place d'un plan de redressement communal, élaboré suite à un diagnostic institutionnel, économique et financier de la commune, ainsi que les conditions de sa mise en œuvre.

SOMMAIRE

IDENTIFICATION DU JURY	ii
REMERCIEMENTS	v
LISTE DES SIGLES	vi
LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES FIGURES.....	viii
GLOSSAIRE	ix
RESUME	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DU CADRE DE L'ETUDE AU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE	3
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage	4
Section 2 : Problématique de l'étude.....	15
CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.	25
Section 1 : Des objectifs à la revue de la littérature.....	26
Section 2 : Choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses.....	42
CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA SOLUTION.	49
Section 1 Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données	50
Section 2 : La solution unifiée et les conditions de sa mise en œuvre.....	57
CONCLUSION.....	71
ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES.....	72
ANNEXES.....	75
TABLE DES MATIERES	121

INTRODUCTION

Les pays d'Afrique subsaharienne se caractérisent par un faible développement humain et par une forte incidence de la pauvreté. Pour la plupart, ces pays ne parviennent pas à développer de manière efficiente une offre de biens publics qui contribuerait à une réduction rapide de la pauvreté.

Afin de pallier cette difficulté, à l'instar de nombreux pays en voie de développement d'autres régions géographiques, la majorité des pays africains se sont engagés dans le processus de décentralisation. L'objectif principal de cette dernière est alors de remédier aux défaillances des Etats centraux. Elle permet de mobiliser des ressources supplémentaires et d'accroître l'efficacité de l'offre de biens et de services publics (G. CHAMBAS, 2007). Ainsi, lorsqu'on observe depuis les années 1990, on constate que les collectivités locales sont de plus en plus sollicitées par les pouvoirs centraux pour participer à l'effort de développement¹, mieux à la réduction du déficit public.

La concrétisation de ce processus de décentralisation suppose que les collectivités locales soient dotées de l'autonomie financière. Comme l'écrit Théodore HOLO, « sans autonomie financière, la décentralisation n'est que mirage ² ». L'autonomie financière des collectivités locales est un moyen d'optimiser l'offre de biens collectifs et, in fine, de rationaliser la gestion publique. C'est ainsi que le Bénin, qui a entamé ce processus de décentralisation depuis les années 1990, a consacré ce principe de libre administration dans les articles 150 à 153 de sa constitution du 11 décembre 1990.

L'autonomie financière, qui apparaît comme un corollaire du principe de libre administration, suppose une indépendance financière des collectivités

¹ Ainsi, par exemple, lors du quatrième sommet Africités Nairobi, en septembre 2006, les collectivités locales africaines ont été invitées à se mobiliser pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement Alexis ESSONO ONOVO, p4.

² T.HOLO, 1986, « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité », p1

locales par rapport aux subsides de l'Etat. Ce qui implique qu'elles disposent d'un niveau suffisant de ressources financières et qu'elles aient une maîtrise de leurs charges. Ceci leur permet de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour une meilleure offre de biens et de services à leurs populations.

Mais, force est de constater que depuis 2008, la commune de Zagnanado présente des déficits d'exécution successifs atteignant les taux de plus de 45% des recettes de fonctionnement. Il s'agit d'une défaillance totale des finances locales qui met l'administration communale sous "perfusion intense des financements extérieurs, notamment des ressources du FADeC, volet investissement". En effet, la mairie de Zagnanado, qui devrait mettre à la disposition de sa population des biens et services pour sa satisfaction, fonctionne aujourd'hui aux dépens des ressources destinées aux citoyens, en plus des prélèvements faits sur ceux-ci. Cet état de chose est le contraire même du but de la décentralisation. En outre, l'existence de la commune de Zagnanado en tant que collectivité décentralisée, apparaît aujourd'hui comme nuisible à sa population. Dans ces conditions, quel serait l'avenir de la commune si l'Etat, pour diverses raisons, décide de supprimer ou de réduire les dotations du FADeC ?

C'est cette situation inquiétante de la commune qui a aiguillé notre réflexion sur le thème : « **Problématique de l'élimination du déficit structurel de la commune de Zagnanado** ». L'étude de celui-ci sera réalisée selon un plan tripartite :

- ✚ le chapitre préliminaire aborde le cadre de l'étude, les observations de stage et le ciblage de la problématique ;
- ✚ le chapitre premier s'intéresse au cadre théorique et méthodologique de l'étude ;
- ✚ le chapitre deuxième traite de la collecte des données aux conditions de mise en œuvre d'un plan de redressement à la mairie de Zagnanado.

**CHAPITRE PRELIMINAIRE : DU CADRE DE
L'ETUDE AU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE**

Dans ce chapitre, nous présentons le cadre de notre étude et nos observations de stage, puis nous procéderons au ciblage de la problématique.

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

Avant d'exposer les observations faites au cours de notre stage, nous présentons d'abord le cadre de notre étude.

Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage.

Il nous revient ici de présenter le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental de l'étude à la mairie de Zagnanado.

I- Cadre institutionnel de l'étude : la mairie de Zagnanado.

Cette présentation passe d'abord par la restitution de l'historique et de la mission de la mairie de Zagnanado, puis par la description de sa structure organisationnelle.

A- Historique et missions de la mairie de Zagnanado.

1- Historique.

L'entité territoriale qui est aujourd'hui la commune de Zagnanado, a subi plusieurs mutations administratives depuis la période coloniale jusqu'à nos jours. En effet, depuis le début du XVIIe siècle, la région Agonlin dépendait du royaume d'Abomey. Le Roi Guézo avait fait de cette région le quartier général de son armée au cours de ses campagnes contre les Yorubas de Kétou et d'Abéokuta. Par acte du 21 juin 1895, le Roi Agoli-Agbo renonça à toute autorité sur la région d'Agonlin. L'arrêté du 03 septembre 1895 place la région Agonlin sous l'autorité de Mr Patterson, administrateur français résidant à Sagon. La région est alors devenue une province du préfectoral français de l'Ouémé-Kétou. Le découpage territorial de 1896 va changer la région d'Agonlin en cercle de Zagnanado. L'arrêté général du 31 décembre 1932 transforma le cercle de Zagnanado en subdivision dépendant d'Abomey. Ainsi, de 1932 à 1950, Zagnanado était-il

demeuré un poste rattaché au cercle d'Abomey. De 1950 à 1961, il était devenu une subdivision autonome. A partir de 1961, il devint sous-préfecture. C'était à partir de 1974 que la sous-préfecture de Zagnanado a été subdivisée en trois districts à savoir : Zagnanado, Covè et Ouinhi. Zagnanado restait un district jusqu'en 1990 où les réformes administratives intervenues à partir de cette année l'avaient érigé une seconde fois en sous-préfecture. La concrétisation du processus laborieux de décentralisation marquée par le vote et la promulgation des cinq textes de lois des années 1997 à 2000 transforma la sous-préfecture de Zagnanado en commune de Zagnanado dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

2- Missions

Aux termes de l'article 2 de 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 Zagnanado, en tant que collectivité territoriale décentralisée, a donc pour missions 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 alors 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 ses missions concernant :

- le développement local, l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme ;
- la mise en place d'infrastructures, l'équipement et les transports ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;

- l'éducation maternelle, primaire et l'alphabétisation des adultes ;
- la santé, l'action sociale et la culturelle ;
- les services marchands et l'investissement économique.

Pour accomplir ses missions, la mairie de Zagnanado s'est organisée de la façon suivante.

B- Structure organisationnelle de la mairie de Zagnanado

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

1- L'administration centrale de la mairie de Zagnanado

Aux termes de l'arrêté n°4M/043/C-ZDO/SG/SA du 05 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de la mairie de Zagnanado, l'administration centrale de la mairie comprend :

- le Cabinet du Maire ;
- le Bureau des Adjoints ;
- le Secrétariat Général ;
- le Service des Affaires Générales ;
- le Service des Affaires Financières et Economiques ;
- le Service de la Planification et du Développement Local ;
- le Service Technique ;
- le Service des Affaires Domaniales.

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

L'annexe n° 1 présente plus de détail sur l'organigramme de la mairie de Zagnanado.

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

2- Les services extérieurs de la mairie de Zagnanado

La commune est démembrée en des 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 les Bureaux d'Arrondissement à savoir :

- le Bureau d'Arrondissement d'Agonlin-Houégbo ;
- le Bureau d'Arrondissement de Banamè ;
- le Bureau d'Arrondissement de Don-Tan ;
- le Bureau d'Arrondissement de Dovi ;
- le Bureau d'Arrondissement de Kpédékpo ;
- le Bureau d'Arrondissement de Zagnanado.

Le cadre institutionnel de notre étude étant présenté, nous abordons à présent son cadre physique et environnemental.

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 (SAFE) et, d'autre part, à l'identification des composantes de l'environnement de l'étude.

A- Cadre physique de l'étude : le SAFE

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 et ce, dans toutes ses dimensions. 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°2.

B- Le cadre environnemental de la mairie de Zagnanado

L'environnement est l'ensemble des facteurs aussi bien internes qu'externes à une entreprise ou à un organisme 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 du macro environnement.

1- Le microenvironnement

Environnement immédiat 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°3.

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, on peut citer : l'environnement juridique et réglementaire, socio-économique, technologique, international. (cf. détail en annexe 3)

Après l'examen attentif du cadre de notre étude, nous abordons à présent nos observations de stage sur la situation financière de la commune de Zagnanado.

Paragraphe 2 : Observations de stage.

Durant notre stage au Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE), nos observations se sont accentuées sur les facteurs internes et externes susceptibles d'influencer l'exercice des activités de ce service. Il s'agit des mécanismes de réalisation des activités du SAFE et des effets de l'environnement. Les résultats du présent exercice ont été restitués en trois points à savoir:

- 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 une seule activité qui est : la production des analyses financières rétrospectives, perspectives et les conclusions de gestion.

Le détail des observations sur les finances de la commune figure en annexe n°4). Ces constats sont regroupés en atouts et problèmes comme résumé le bilan des observations ci-dessous.

II- Bilan des observations : atouts et problèmes

Il sera présenté dans ce point l'inventaire des forces et opportunités d'une part et des faiblesses et menaces d'autre part à la suite des constats significatifs relevés dans l'état des lieux.

A- Atouts (forces et opportunités)

Les atouts identifiés au niveau de l'état des lieux des finances locales de la commune de Zagnanado sont :

- 1- consommation appréciable des crédits d'investissement (force) ;
- 2- existence de plusieurs partenaires techniques et financiers de la commune (opportunité) ;
- 3- existence d'un logiciel de gestion financière et comptable de communes (force).

B- Problèmes (faiblesses et menaces)

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

- 4- absence d'analyse financière rétrospective servant de base à l'élaboration du budget (faiblesse) ;
- 5- dysfonctionnement du comité technique chargé de l'élaboration du budget (faiblesse) ;
- 6- non utilisation des méthodes d'élaboration du budget (faiblesse) ;
- 7- indisponibilité des documents financiers pour le public (faiblesse) ;
- 8- très faible taux de réalisation des recettes de fonctionnement (faiblesse) ;
- 9- non affectation des résultats dans la commune de Zagnanado (faiblesse) ;
- 10- résultats comptables toujours déficitaires depuis 2011 (faiblesse) ;
- 11- incapacité de la commune à couvrir son déficit (faiblesse) ;
- 12- manque de sincérité des prévisions budgétaires (faiblesse) ;
- 13- risque très élevé d'aggravation du déficit comptable (menace) ;
- 14- accroissement rapide des dépenses de fonctionnement (faiblesse) ;
- 15- consommation accrue des ressources du FADeC investissement pour le fonctionnement (faiblesse) ;
- 16- défaillance du contrôle des finances communales (faiblesse) ;
- 17- incapacité de la mairie à renouveler son parc d'automobile (faiblesse) ;
- 18- incapacité d'emprunt de la commune (faiblesse) ;
- 19- accumulation des arriérés de la commune (faiblesse) ;
- 20- risques élevés de tensions sociales à la mairie (menace) ;
- 21- instabilité de l'évolution des transferts de l'Etat et des recettes de fonctionnement (faiblesse) ;
- 22- faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres (faiblesse) ;
- 23- Insuffisance des ressources propres à couvrir les charges de personnel et des élus (faiblesse) ;

-
- 24- exigences des électeurs (menace) ;
 - 25- risque de dégradation de la crédibilité de la mairie pour les fournisseurs (menace) ;
 - 26- influence des politiques des communes voisines sur la commune (menace) ;
 - 27- risque de crise des finances locales de Zagnanado lié à la possibilité d'interdiction des déficits d'exécution (menace) ;
 - 28- inexistence de partenariat public-privé (menace) ;
 - 29- inexistence d'interconnexion entre les services (faiblesse) ;
 - 30- inexistence de connexion internet à la mairie de Zagnanado (menace) ;
 - 31- influence de la situation de la conjoncture économique internationale (menace).

III- Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre

Nous procédons à un regroupement par centre d'intérêt des problèmes décelés lors de nos observations de stage pour aboutir à une synthèse des groupes de problèmes possibles 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 est intitulée : effectuer les analyses financières rétrospectives et perspectives et en tirer les conclusions de gestion. Ainsi, les centres d'intérêt ne sont-ils pas assimilés à des activités du service. Nous avons tenu compte des liens entre les différents problèmes identifiés. Ces centres d'intérêt retenus sont :

- centre d'intérêt n°1 : conditions d'élaboration du budget ;
- centre d'intérêt n°2 : conditions d'exécution du budget;
- centre d'intérêt n°3 : conditions de travail des agents ;
- centre d'intérêt n°4 : exécution du budget.

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

B- Synthèse des problèmes possibles à résoudre

Cette synthèse est présentée dans le tableau n°1 sur la page suivante.

Tableau 1: Possibilités de groupes de problèmes

N°	Centre d'intérêt	Groupes de problèmes à résoudre (PAR)		Libellé du problème à résoudre (PAR)
		Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Conditions d'élaboration du budget	<ul style="list-style-type: none"> - absence d'analyse financière rétrospective servant de base à l'élaboration du budget - dysfonctionnement du comité technique chargé de l'élaboration du budget - non utilisation des méthodes d'élaboration du budget - manque de sincérité des prévisions budgétaires 	Conditions non optimales d'élaboration du budget	Problème des conditions non optimales d'élaboration du budget
2	Conditions d'exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> - inexistence de partenariat public-privé - influence de la situation de la conjoncture économique internationale - instabilité de l'évolution des transferts de l'Etat et des recettes de fonctionnement - exigences des électeurs - influence des politiques des communes voisines sur la commune - indisponibilité des documents financiers pour le public 	Conditions non optimales d'exécution du budget	Problème des conditions non optimales d'exécution du budget
3	Conditions de travail des agents	<ul style="list-style-type: none"> - risques élevés de tensions sociales à la mairie; - inexistence d'interconnexion entre les services; - inexistence de connexion internet à la mairie de Zagnanado 	Conditions non optimales de travail des agents	Problème des conditions non optimales de travail des agents

4	Exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> - très faible taux de réalisation des recettes de fonctionnement - résultats comptables toujours déficitaires depuis 2008 - incapacité de la commune à couvrir son déficit - risque très élevé d'aggravation du déficit comptable - consommation accrue des ressources du FADeC investissement pour le fonctionnement - un accroissement rapide des dépenses de fonctionnement - accumulation des arriérés de la commune - non affectation des résultats dans la commune de Zagnanado - défaillance du contrôle des finances communales - faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres - insuffisance des ressources propres à couvrir les charges de personnel et des élus - incapacité de la mairie à renouveler son parc d'automobile - risque de dégradation de la crédibilité de la mairie pour les fournisseurs - incapacité d'emprunt de la commune - risque de crise des finances locales de Zagnanado lié à la possibilité d'interdiction des déficits d'exécution 	Existence de déficit structurel d'exécution	Problème d'existence de déficit structurel d'exécution
---	---------------------	---	---	--

Sources : Résultats de l'état des lieux

Section 2 : Problématique de l'étude

Cette section présente le groupe de problèmes choisi et sa perspective de résolution.

Paragraphe 1 : Choix du groupe de problèmes 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'intérêts représentent des problèmes auxquels la mairie devra résolument faire face pour assumer efficacement sa mission. Mais étant donné que notre étude ne peut porter que sur un seul groupe de problèmes à résoudre, nous procéderons à une analyse afin de choisir celui qui nous semble le plus pertinent.

Rappelons que, nous avons identifié quatre groupes de problèmes à résoudre à savoir :

- problème des conditions non optimales d'élaboration du budget (1);
- problème des conditions non optimales d'exécution du budget (2);
- problème des conditions non optimales de travail des agents (3);
- problème d'existence de déficit structurel d'exécution (4).

Les constats significatifs faisant office de problèmes spécifiques au niveau des groupes de problèmes n° 1 et 3 bien qu'étant pertinents, peuvent être résolus à la suite d'une volonté des acteurs dirigeants accompagnée d'une meilleure organisation. Quant au groupe de problèmes n°2, la majorité de ses problèmes spécifiques sont liés aux facteurs externes sur lesquels la mairie ne dispose pas directement d'un pouvoir de décision. Toutefois, une prise de conscience et un effort interne de la mairie suffit pour amortir ces chocs externes. Ainsi, notre étude

porte sur le groupe de problèmes d'existence de déficit structurel d'exécution. En effet, ce problème soulève en son sein plusieurs autres problèmes préjudiciables à la commune et remet même en cause son existence en tant que structure autonome. Cette dégradation continue de la situation financière de la commune et ses risques élevés de complications futures n'ont pas cédé devant les différentes actions offensives de l'administration communale. Mener des réflexions sur ce groupe de problèmes sera notre apport au soulagement des peines de notre structure d'accueil de stage. C'est pourquoi ce groupe de problèmes à résoudre fait l'objet de notre étude.

Le problème général en résolution est l'existence d'un déficit structurel d'exécution. Les problèmes spécifiques bruts y relatifs sont :

1. très faible taux de réalisation des recettes de fonctionnement (PS1);
2. résultats comptables toujours déficitaires depuis 2008 (PS2);
3. incapacité de la commune à couvrir son déficit (PS3);
4. risque très élevé d'aggravation du déficit comptable (PS4);
5. consommation accrue des ressources du FADeC investissement pour le fonctionnement (PS5);
6. un accroissement rapide des dépenses de fonctionnement (PS6);
7. accumulation des arriérés de la commune (PS7);
8. non affectation des résultats dans la commune de Zagnanado (PS8);
9. défaillance du contrôle des finances communales (PS9);
10. faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres (PS10);
11. Insuffisance des ressources propres à couvrir les charges de personnel et des élus (PS11);
12. incapacité de la mairie à renouveler son parc d'automobile (PS12);
13. risque de dégradation de la crédibilité de la mairie pour les fournisseurs (PS13);
14. incapacité d'emprunt de la commune (PS14);

15. risque de crise des finances locales à Zagnanado lié à la possibilité d'interdiction des déficits d'exécution (PS15).

Tous ces problèmes spécifiques cités ci-dessus 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 (PAR).

Une analyse de notre PAR nous amène à considérer trois problèmes spécifiques qui, selon nous, paraissent les plus pertinents. Au nombre de ceux-ci, nous avons :

- accroissement rapide des dépenses de fonctionnement ;
- faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres ;
- défaillance du contrôle des finances communales.

En effet, la combinaison de ces trois problèmes spécifiques conduit logiquement, en face des transferts insuffisants, instables et de nature discrétionnaire, à une situation de déficit (PS2). Ce déficit est financé, dans notre cas, par une consommation accrue des ressources du FADeC investissement pour le fonctionnement de l'administration communale (PS5). Les achats de véhicule n'étant plus éligibles au FADeC, la commune se retrouve alors dans l'incapacité de renouveler son parc d'automobile (PS12).

Lorsque cette situation perdure, elle ne peut que conduire à une défaillance (incapacité de la commune à couvrir son déficit PS3) donnant lieu à l'aggravation du déficit comptable (PS4), la non affectation des résultats (PS8), l'incapacité d'emprunt de la commune (PS14) parce qu'elle n'est pas solvable, au risque de naissance de crise des finances locales (PS15) et l'accumulation des arriérés (PS7). L'évolution des arriérés dégrade la crédibilité de la mairie auprès des fournisseurs (PS13).

Les charges étant supérieures aux ressources (Insuffisance des ressources propres à couvrir les charges de personnel et des élus (PS11), la commune essaie d'arranger les recettes pour avoir un équilibre arithmétique. Ce qui entraîne inévitablement un faible taux de réalisation (PS1).

La réflexion sur les trois problèmes spécifiques permet d'orienter le choix du thème de l'étude.

II- Choix du thème de l'étude.

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

- problème général : **existence de déficit structurel d'exécution.**
- problèmes spécifiques :
 - ✚ **accroissement rapide des dépenses de fonctionnement ;**
 - ✚ **faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres ;**
 - ✚ **défaillance du contrôle des finances communales.**

La résolution de ces problèmes paraît particulièrement délicate et nécessite une expertise. En effet, pour financer leur développement, le régime financier des communes prévoit que les collectivités locales dégagent une capacité d'autofinancement. Ainsi, il est admis de présenter des budgets de fonctionnement en excédent³. Cet éventuel surplus de recettes par rapport aux dépenses devra être utilisé en priorité au remboursement du capital emprunté par la collectivité. Le surplus constitue l'autofinancement qui permettra d'abonder le financement des investissements prévus par la collectivité.

³ Il ne s'agit pas d'une entorse au principe d'équilibre réel du budget des communes mais une exigence même du principe. Le principe veut que le total des recettes et celui des dépenses de chaque section soient de même montants, que le budget soit sincère, et que la section de fonctionnement dégage une capacité d'autofinancement suffisante pour le remboursement des annuités échues sur ressources propres

La constitution de cette épargne brute est donc devenue un véritable outil de pilotage incontournable des budgets locaux et doit être considéré comme tel. Dès lors, il s'agit de pouvoir faire naître cette épargne brute dans la section de fonctionnement afin d'en dégager l'excédent nécessaire.

Contrairement à cet état normal des choses, la commune de Zagnanado présente des déficits successifs atteignant des taux de plus de 45% des recettes de fonctionnement.

Ces remarques appellent des questions pertinentes. Comment ajuster, sur une période raisonnable, l'évolution des ressources et des charges ? Comment arrêter l'évolution des bulles (menaces, risques) et les dégonfler efficacement ? Quel serait le sort de l'administration communale face à une éventuelle décision de suspension du FADeC ou de son volet fonctionnement ou même du retrait des partenaires techniques et financiers de ce secteur ? Comment anticiper sur l'avenir de la commune ?

Pour nous, l'outil efficace de restauration de la vie des finances de la commune de Zagnanado, dans ce contexte, ne peut être qu'un plan de redressement communal élaboré sur la base d'un diagnostic institutionnel, économique et financier de la commune. Il s'agit ici d'une synergie d'actions de réformes du système de gestion actuel de la commune impliquant tous les acteurs et permettant, à terme de restaurer la bonne santé des finances de la communes.

C'est pourquoi, le thème de l'étude est intitulé : « **Problématique de l'élimination du déficit structurel de la commune de Zagnanado** ».

La perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre nous a permis de formuler la problématique de l'étude.

Paragraphe 2 : Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique.

I- Perspectives théoriques de réflexion sur le problème à résoudre.

A- Perspective théorique de réflexion sur le problème général.

Rappelons que notre problème général est l'**existence d'un déficit structurel d'exécution**.

Il est difficile de régler un problème structurel sans la mise en œuvre d'une stratégie globale avec une synergie d'actions. Au fil du temps, des attitudes anormales se sont développées et se sont même imposées, si bien qu'une action ou solution isolée ne peut être efficace. Il s'agit d'une dégradation globale qui appelle une réponse collective. Il est alors important d'identifier tous les facteurs déterminants et stratégiques et de mettre en place une procédure globale et intégrée en vue de les converger vers l'objectif fixé sur le court ou moyen terme.

Le plan de redressement, outil adéquat pour la présente situation structurelle de Zagnanado, comprend un plan de réduction des dépenses et un plan d'augmentation pluriannuelle des recettes. Cet outil, inscrit dans une démarche de performance plus globale, doit adopter une approche managériale efficace. Tout ceci sera orienté non seulement vers l'élimination définitive du déficit mais aussi vers le renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune.

Nous trouvons donc en termes d'une approche générique liée au problème général en résolution, au cœur de la perspective théorique générale basée sur **l'élimination définitive du déficit comptable dans une logique d'optimisation de la capacité d'autofinancement de la commune**.

Cette perspective théorique générale est subdivisée ici en des perspectives théoriques spécifiques liées à chaque problème spécifique.

B- Perspectives théoriques de réflexion liées aux problèmes spécifiques

Cette perspective s'articulera autour de trois problèmes spécifiques. Il s'agira d'identifier pour chaque problème spécifique, l'approche générique sans nom et sans auteur c'est-à-dire le cœur scientifique autour duquel se fera la revue de littérature plus tard.

1- Perspective théorique liée au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est relatif à l'**accroissement rapide des dépenses de fonctionnement**. L'autonomie budgétaire de la commune suppose que les dépenses obligatoires auxquelles elle est contrainte ne soient pas excessives. En effet, le volume trop important des dépenses obligatoires vide l'autonomie financière matérielle de toute substance. Ceci suppose une maîtrise parfaite de la dépense communale. La recherche de la performance, de l'efficacité et de l'efficience de la dépense avec une finalité tournée vers l'utilisateur, le citoyen, en un mot la satisfaction de l'intérêt général, doivent être le souci permanent des autorités locales. Ainsi, la mairie doit être capable de maîtriser ses charges pour accroître l'efficacité de son action et répondre aux exigences de bonne gouvernance. Cela implique que les ressources financières locales ne soient pas absorbées par les charges incontournables.

De ce point de vue, le cœur théorique de réflexion s'est inspiré ici de l'approche spécifique de performance communale dans une logique d'**optimisation de la maîtrise de la dépense locale**.

2- Perspective théorique liée au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est relatif à la **faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres**. La mobilisation des ressources locales joue un rôle essentiel dans la politique de décentralisation. L'autonomie financière réelle suppose que les collectivités disposent d'un niveau suffisant de ressources financières capables d'assurer leur indépendance par rapport aux subsides de

l'Etat. Toute commune qui prétend à une autonomie financière matérielle doit avoir pour clé de réussite, la mobilisation de ses ressources propres. Le recouvrement substantiel de ces ressources passe par la diversité et la prévisibilité de leur montant et la performance de la stratégie mise en place.

Pour la résolution du problème spécifique n°2, nous avons alors une approche générique fondée sur l'**optimisation de la stratégie de mobilisation des ressources propres de la commune.**

3- Perspective théorique liée au problème spécifique n°3

Le contrôle budgétaire découle de la nécessité, dans un Etat de droit, de faire en sorte que les normes en vigueur soient correctement appliquées. En effet, le contrôle des finances locales, sans remettre en cause le principe de la libre administration des communes, doit renforcer l'autonomie financière et permettre l'autodiscipline des acteurs locaux. Ce contrôle des finances locales ne doit pas comporter uniquement la vérification, par les organes de l'Etat, de la régularité de l'utilisation des crédits mais aussi de l'appréciation, par les élus communaux et le citoyen, de leur bon emploi. Ainsi, un meilleur accès des citoyens aux données financières de leur commune est susceptible de favoriser une prise de conscience sur l'évolution de la dépense publique locale que sur celle des prélèvements obligatoires. De ce point de vue, l'angle de réflexion sur ce problème s'est focalisé sur la perspective d'efficacité des contrôles démocratiques et des organes de l'Etat dans une logique d'**optimisation du contrôle des finances communales.**

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

Formuler une problématique revient à présenter le problème à résoudre choisi et la perspective théorique y relative. L'élimination du déficit structurel de la commune de Zagnanado paraît aujourd'hui préoccupante vu les difficultés de

maîtrise des dépenses, de mise en place de stratégies de mobilisation substantielle des ressources locales propres et de contrôle de finances communales.

L'élimination définitive du déficit comptable pour l'optimisation de la capacité d'autofinancement de la commune dans le contexte actuel impose la mise en œuvre d'une synergie d'actions liées aux déferents problèmes spécifiques en résolution. Ceci suppose simultanément optimisation de la maîtrise des dépenses, des stratégies de mobilisation des ressources endogènes et du contrôle des finances communales.

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

« **Problématique de résolution du problème de déficit structurel de la commune de Zagnanado** ».

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

Tableau 2 : Synthèse de la formulation de la problématique choisie

Niveaux	Eléments de la problématique		Libellé de la problématique	
	Groupe de problèmes à résoudre	Perspectives théoriques		
Niveau général	Existence de déficit structurel d'exécution	Elimination définitive du déficit comptable dans une logique d'optimisation de la capacité d'autofinancement de la commune	Problématique de résolution du problème de déficit structurel de la commune de Zagnanado	
Niveaux spécifiques	1	Accroissement rapide des dépenses de fonctionnement		Optimisation de la maîtrise des dépenses de fonctionnement
	2	Faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres		Optimisation de la stratégie de mobilisation des ressources propres
	3	Défaillance du contrôle des finances communales		Optimisation du contrôle des finances communales

Source : Repères de base de l'étude

La démarche de résolution de la problématique comporte deux phases :

- ✚ la première phase comprend : 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 collectées et l'établissement du diagnostic ; d'autre part, des propositions de solutions et des conditions de leur mise en œuvre.

**CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE
ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.**

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

Section 1 : Des objectifs à la revue de la littérature

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

Paragraphe 1 : Cadre théorique de base et tableau de bord de l'étude.

I- Cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses de recherche.

A- Objectifs de l'étude.

Ils sont formulés par rapport aux différents problèmes en résolution. Les objectifs de l'étude rentrent dans une triple vision de développement, de recherche et de résultats attendus. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Objectifs de l'étude et résultats attendus.

Niveau d'Analyse		Problématique	Objectifs de développement.	Objectifs de recherche	Résultats attendus
Général		Existence de déficit structurel d'exécution	Envisager les mesures d'élimination du déficit et de pérennisation de l'excédent de fonctionnement	Identifier les mesures correctives du déficit et de pérennisation de l'excédent de fonctionnement	A la fin de l'étude, les mesures corrective du déficit structurel d'exécution et de pérennisation de l'excédent de fonctionnement sont identifiées et envisagées.
Niveaux spécifiques	1	Accroissement rapide des dépenses de fonctionnement	Proposer les conditions de maîtrise des dépenses de fonctionnement	Rechercher les outils de maîtrise et de pilotage des dépenses de fonctionnement	A l'issue de l'étude, les outils de maîtrise et de pilotage des dépenses de fonctionnement sont recherchés et proposés
	2	Faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres	Suggérer les conditions d'optimisation de la mobilisation des ressources propres	Définir les stratégies d'optimisation de la mobilisation des ressources propres	Au terme de l'étude, les stratégies de mobilisation optimale des ressources propres sont identifiées et suggérées
	3	Défaillance du contrôle des finances communales	Envisager les conditions de mise en place d'un système de contrôle des finances communales orienté vers la performance	Déterminer les conditions d'optimisation du contrôle des finances communales	A la fin de l'étude, les conditions d'optimisation du contrôle des finances communales sont déterminées et envisagées

Source : Réalisation personnelle

B- Hypothèses de l'étude.

Cette partie est essentiellement consacrée à l'identification des 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 présente comme suit :

 Hypothèse liée au problème spécifique n°1.

L'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement est dû au recrutement anarchique de personnel.

 Hypothèse liée au problème spécifique n°2.

L'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de la mobilisation des recettes propres.

 Hypothèse liée au problème spécifique n°3.

L'indisponibilité des informations financières et la faiblesse de la capacité technique des agents de contrôle sont à la base de la défaillance du contrôle des finances communales.

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

La problématique choisie, les objectifs poursuivis, les causes supposées et les hypothèses formulées sont résumés dans le tableau de bord de l'étude.

II- Tableau de bord de l'étude.

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

Tableau 4 : Tableau de bord de l'étude.

Niveau d'Analyse	Problématique*	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses	
Général	Existence de déficit structurel d'exécution	Identifier les mesures correctives du déficit et de pérennisation de l'excédent de fonctionnement	-	-	
Niveaux spécifiques	1	Accroissement rapide des dépenses de fonctionnement	Rechercher les outils de maîtrise et de pilotage des dépenses de fonctionnement	L'inconscience des dirigeants communaux	L'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement est dû au recrutement anarchique de personnel
	2	Faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres	Définir les stratégies d'optimisation de la mobilisation des ressources propres	Absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement des recettes	L'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres
	3	Défaillance du contrôle des finances communales	Déterminer les conditions d'optimisation du contrôle des finances communales	Le laxisme des agents de contrôle	L'indisponibilité des informations financières et la faiblesse de la capacité technique des agents de contrôle sont à la base de la défaillance du contrôle des finances communales

* Problématique de résolution du problème de déficit structurel de la commune de Zagnanado.

Source : Réalisation personnelle

Paragraphe 2 : Revue de la littérature.

La revue de la littérature nous permet ici, 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.

I- Contributions antérieures sur le problème général de l'existence de déficit structurel d'exécution

Notre objectif général est d'identifier les mesures correctives du déficit et de pérennisation de l'excédent de fonctionnement. Nous aurons pour base de recherche, la thématique de **la gestion du déficit local d'exécution**.

Le déficit local d'exécution est défini comme l'excédent des dépenses de fonctionnement sur les recettes de cette même section après l'exécution du budget. En effet, les collectivités locales ont l'obligation de voter leur budget en équilibre réel. Mais il ne suffit pas que le budget d'une collectivité soit en équilibre réel ; il faut surtout que son exécution ne se traduit pas par un déficit. En outre, lors de l'élaboration du budget, il est prévu un prélèvement sur les recettes de fonctionnement. Ce système de prélèvement est simple. Il suppose qu'au cours d'un exercice, les recettes de la section de fonctionnement soient excédentaires. La section dégage alors une capacité d'autofinancement disponible pour accroître les recettes de la section d'investissement (F. LABIE 1995, p17). Lorsque l'on

pratique une bonne gestion de trésorerie, l'exercice se termine avec un déficit au niveau de la section d'investissement, puisque le fonctionnement dégage un solde positif (épargne brute). Le déficit d'investissement est donc normal alors que l'excédent en investissement dénote une mauvaise gestion de la trésorerie ou une situation particulière qu'il convient de justifier (D. FILATRE, 2008, p3).

Les difficultés liées à l'autofinancement des collectivités locales varient selon la localité. En effet, si certaines communes disposent d'une forte potentialité économique et peuvent dégager une plus grande épargne brute et financer facilement leurs investissements, tel n'est pas le cas pour toutes les communes, en particulier celles rurales. La constitution de cette épargne brute (Capacité d'autofinancement) est devenue un véritable outil de pilotage incontournable de certains budgets locaux et doit être considérée comme tel. Dès lors, il s'agit de pouvoir faire naître cette épargne brute dans la section de fonctionnement afin d'en dégager l'excédent nécessaire. La première technique consiste à gérer la fiscalité en ce sens. Ainsi, une fiscalité plus élevée que le besoin réel de ressources peut être un levier d'une politique de financement des collectivités territoriales. La question est ici essentiellement politique. En effet, les élus locaux devront assumer une fiscalité plus lourde que nécessaire à la couverture des dépenses de fonctionnement. La seconde possibilité est plus difficile encore dans la conjoncture actuelle. Il s'agit de contraindre les dépenses de fonctionnement dont l'augmentation est due à l'accroissement des dépenses de fonctionnement selon l'observatoire français des finances locales (V. DUSSART, 2015, p2).

En France, lorsque l'arrêté des comptes d'une commune fait apparaître dans l'exécution, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10% des recettes de fonctionnement s'il s'agit des communes de 20.000 habitants et de 5% dans les autres cas, l'autorité de tutelle propose des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Il vérifie également la sincérité des inscriptions dans le compte

administratif en particulier les restes à réaliser afin de détecter les inscriptions fictives pouvant altérer la sincérité des résultats et conduire à limiter l'importance du déficit (article 7 de la loi française du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales). Ce déficit constaté dans l'exécution du budget est automatiquement reporté au budget de l'exercice suivant. Mais si le déficit est important, l'autorité de tutelle peut proposer un plan de redressement qui dépasse le cadre de l'exercice et qui peut parfois couvrir 4 ou 5 années. Dans un tel cas, la prise en compte du déficit global ne permettra pas de retrouver l'équilibre réel du budget dès le premier exercice suivant (F. LABIE, 1995, pp268, 269).

Ce plan de rééquilibrage devra présenter les politiques de recettes et de dépenses qui seront proposées pour corriger cette situation dans le délai maximum des trois exercices suivants. (P. RICHARD, 2006, p100). Il est élaboré sur la base d'un diagnostic partagé entre les différents acteurs sur l'évolution des finances locales et un suivi conjoint. Ce diagnostic, construit au sein d'un comité des finances locales, constituerait le préambule du nouveau contrat organisant les relations entre les différents acteurs (élus, cadres, agents communaux ou des services déconcentrés de l'Etat, structures de la société civile, partenaires techniques et financiers etc.). De manière plus spécifique, la situation des finances locales devra être examinée à partir de sources d'informations rétrospectives et fera l'objet d'analyses prospectives. Les hypothèses d'évolution prospective pourraient comporter des éléments relatifs aux évolutions de recettes, de dépenses et du solde budgétaire fondé sur des analyses thématiques (par exemple, évolution de la masse salariale, impact des réformes etc.). Ce pilotage négocié entre les différents acteurs doit donc être fondé sur une vision partagée des évolutions à venir et une approche globale des finances locales, qui associe nécessairement les dépenses et les ressources permettant de les financer et ce, dans une perspective pluriannuelle.

Le plan de redressement doit comporter un cadrage prospectif, des orientations stratégiques, des objectifs discutés et retenus assortis d'indicateurs de performances, des engagements des acteurs. Il s'agit de rénover profondément le système de gouvernance, en le fondant sur la négociation et la conjugaison de l'effort local, et en s'appuyant sur un comité des finances locales performant (P. RICHARD, 2006, pp100-112). La réforme doit adopter une démarche de performance locale globale et ouverte. Le budget de la commune doit désormais refléter la nouvelle politique locale. Il est, dans ce cas, le support d'une gestion par objectif et d'une évaluation systématique et s'appuyant sur une forte responsabilisation des gestionnaires.

Mais, toute gestion par objectif, si elle n'est pas encadrée, présente le risque d'être soit inflationniste (les objectifs poussent à la dépense) soit génératrice de frustrations (les objectifs sont validés à un instant alors que les crédits ne seront pas accordés ensuite au sein d'une autre instance). C'est pourquoi le couplage arbitrage sur les objectifs/arbitrages budgétaires doit faire l'objet d'une attention particulière (B. LION, 2015, p3).

II- Revue de la littérature sur l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement

Rappelons que notre objectif spécifique est de rechercher les outils de maîtrise et de pilotage des dépenses de fonctionnement. Quant à l'hypothèse, elle est intitulée : l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement est dû au recrutement anarchique de personnel. La thématique liée à ce problème spécifique est la **mesure de la performance**.

La performance, avant de relever de la mise en œuvre, est d'abord la capacité à prendre des décisions en connaissance de cause. Un premier réflexe conduit en effet à considérer que l'exigence de performance s'impose à tous les acteurs privés et publics et pour ces derniers, qu'elle a pris la forme d'un impératif

incontournable, pour l'État ou les collectivités territoriales, dans un contexte de raréfaction des ressources et d'augmentation de la demande sociale. La recherche de la performance, de l'efficacité et de l'efficience de la dépense avec une finalité tournée vers l'utilisateur, le citoyen en un mot la satisfaction de l'intérêt général, doit être le souci permanent des autorités locales (B. LION, 2015, p3). De même, les dépenses obligatoires doivent être rigoureusement limitées. En effet, leur volume trop important vide l'autonomie financière matérielle de toute substance. L'autonomie budgétaire suppose que les dépenses obligatoires auxquelles les collectivités sont contraintes ne soient pas excessives (L. PHILIP, p2). Ceci suppose une maîtrise parfaite de la dépense communale. Plusieurs auteurs ont contribué à la résolution du problème.

Alexis ESSONO ONOVO estime que, les collectivités locales doivent être capables de maîtriser leurs charges pour accroître l'efficacité de leur action et répondre aux exigences de bonne gouvernance. Cela implique, d'une part, que les ressources financières locales ne soient pas absorbées par les charges incontournables et non productives et, d'autre part, que les charges résultant du transfert de compétences aux collectivités locales soient compensées par les ressources équivalentes. C'est le cas dans les Etats de l'Afrique noire francophone où la rigidité de charges locales et la non compensation financière des charges transférées rendent difficile la maîtrise des charges locales. Pour l'auteur, dans ces Etats, la marge de manœuvre budgétaire des collectivités locales est réduite par la rigidité des charges locales. Il s'agit des dépenses de fonctionnement, et notamment des dépenses du personnel. Elles constituent une part trop importante des charges locales annihilant ainsi toute possibilité de choix des autorités locales. Les collectivités locales dans les Etats emploient généralement un grand nombre d'agents - recrutés par les exécutifs locaux successifs sur des bases souvent clientélistes - dont la rémunération constitue une charge fixe qu'il est impossible

de reporter, de réduire ou d'annuler sans susciter des mouvements sociaux, et notamment la grève du personnel (A. ESSONO ONOVO p19).

La Cour des Comptes a fait ce même constat de l'importance des dépenses de personnel en France. En effet, dans son rapport public du 14 octobre 2014 consacré aux finances publiques locales, la Cour explique que l'un des enjeux majeurs de la maîtrise des dépenses locales en France réside dans la maîtrise des dépenses de fonctionnement et notamment de personnel. Selon ce rapport, la masse salariale n'a jamais cessé de progresser. Cette évolution résulte de la triple hausse des effectifs, des rémunérations indiciaires (sous l'effet des avancements d'échelons et de grade) et des régimes indemnitaires. Elle résulte aussi, pour une part minoritaire, de décisions de l'Etat qui échappent aux collectivités locales. L'institution précise qu'en tout état de cause, une amélioration de la gouvernance des finances locales apparaît désormais nécessaire pour en assurer une meilleure maîtrise de la dépense. A cet effet, elle propose qu'un effort important de rationalisation administrative et financière soit déployé (Rapport public, Cour Française des Comptes, octobre 2014, pp1, 2).

Plusieurs auteurs dont Pierre RICHARD, ont proposé des outils divers pour la maîtrise des charges communales. L'auteur estime que pour la maîtrise des dépenses, il faut inscrire les finances locales dans une perspective pluriannuelle de soutenabilité. Le pilotage des dépenses doit se reposer sur un principe de responsabilité. Le rôle des différents acteurs doit être clairement précisé avec un contrat d'objectif. Toute charge nouvelle doit être précédée d'une concertation approfondie au sein du comité des finances communales assortie d'une étude d'impact du gain économique et social attendu. Il explique qu'il est nécessaire d'enrichir le débat d'orientation budgétaire au sein des assemblées locales et le rendre public, d'améliorer la qualité et l'accessibilité des informations budgétaires et comptables, de renforcer le contrôle démocratique (fait par les élus et le citoyen) par une évaluation externe.

III- Contributions antérieures sur la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres.

Dans le but de définir les stratégies d'optimisation de la mobilisation des ressources propres, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle, l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres. Nous avons ainsi pour base de recherche la **stratégie de mobilisation des ressources locales**.

La décentralisation a souvent pour objectif, la mobilisation des ressources publiques supplémentaires. L'accès à une meilleure information ou une plus grande transparence des ressources collectées, grâce à la plus grande proximité du gouvernement, devraient favoriser la mobilisation des ressources financières propres. Cette dernière garantit également une certaine autonomie des collectivités locales, qui leur permet de disposer des ressources plus stables que les transferts ou subventions de nature discrétionnaire. Cette plus grande stabilité des ressources propres contribue à une meilleure efficacité de la dépense locale (G. CHAMBAS 2007, p3).

Cette conception de l'autonomie financière locale a été développée par beaucoup d'auteurs. Selon Alexis ESSONO ONOVO, les ressources locales mobilisées sont primordiales pour apprécier l'autonomie financière des collectivités locales. En effet, l'existence d'un montant suffisant des ressources, la diversité et la prévisibilité de leur montant ainsi que la disposition d'un montant déterminant des ressources propres permettant de mettre en place des politiques locales sont des composantes de l'autonomie financière locale. Selon François LABIE, l'autonomie financière réelle suppose que les collectivités disposent d'un niveau suffisant de ressources financières et qu'elles aient une maîtrise de leurs charges. L'autonomie ne se définit plus en termes de capacité juridique mais plutôt d'indépendance financière des collectivités locales par rapport aux subsides

de l'Etat. La mobilisation des ressources locales joue alors un rôle essentiel dans la politique de décentralisation.

Mais le rapport d'une étude faite par G. CHAMBAS, J. BRUN et GI GRAZIOSI en juin 2007, a révélé d'une part, la faiblesse extrême des ressources propres dans la plupart des Etats de l'Afrique subsaharienne et d'autre part, la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources décentralisées dans de nombreux pays africains. L'examen de la situation laisse constater que plusieurs facteurs globaux se trouvent à la base des difficultés. Au nombre de ces facteurs, les auteurs citent : la faible gouvernance publique, l'accumulation d'arriérés publics, la forte incidence de la pauvreté et l'effet démobilisateur de certaines formes d'aides extérieures.

Mais, pour ESSONO ONOVO, l'insuffisance des ressources propres s'explique d'une part, par l'absence de leur diversification et d'autre part, par leur faible sensibilité à l'évolution de la situation économique. Or, la diversification et l'évolution des ressources des collectivités locales permettent une dépendance moins forte aussi bien à l'égard des pouvoirs publics qu'à l'égard des cycles économiques. L'auteur explique que les ressources fiscales locales sont faibles pour plusieurs raisons. La première est le faible niveau du prélèvement fiscal. La deuxième raison est l'incivisme des contribuables qui a atteint un niveau tel qu'il se traduit par une remise en cause de l'Etat et ses prérogatives fiscales. En outre, le système fiscal local est souvent archaïque, l'Etat s'est attribué les impôts les plus modernes et forcément les plus productifs comme la taxe sur la valeur ajoutée. La fiscalité locale repose sur des stocks et non sur les flux ; et les bases imposables, notamment la valeur locative s'agissant des impôts fonciers, sont rarement actualisées. Enfin, la chaîne fiscale est entièrement contrôlée par les services de l'Etat, les collectivités locales ne sont pas associées aux opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement des impôts. Elles ne disposent pas de moyens de contrôle pour vérifier que les montants crédités sur leur compte au

trésor représentent les ressources fiscales recouvrées. Cette asymétrie d'information est souvent source de difficultés lors des confections des budgets locaux (ESSONO ONOVO, pp15, 16).

Pour corriger ces faiblesses, ces auteurs ont proposé diverses solutions. Il faut que les collectivités locales accordent une large place aux ressources non fiscales qui présentent souvent le caractère de taxes rémunératoires. Ces ressources sont liées généralement à des prestations publiques, au degré d'équipement, à l'activité économique et au niveau de vie des habitants du territoire communal. Elles peuvent donc présenter une élasticité importante vis-à-vis de l'activité économique. De plus, les taxes rémunératoires sont liées à la quantité et/ou la qualité des services, équipements et infrastructures offertes par la collectivité, ce qui est favorable à un bon recouvrement (G. CHAMBAS, 2007, p17).

Pour Pierre RICHARD, il faut plutôt, premièrement, développer l'information des élus et du citoyen sur la fiscalité locale. Ensuite, procéder à l'actualisation du fichier fiscal. Enfin, responsabiliser davantage les élus et les acteurs de la mobilisation des ressources (P. RICHARD, 2006, p112).

Gérard CHAMBAS propose que pour résoudre utilement le problème de la mobilisation des ressources, il faut établir nécessairement un diagnostic des facteurs globaux qui expliquent le problème selon chaque collectivité et tenir compte de ces facteurs pour promouvoir une forte mobilisation des ressources locales propres (CHAMBAS, 2007, p23). Benoît LION 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, les cadres, agents, usagers) pour optimiser cette ressource, déployer une stratégie de communication, piloter et animer la démarche (B. LION 2015, p2).

IV- Revue de la littérature sur la défaillance du contrôle des finances locales.

L'objectif lié à ce problème spécifique est de déterminer les conditions d'optimisation du contrôle des finances locales. Son hypothèse se libelle comme suit : l'indisponibilité des informations financières et la faiblesse de la capacité technique des agents de contrôle sont à la base de la défaillance du contrôle des finances communales. Nous aurons pour base de recherche, le **contrôle budgétaire et celui de l'action publique**.

Le contrôle sur les finances locales apparaît comme un corollaire de la décentralisation (ESSONO ONOVO, p11). En effet, il est évident que les contrôles soient moins nécessaires lorsque les décisions des collectivités sont prises directement par l'autorité centrale (L. PHILIP, 1988, p127). Ces contrôles ont pour but de discipliner les communes, de cadrer toute déviance et de protéger les citoyens contre les prodigalités de certains gestionnaires locaux. A cet effet, Michel BOTTIN estime que le contrôle budgétaire est d'abord une autodiscipline que l'Etat finira par imposer aux pouvoirs locaux (M. BOTTIN, 1988, p98). Les contrôles exercés par l'Etat sur les collectivités locales peuvent être administratifs ou juridictionnels.

Le contrôle administratif est celui exercé par les agents de l'Etat sur les décisions financières des collectivités locales. Ce contrôle est une exigence légale. En effet, la libre administration ne signifie pas libre gouvernement, et le contrôle administratif doit assurer le respect par les collectivités locales du principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Toutefois, le contrôle ne doit pas être de nature à remettre en cause la libre administration de la collectivité locale. Le contrôle administratif s'exerce au moment de la prise de décision mais aussi en cours d'exécution. Lorsqu'il s'exerce au moment de la prise de décision financière, ce contrôle porte sur le vote du budget primitif et du budget additionnel ainsi que sur l'adoption des décisions budgétaires modificatives. Il prend la forme d'une autorisation préalable de l'autorité de tutelle (ESSONO ONOVO, p12).

En France, lorsque l'arrêté des comptes d'une commune fait apparaître un déficit atteignant une certaine limite définie par la loi, l'autorité de tutelle propose des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Il vérifie également la sincérité des inscriptions dans le compte administratif en particulier les restes à réaliser afin de détecter les inscriptions fictives pouvant altérer la sincérité des résultats et conduire à limiter l'importance du déficit (article 7 de la loi française du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales). Ce déficit constaté dans l'exécution du budget est automatiquement reporté au budget de l'exercice suivant. Mais si le déficit est important, l'autorité de tutelle peut proposer un plan de redressement qui dépasse le cadre de l'exercice et qui peut parfois couvrir 4 ou 5 années (F. LABIE, op cit).

En cours d'exécution, le contrôle est exercé par le comptable public local qui est un agent de l'Etat indépendant de la collectivité locale. Il est chargé notamment de vérifier la conformité à la légalité budgétaire des actes de l'ordonnateur local. Il peut exiger un certain nombre de pièces avant de payer. Il peut refuser de payer dans certaines situations : en cas d'insuffisance des fonds disponibles, des dépenses mandatées sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elles devraient être imputées, d'absence de service fait ou du défaut de caractère libératoire du règlement (ESSONO ONOVO, p13).

En ce qui concerne le contrôle juridictionnel sur les finances des collectivités locales, il est exercé par le juge des comptes et accessoirement le juge administratif. Le juge des comptes exerce trois compétences : le contrôle des actes budgétaires, le jugement des comptes des comptables publics et l'examen de la gestion des ordonnateurs. Ce contrôle porte sur la régularité des actes financiers des collectivités locales (E. DOUAT, 2015, p3). ESSONO ONOVO estime que ce contrôle en vigueur dans les Etats noirs francophones manque d'efficacité. Il propose que ce contrôle du juge des comptes qui porte sur l'emploi régulier des

crédits, c'est-à-dire la conformité des opérations financières aux textes en vigueur soit plutôt orienté vers leur bon emploi. Ce qui implique l'appréciation de l'opportunité des choix opérés par les collectivités locales selon la règle des trois E : Economie (les dépenses ont-elles été payées au prix le plus bas possible ?), Efficacité (le rapport qualité-prix est-il satisfaisant ?), Efficacité (les objectifs fixés préalablement ont-ils été respectés ?). L'auteur pense que l'autonomie financière locale requiert une contrepartie qui est un contrôle juridictionnel plus efficace qu'un contrôle administratif tracassier qui est le contraire même de l'autonomie financière (ESSONO ONOVO, p14). Franc Gilbert BANQUEY abonde aussi dans le même sens. Mais il estime que l'efficacité des juridictions financières se trouve compromise par les ressources humaines dont elles disposent qui sont par définition limitées. Avec ces ressources, ces institutions ne peuvent couvrir leur portefeuille territorial de manière optimale (F. BANQUEY, 2015, p4).

A côté du contrôle juridictionnel et du contrôle budgétaire (opéré par le préfet le comptable public et les autres organes externes de contrôle), il existe d'autres contrôles qui pourraient être développés afin que soit appréciée non pas la légalité de la dépense, mais son opportunité. Il s'agit du contrôle des élus locaux et le contrôle du citoyen, principalement concerné par la modération de la pression fiscale. Le développement de ces contrôles nécessite qu'il soit aménagé des espaces de débat sur la politique budgétaire de la collectivité locale et que l'information financière, facilement accessible, soit présentée de manière intelligible. Il est nécessaire d'informer l'assemblée délibérante des études et rapports susceptibles d'éclairer ses choix, en lui communiquant les conclusions des audits, les rapports des inspections, sous réserve des dispositions légales en sens contraire, de véritables rapports d'activités des services, ou encore en lui présentant les résultats des évaluations et les suites qu'entend donner l'exécutif.

Il est apparu aussi qu'un meilleur accès des citoyens aux données financières agrégées de leur commune sur des séries statistiques pertinentes de trois voire cinq exercices, est susceptible de favoriser une prise de conscience sur l'évolution de la dépense publique locale que sur celle des prélèvements obligatoires. Mais l'information du citoyen est souvent théorique. Si la loi lui donne accès à de nombreux documents budgétaires, l'usage est peu répandu en raison à la fois d'une formation insuffisante à la compréhension des documents manquant souvent de lisibilité et d'une accessibilité limitée à la consultation de documents papiers, voire d'une ignorance par le citoyen de ses droits ou d'une surestimation de la démarche.

Le développement de l'internet doit faciliter l'accès des citoyens aux informations qui ont un caractère public. Il faut que les collectivités diffusent sur leur site internet, des présentations dont la vertu pédagogique doit aller de pair avec l'exactitude des données. Ceci permettra d'assurer une information parfaite du citoyen (Cour française des comptes, 2014, pp282-312).

Section 2 : Choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses

Dans cette partie, nous faisons ressortir la méthodologie choisie, sur la base des éléments mobilisés dans notre revue de la littérature, pour la réalisation de notre étude. Cette méthodologie comporte deux volets : une dimension empirique et une dimension théorique.

Paragraphe 1 : 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

I- Objectif, cadre de l'étude et identification de la population mère.

A- Objectif de l'enquête.

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

- l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement est dû au recrutement anarchique de personnel ;
- l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres ;
- L'indisponibilité des informations financières et la faiblesse de la capacité technique des agents de contrôle sont à la base de la défaillance du contrôle des finances communales.

B- 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 Zagnanado, mais également la préfecture d'Abomey. Au niveau de la commune, nous aurons à interroger les agents de la mairie, les membres du Conseil communal de la mandature passée et celle actuelle, les agents de la recette perception, du service des impôts dans la commune, les structures de veille citoyenne et la population de la commune.

II- Technique et outils de collecte des données.

A- L'échantillonnage.

Pour la fiabilité dans les réponses et compte tenu de la complexité des questions abordées et aussi de la taille de la population mère, nous avons retenu une enquête par sondage. Le choix des individus à été guidé par le niveau de responsabilité et la capacité à fournir des réponses pertinentes aux questions. L'effectif retenu est réparti comme suit :

- conseillers communaux : 10 individus;
- agents de la mairie : 10 personnes ;
- recette perception : 1 individu ;
- service des impôts : 2 individus ;
- structure de veille citoyenne 5 individus ;
- citoyens de la commune : 10 individus ;
- Préfecture d'Abomey : 2 individus.

B- Outils de collecte des données.

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

III- Technique de dépouillement et outils statistiques de présentation des données.

A- Technique de dépouillement des données.

A la fin de la collecte des données, nous allons procéder à un dépouillement manuel.

B- Outils statistiques de présentation des données.

Les résultats de nos enquêtes seront présentés par la méthode du tri à plat, compte tenu de leur caractère qualitatif.

Paragraphe 2 : 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.

I- Choix de l'outil théorique d'analyse de chaque problème spécifique.

A- Choix théorique lié à l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement.

Pour réfléchir sur ce problème spécifique, nous avons retenu **l'approche de ESSONO ONOVO** qui stipule que « les collectivités locales doivent être capables de maîtriser leurs charges pour accroître l'efficacité de leur action et répondre aux exigences de bonne gouvernance. Cela implique, d'une part, que les ressources financières locales ne soient pas absorbées par les charges incontournables et non productives et, d'autre part, que les charges résultant du transfert de compétences aux collectivités locales soient compensées par les ressources équivalentes.

Pour l'auteur, dans les Etats de l'Afrique noire francophone, la marge de manœuvre budgétaire des collectivités locales est réduite par la rigidité des charges locales. Il s'agit des dépenses de fonctionnement, et notamment des dépenses du personnel. Elles constituent une part trop importante des charges locales annihilant ainsi toute possibilité de choix des autorités locales. Les collectivités locales dans les Etats emploient généralement un grand nombre d'agents - recrutés par les exécutifs locaux successifs sur des bases souvent clientéliste - dont la rémunération constitue une charge fixe qu'il est impossible

de reporter, de réduire ou d'annuler sans susciter des mouvements sociaux, et notamment la grève du personnel.

B- Choix théorique lié à la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres.

Pour résoudre le problème de la faiblesse de la mobilisation des ressources, nous retenons **une théorie combinée de Benoît LION et de Alexis ESSONO ONOVO** qui affirme que « l'existence d'un montant suffisant des ressources, la diversité et la prévisibilité de leur montant ainsi que la disposition d'un montant déterminant des ressources propres permettant de mettre en place des politiques locales sont des composantes de l'autonomie financière locale ». ESSONO ONOVO explique que l'insuffisance des ressources propres s'explique d'une part, par l'absence de leur diversification et d'autre part, par leur faible sensibilité à l'évolution de la situation économique. Pour une performance dans leur mobilisation, LION 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, les cadres, agents, usagers) pour optimiser cette ressource, déployer une stratégie de communication, piloter et animer la démarche.

C- Choix théorique lié à la défaillance du contrôle des finances communales.

Pour réfléchir sur ce problème, nous retenons l'approche de la Cour française des comptes. Pour la Cour, à côté du contrôle juridictionnel et du contrôle budgétaire (opéré par le préfet, le comptable public et les autres organes externes de contrôles), il existe d'autres contrôles qui pourraient être développés afin que soit appréciée non pas la légalité de la dépense, mais son opportunité. Il s'agit du contrôle des élus locaux et le contrôle du citoyen. Pour elle, le contrôle des finances locales ne doit pas seulement concerner la vérification, faite par les organes de l'Etat, de la régularité de l'utilisation des crédits, mais leur bon

emploi ; ceci par les élus locaux et le citoyen. Elle estime qu'un meilleur accès des citoyens aux données financières de leur commune est susceptible de favoriser une prise de conscience sur l'évolution de la dépense publique locale que sur celle des prélèvements obligatoires. Mais la défaillance de ce contrôle est liée à la fois à une formation insuffisante à la compréhension des documents manquant souvent de lisibilité et d'une accessibilité limitée à la consultation de documents papiers, voire d'une ignorance par le citoyen de ses droits ou d'une surestimation de la démarche. Elle propose alors que les communes diffusent sur leur site des informations financières à caractère public.

II- 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.

A- Conditions de confirmation ou d'infirmerie 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. Dans le cas contraire, elle est infirmée.

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

B- Conditions de confirmation ou d'infirmité statistiques 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 des poids de toutes les causes supposées. Le poids moyen est à $100/n$ avec n le nombre total de causes identifiées.

**CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE
DES DONNEES AUX CONDITIONS DE MISE
EN ŒUVRE DE LA SOLUTION.**

Ce chapitre traite de la collecte, de l'analyse des données et de l'établissement du diagnostic. Tout ceci nous permettra de proposer des solutions aux problèmes identifiés ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

Section 1 Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données

Paragraphe 1 : Collecte et dépouillement des données.

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 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, 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.

II- Réalisation de l'enquête.

Les enquêtes internes et externes dans le cadre de notre étude ont été réalisées durant la période du 2 au 20 mars 2015. Pendant cette période, nous avons administré le questionnaire de notre étude à l'échantillon retenu. De même, nous avons eu des entretiens avec divers responsables de la mairie, de la recette perception, de la préfecture et de certaines structures de veille citoyenne. Diverses difficultés ont été rencontrées lors de la réalisation de notre enquête. Nous avons été confrontés à la réticence de la part de certains enquêtés au risque de dénoncer des actes de mauvaise gestion. De même, l'indisponibilité de certains enquêtés ne

nous a pas permis de disposer des données à temps. Quant aux limites des données mobilisées, 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.

Paragraphe 2 : Présentation et analyse des données.

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

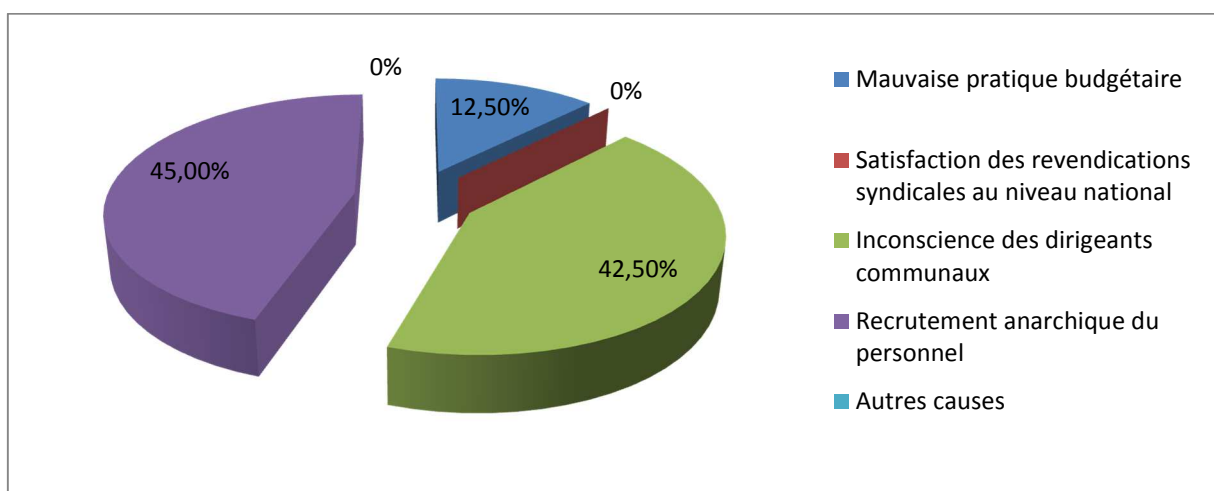
I- Présentation et analyse des données par rapport à l’accroissement rapide des dépenses de fonctionnement.

A- Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS1.

1- 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-ce qui explique, selon vous, l’accroissement rapide des dépenses de fonctionnement ? ». Les réponses à cette question sont rapportées au tableau n°1 de l’annexe 8. La figure 1 ci-dessous illustre une représentation graphique de la répartition de ces données d’enquête.

Figure 1 : Causes de l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement.



Source : tableau n°1 de l’annexe 8

2- Grandes tendances liées au PS1

Après lecture de la figure, nous constatons que :

- 45% des enquêtés pensent que l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement est due au recrutement anarchique du personnel ;
- 42,5% des enquêtés estiment que l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement est plutôt lié à l'inconscience des dirigeants communaux ;
- 12,5% des enquêtés pensent que la mauvaise pratique budgétaire en cours dans la commune explique l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement.

B- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS1

Rappelons que l'hypothèse ici est : « **L'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement est dû au recrutement anarchique de personnel** ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée du recrutement anarchique du personnel à la mairie de Zagnanado. L'approche de ESSONO ONOVO va dans la même logique et propose comme cause l'effectif très élevé d'agents recrutés souvent sur des bases clientélistes par les exécutifs locaux successifs dont la rémunération constitue une charge fixe qu'il est impossible de reporter, de réduire ou d'annuler sans susciter des mouvements sociaux, et notamment la grève du personnel. Nous constatons que la cause supposées est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation, et comme l'avons retenue au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Quatre causes sont supposées être à la base du problème de l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement. La moyenne des poids des causes est alors de 25%. Deux causes ont réuni un poids supérieur à la moyenne de 25% après les enquêtes de terrain. Il s'agit du recrutement anarchique de personnel (45,00%) et

de l'inconscience des dirigeants communaux (42,50%). Dès lors, nous déduisons que **l'hypothèse n°1 est statistiquement infirmée.**

Nous pouvons conclure que l'hypothèse est infirmée. L'élément de diagnostic se présente comme suit : **l'inconscience des dirigeants communaux et le recrutement anarchique de personnel expliquent l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement.**

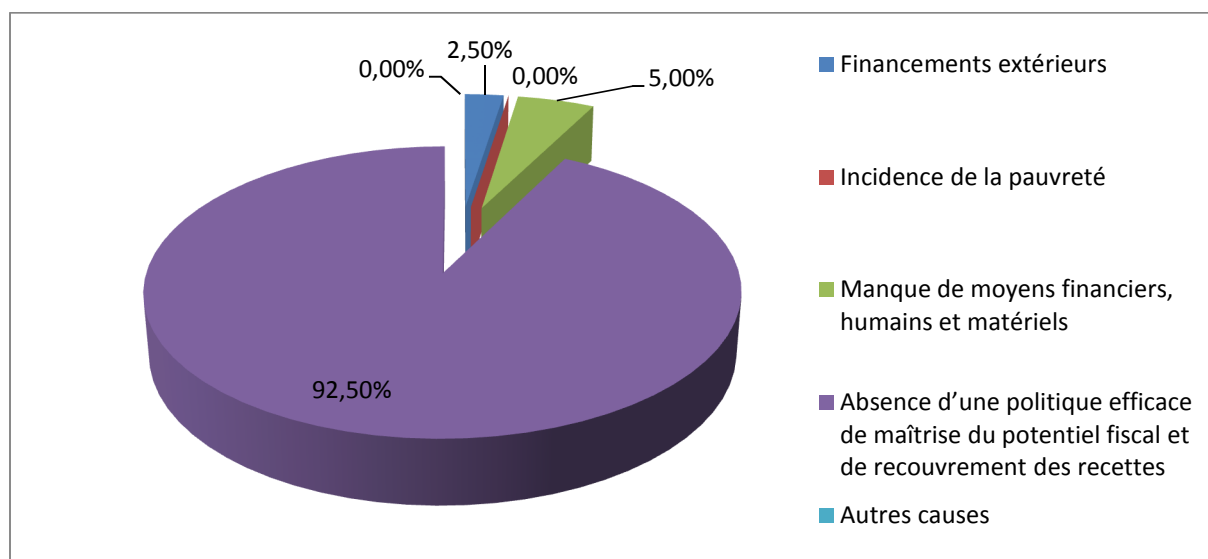
II- Présentation et analyse des données par rapport à la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune

A- Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS2

1- Présentation graphique des données liées au PS2

A la question « Qu'est-ce qui justifie selon vous la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune ? », les réponses recueillies sont présentées dans le tableau n°2 de l'annexe n°8. La représentation graphique de ces données se présente comme suit :

Figure 2 : Causes de la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune



Source : tableau n°2 de l'annexe 8

2- Grandes tendances liées au PS2

L'observation de la figure nous permet de constater que :

- 92,50% des enquêtés déclarent que la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources locales propres de la commune est due à l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement des recettes ;
- 5,00% des enquêtés estiment que le manque de moyens financiers, humains et matériels est à la base de la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources locales propres de la commune ;
- 2,50% des enquêtés pensent que ce sont plutôt les financements extérieurs qui expliquent la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources locales propres de la commune.

B- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS2

Rappelons que l'hypothèse ici est : « **l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres** ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée de l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement. Les approches combinées de LION et de ESSONO ONOVO vont dans la même logique et proposent comme cause l'absence de la mise en œuvre d'une stratégie clairement définie par nature de ressource et le manque de diversité et de prévisibilité du montant de ces ressources. Nous constatons que la cause supposées est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation, et comme nous avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau des statistiques, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 92,50% Sur ce, nous déduisons que **l'hypothèse n°2 est statistiquement confirmée.**

A cet effet, nous pouvons retenir que l'hypothèse est confirmée. L'élément de diagnostic se présente comme suit : **l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres.**

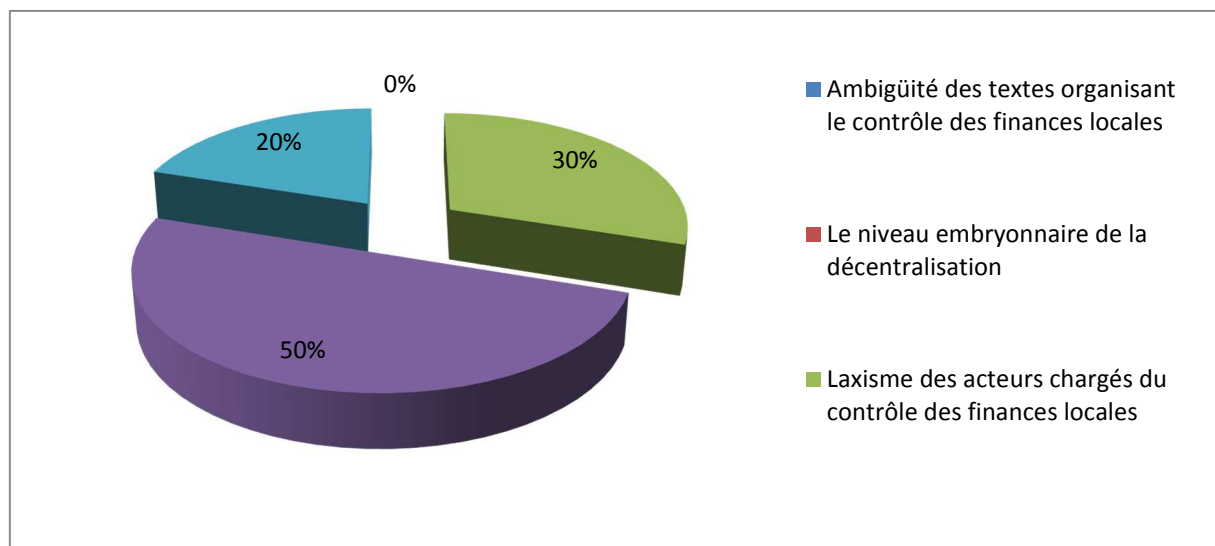
III- Présentation et analyse des données par rapport à la défaillance du contrôle des finances locales.

A- Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS3.

1- Présentation graphique des données liées au PS3.

Dans le but de déterminer les causes réelles se trouvant 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 la défaillance du contrôle des finances locales ». La synthèse des réponses obtenues figure au tableau n°3 de l'annexe n°8. La figure ci-dessous donne une représentation graphique de ces données.

Figure 3 : Causes de la défaillance du contrôle des finances locales



Source : tableau n°3 de l'annexe 8.

2- Grandes tendances liées au PS3.

De la lecture de la figure, nous constatons que :

- 30% des enquêtés pensent que le laxisme des agents de contrôle justifie la défaillance du contrôle des finances locales;
- 50% des enquêtés estiment que la défaillance du contrôle des finances locales est plutôt liée à l'indisponibilité de l'information financière et à la faiblesse de la capacité technique des acteurs de contrôle;
- 20% des enquêtés évoquent l'existence de pratiques de corruption comme source de la défaillance du contrôle des finances locales.

B- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS3.

Il convient de rappeler que l'hypothèse n°3 est intitulée : « l'indisponibilité des informations financières et la faiblesse de la capacité technique des agents de contrôle sont à la base de la défaillance du contrôle des finances communales ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée de l'indisponibilité des informations sur les finances locales et de la faiblesse de la capacité technique des acteurs du contrôle des finances communales. L'approche de la Cour française des comptes retenue va dans le même sens. En effet, elle explique que la défaillance de ce contrôle des finances locales est liée à la fois à une formation insuffisante à la compréhension des documents manquant souvent de lisibilité et d'une accessibilité limitée à la consultation de documents papiers, voire d'une ignorance par le citoyen de ses droits ou d'une surestimation de la démarche. Il s'ensuit que la cause retenue est en relation avec l'esprit de la théorie. Nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est théoriquement confirmée** sous réserve des résultats fournis par l'enquête de terrain.

Quatre causes sont supposées être à la base du problème de la défaillance des finances locales. La moyenne des poids des causes est alors de 25%. Deux causes ont réuni un poids supérieur à la moyenne de 25% après les enquêtes de terrain. Il s'agit du laxisme des agents chargés du contrôle des finances locales (30,00%) et de l'indisponibilité de l'information financière et de la faiblesse de la capacité

technique des acteurs de contrôle (50%). Les pratiques de corruption dans le contrôle des finances locales à obtenu un poids remarquable de 20% mais n'a pas atteint malheureusement le poids moyen de 25%. De l'analyse des données de l'enquête de terrain, il ressort que **l'hypothèse n°3 est statistiquement infirmée.**

Il en résulte de l'analyse des données que l'hypothèse n°3 est infirmée. L'élément de diagnostic qui se dégage est le suivant : **la défaillance du contrôle des finances locales est simultanément due à l'indisponibilité des informations financières, la faiblesse de la capacité technique et le laxisme des acteurs du contrôle.**

Section 2 : La solution unifiée et les conditions de sa mise en œuvre

Le problème de déficit structurel est une situation complexe dont la résolution nécessite un travail de fond. Il est indispensable d'appréhender, dans leur globalité, l'ensemble des facteurs qui se trouvent à la base du problème. Les causes identifiées suite au diagnostic de l'étude démontrent de la complexité du problème. Ces causes sont : l'inconscience des dirigeants communaux, le recrutement anarchique de personnel, l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement, l'indisponibilité des informations financières, la faiblesse de la capacité technique et le laxisme des acteurs du contrôle. Le fait de ne prendre en compte que ces causes conduirait à des solutions de surface vu l'état de défaillance des finances locales tel que présenté en partie dans l'état des lieux⁴. C'est pourquoi pour traiter à fonds le problème nous préconisons un diagnostic institutionnel, économique et financier de la commune (DIEF) permettant de mettre en place un plan efficace de redressement communal.

⁴ Pour des raisons académiques, tous les aspects des finances de la commune n'ont pas fait l'objet d'observation. De même parmi les groupes de problèmes identifiés un seul a fait l'objet d'étude.

Paragraphe 1 : La mise en place du plan de redressement suite à un diagnostic institutionnel, économique et financier.

Il nous revient ici de présenter la démarche de réalisation du diagnostic institutionnel, économique et financier ainsi que le contenu du plan de redressement de la commune de Zagnanado.

I- Vue d'ensemble sur la réalisation du diagnostic institutionnel, économique et financier de la commune de Zagnanado.

Compte tenu du niveau de gangrène des finances de la commune, nous proposons que le présent diagnostic soit fait selon le Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Territoriales (SAFIC). Le SAFIC est une démarche concertée mise au point par le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) qui vise à aider les collectivités territoriales à mieux appréhender la gestion communale, les finances locales et le développement économique local.

Il paraît indispensable d'expliquer ici l'importance et les composantes de réalisation du DIEF dans la commune de Zagnanado.

A- L'utilité du DIEF.

Le DIEF présente la situation réelle de la collectivité sans toutefois formuler des recommandations. Il est réalisé sur la base de fiches de collectes de données et de guides d'entretiens auprès des différents acteurs concernés par la gestion et le développement de la commune. Il s'agit des acteurs des structures techniques de la mairie, des structures déconcentrées de l'administration centrale, des élus locaux, des opérateurs économiques locaux, des citoyens, les différentes organisations impliquées dans la vie de la commune etc. Les résultats d'enquêtes obtenus sont analysés à partir d'une grille d'analyse permettant d'identifier les forces et faiblesses de la commune. Des tableaux de synthèse des résultats, des graphes et des illustrations sont produits pour étayer ces analyses et faciliter la compréhension des acteurs.

Le DIEF permet de passer à la loupe la situation de la commune pour l'efficacité dans la prise de décision. Il a pour but d'amener les élus et les populations à émettre par eux-mêmes des recommandations sur la base des sources de problèmes mises à nu et à identifier les actions à mettre en œuvre pour corriger la situation. Il permet alors, dans une démarche participative et inclusive, de disposer d'éléments pertinents et convaincants susceptibles d'instaurer un véritable dialogue :

- d'une part, entre les citoyens et les décideurs locaux en ce qui concerne le niveau de services à fournir et les charges fiscales admissibles ;
- d'autre part, entre la collectivité locale, les partenaires techniques et financiers et l'Etat en ce qui concerne la définition des moyens financiers à accorder pour lui permettre d'assumer pleinement ses missions, dont essentiellement la fourniture de services locaux.

Le DIEF sera réalisé sur une période partant de l'année 2008, année de début des déficits comptables. Il intègre plusieurs aspects de la vie de la commune qu'il importe aussi de présenter.

B- Les composantes du DIEF

Le DIEF est subdivisé en trois types de diagnostics:

- le diagnostic institutionnel et organisationnel de la collectivité locale (DIOC) ;
- le diagnostic fiscal et financier (DFIC) et
- le diagnostic économique (DEC).

Diagnostic institutionnel et organisationnel de la commune.

Le diagnostic organisationnel touche deux volets de la vie de la commune : la démocratie locale et la gestion communale. Il a pour objectif de sonder différents aspects de la gestion communale en vue d'identifier les mesures correctives qui permettront de tendre vers une bonne gouvernance gage d'une gestion saine, transparente et démocratique des affaires publiques locales. Cette analyse

concerne essentiellement quatre secteurs de la vie de la commune : la démocratie locale, la gestion et les services locaux, la mesure de la qualité des services et enfin le patrimoine communal.

Le processus du diagnostic institutionnel et organisationnel de la commune est récapitulé par le schéma n°1 de l'annexe 9.

Diagnostic de l'économie de la Commune (DEC)

L'objectif poursuivi par le diagnostic de l'économie locale est de cerner autant que possible les potentialités économiques locales et de mesurer la vigueur et l'engagement du milieu face au développement de son économie. Elle vise d'une part à mieux connaître la force de cette économie en termes d'implantation de la production et de marché et, d'autre part, à mesurer l'engagement réel des acteurs locaux à en faire la promotion dans le cadre d'une vision économique clairement établie.

Le processus de diagnostic de l'économie locale est récapitulé par le schéma n°2 de l'annexe 9.

Diagnostic Financier de la Commune (DFIC)

L'objectif poursuivi par le diagnostic financier est de présenter la situation financière de la commune sans complaisance afin d'identifier les problèmes qui minent les finances locales. Il s'agit d'identifier les voies et moyens permettant d'engager la collectivité locale dans un processus durable d'amélioration de ses finances et de sa gestion afin qu'elle soit en mesure d'assumer les compétences qui lui ont été transférées et de pourvoir aux principaux besoins de base de sa population. Le diagnostic financier porte principalement sur deux volets : d'une part, les ressources de la commune et leur mobilisation et d'autre part, la gestion budgétaire et financière.

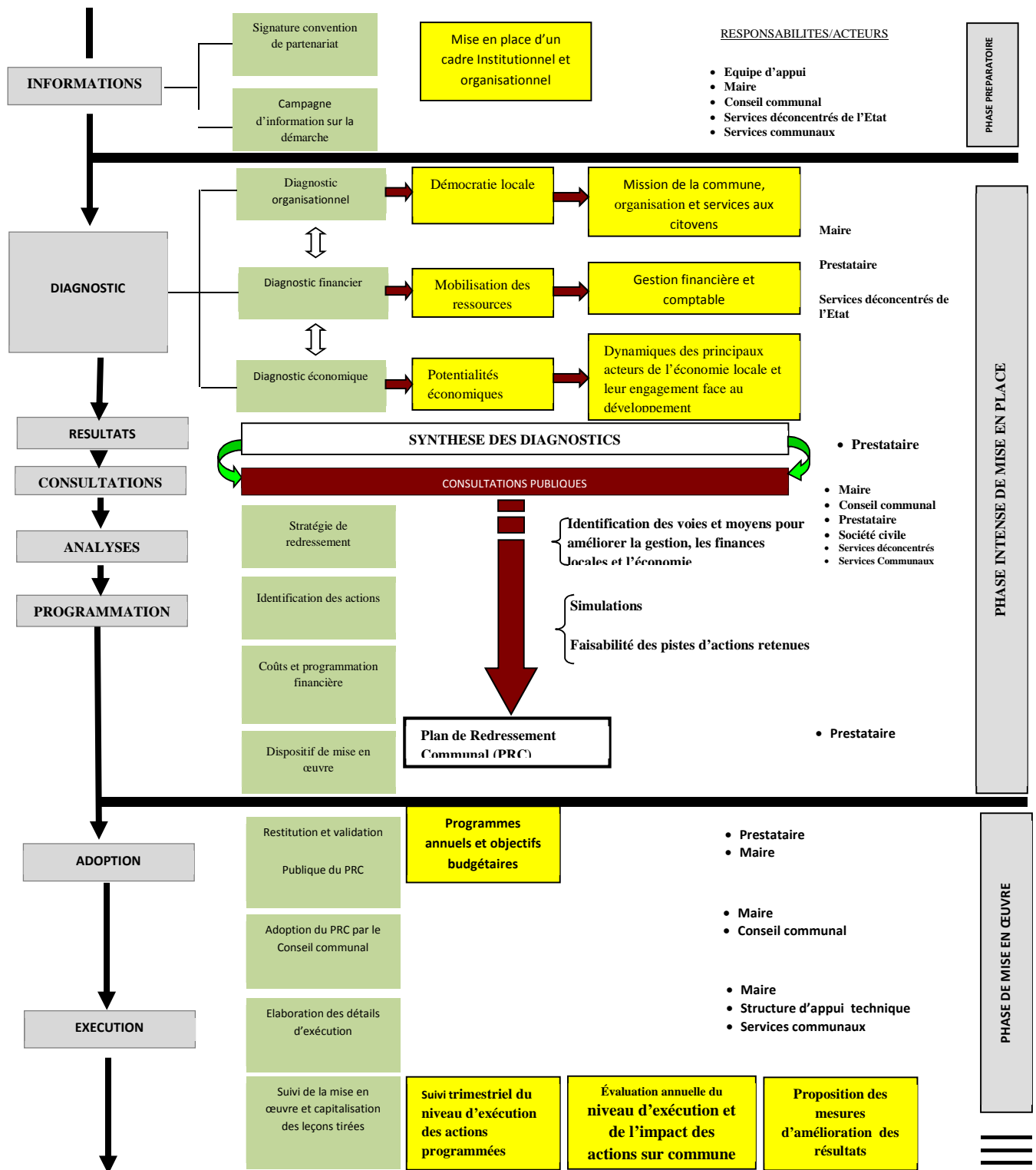
Le processus de diagnostic de l'économie locale est récapitulé par le schéma n°3 de l'annexe 9.

II- Présentation du plan de redressement de la commune.

A- Démarche globale d'élaboration du plan de redressement.

La démarche globale de mise en œuvre du plan de redressement proposée en nous inspirant du guide SAFIC version 2009 et en tenant compte de la situation actuelle de la commune de Zagnanado est résumée par la figure ci-dessous.

Figure 4: Architecture et démarche de mise en œuvre du plan de redressement selon le SAFIC.



La conduite de cette démarche sera faite sous la houlette d'un cabinet expérimenté et d'un comité technique chargé de la coordination des réformes. Elle impliquera toutes les parties prenantes ; ce qui facilitera l'engagement des uns et

des autres pour la restauration de la vie de la commune. Cette démarche permet alors de disposer d'un plan de redressement avec un contenu clairement défini et accepté de tous.

B- Contenu du plan de redressement.

Le plan de redressement comporte non seulement les mesures correctives mais aussi des outils performants pour la modernisation de l'administration locale.

1- Les mesures correctives du plan de redressement.

Sur la base des diagnostics établis, le cabinet accompagne les parties prenantes à se les approprier et à identifier, elles-mêmes, les différentes actions ou réformes à mettre en œuvre. En outre, le diagnostic global à établir pour mieux apprécier la situation actuelle de la commune permettra à terme :

- le renforcement des capacités d'autogestion grâce à :
 - ✚ une meilleure connaissance par la commune de ses potentialités économiques, de son patrimoine (transféré ou transférable), de son potentiel réel de ressources et les conditions de rentabilisation ;
 - ✚ une meilleure organisation de la commune à mobiliser ses ressources budgétaires propres et à assumer ses compétences;
- le renforcement du capital relationnel et de la gouvernance économique locale ;
- la mise en place de conditions favorables à une mobilisation du potentiel d'investissement du secteur privé en faveur du développement local (une meilleure orientation de l'investissement en faveur du développement économique local) ;
- la constitution d'une base de données informatisée susceptible de servir d'outil d'aide à la décision communale, de cadre de stratégie fiscale et financière ;

-
- les simulations budgétaires de la commune intégrant l'ensemble des potentialités de ressources et les coûts réels d'exercice des activités de compétence communale ;
 - l'obtention d'un budget communal redressé et orienté davantage vers le développement des finances locales et l'amélioration des services aux citoyens;
 - la mise en place des indicateurs de suivi de l'évolution des performances de gestion de la commune ;
 - une dynamique inclusive en matière de gouvernance et de développement communal.

Le plan de redressement dans le cas d'espèce sera élaboré pour une période de 3 ou, au plus 4 ans. Il doit permettre, sur cette période, non seulement d'éliminer le déficit structurel d'exécution mais surtout de renforcer la capacité d'autofinancement de la commune.

Ce plan de rééquilibrage comporte un cadrage prospectif, des orientations stratégiques, des objectifs discutés et retenus assortis d'indicateurs de performance, des engagements des acteurs. Il doit présenter par nature de ressource une stratégie claire d'optimisation inscrite dans une dimension pluriannuelle de soutenabilité. De même, un plan pluriannuel de réduction et de maîtrise des dépenses communales doit être établi. Toute charge nouvelle doit être précédée d'une étude d'impact du gain économique et social attendu. Il s'agit ici de rénover profondément le système de gouvernance actuel, en le fondant sur la négociation et la conjugaison de l'effort local, en s'appuyant sur un comité de réforme des finances locales performant. De plus, le plan de redressement doit adopter les outils modernes de la gestion performante des finances publiques.

2- Proposition des outils de modernisation de l'administration.

Le cabinet en charge de conduire le processus d'élaboration du plan de redressement doit accompagner la commune à internaliser des outils modernes capables d'accélérer l'atteinte des résultats. A titre indicatif, nous proposons quelques outils, à savoir :

✚ la mise en place d'un cadre de concertation pour la mobilisation des ressources.

Il s'agit d'un cadre d'échanges permanents entre mairie et les services déconcentrés de l'Etat impliqués dans la mobilisation des ressources. Il permet la mise en place d'un protocole d'accord entre les acteurs et un suivi rigoureux de la mise en œuvre du plan triennal d'optimisation de la mobilisation des ressources.

✚ l'organisation des débats d'orientation budgétaire (DOB).

Le DOB aura lieu à la mairie sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci. Il constitue un moment essentiel du cycle budgétaire pour la commune et permet aux membres de l'organe délibérant de disposer d'une information complète et suffisamment détaillée pour pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget. Il implique les citoyens et permet de prendre en compte leur point de vue et d'obtenir l'adhésion de ceux aux choix de la commune. Il s'agit d'une démarche participative d'élaboration du budget permettant de conjuguer l'effort local à l'atteinte des résultats.

✚ la mise en place d'un plan de communication.

Il s'agit ici d'un outil permettant non seulement de faire connaître les mérites de la commune et de rehausser son image mais aussi d'information sur tous les aspects de la mise en œuvre du plan de redressement. Il doit adopter une démarche d'amélioration de la lisibilité des documents et données budgétaires

utilisant, à côté du document budgétaire officiel, de nouveaux supports de présentation destinés aux élus et à la population. Il s'agit aussi d'un outil de responsabilisation des dirigeants intégrant un plan de reddition périodique des comptes et une transparence dans la gestion de la commune.

✚ plan de gestion du personnel orienté vers la recherche de la performance.

Les agents de la mairie doivent être désormais régis par un contrat d'objectif permettant une évaluation systématique et s'appuyant sur leur forte responsabilisation. La clé de rémunération ou de sanction (positive et négative) sera désormais celle de la performance.

✚ la mise en place d'un cadre de concertation société civile-mairie.

Il s'agit d'un cadre d'échanges entre la mairie et les organisations de la société civile. Il s'agit d'une démarche permettant de prendre en compte leur point de vue et d'obtenir leur contribution au redressement de la commune.

✚ la mise en place d'outils efficaces de suivi-évaluation

La commune devra adopter une batterie d'outils modernes et efficaces de suivi permanent et d'évaluation des résultats de la réforme. Ces outils doivent permettre de mettre en relief les conditions de réalisation de ces résultats, les facteurs ayant entravé leur optimisation, les risques ou menaces ainsi les mesures correctives nécessaire.

✚ l'utilisation rigoureuse des plans de trésorerie.

La mairie devra désormais planifier périodiquement (mensuellement ou trimestriellement) au sein du comité de trésorerie, l'ensemble des recettes attendues et des dépenses possibles dans le respect du cadrage global du plan de redressement. Toutes les navigations à vue actuelles doivent être bannies.

✚ l'adoption d'un plan de passation des marchés publics orienté vers la promotion de l'économie locale.

Sans pour autant entraver les règles de passation des marchés publics, la mairie doit adopter une démarche permettant la promotion des entreprises et de la main d'œuvre locales. Il s'agit d'une action de promotion de l'économie locale facilitant une mobilisation substantielle des ressources nécessaires au financement des réformes.

Outre les outils, le cabinet doit aussi partager avec la commune d'autres expériences réussies ou initiatives permettant d'appréhender et de corriger efficacement la situation actuelle de la commune.

Paragraphe 2 : Les conditions de mise en œuvre de la solution proposée.

Pour la réussite de la réforme, deux facteurs doivent être maîtrisés : la conscience et la confiance.

I- La prise de conscience, condition essentielle de réussite de la réforme.

Il est question ici de l'acceptation de la réforme, de l'adoption des mesures provisoires transitoires et de l'efficacité dans la conduite de la démarche.

A- L'acceptation de la réforme.

Les acteurs (dirigeants, élus et cadres) doivent se rendre compte de la situation critique de la commune. Ce n'est pas le lieu d'établir le procès d'un régime ni un moyen de fragilisation de l'autorité. Faire de la récupération politique de la situation actuelle ne sera pas bénéfique pour la commune car elle ne peut que faire reculer davantage. Une fois encore, l'amour des uns et des autres pour leur localité est interpellé. C'est une occasion de prendre en main le destin commun, une conscience permettant de sortir la collectivité de la précarité. Il s'agit actuellement d'un déséquilibre global qui appelle une

solution collective. Aussi longtemps que les uns et les autres resteront indifférents à la situation actuelle, le développement de la commune de Zagnanado sera hypothéqué.

Cette prise de conscience est la piste pour aller vers la réforme.

B- Les mesures provisoires transitoires

Il s'agit ici de sursoir à toutes mesures d'aggravation de la situation actuelle de la commune. La mairie doit élaborer un plan de présentation globale de l'état de la commune et de recherche de financement pour la mise en place du plan de redressement. La mairie devra montrer que ce n'est plus le moment de se conformer aux interventions classiques et non coordonnées de ses différents partenaires au développement. Il s'agit pour elle de rechercher et de convaincre ses partenaires pour la réalisation de l'étude conduisant à la mise en place de la réforme. Tous les appuis de ces partenaires devront désormais s'inscrire dans la logique d'accompagnement des réformes.

C- La recherche de l'efficience dans la démarche.

La mise en œuvre de la réforme n'est pas une occasion de gaspillage des ressources financières ni de règlement de compte au niveau de l'administration. En effet, toute gestion par objectif, si elle n'est pas encadrée, présente le risque d'être soit inflationniste (les objectifs poussent à la dépense) soit génératrice de frustrations (les objectifs sont validés à un instant alors que les crédits ne seront pas accordés ensuite au sein d'une autre instance). C'est pourquoi le couplage arbitrage sur les objectifs/arbitrages budgétaires doit faire l'objet d'une attention particulière.

II- La confiance, base d'un nouveau départ.

La mise en place du plan de redressement doit être le préambule du nouveau contrat organisant les relations entre les différents acteurs (élus, cadre, agents

communaux ou des services déconcentrés de l'Etat ; structures de la société civile, partenaires techniques et financiers). Il s'agit d'un nouveau consensus qui doit être basé sur la confiance. Il est question ici de la confiance en ses capacités et en la démarche de la réforme à produire des résultats permettant de corriger la situation de la commune. Les dirigeants doivent mettre de côté toutes considérations, politiques ou autres, et œuvrer à tirer le meilleur de tous les acteurs pour la restauration de la vie de la commune.

Tableau 5 : Synthèse de l'étude.

Niveau d'analyse		Problématique	Objectif de recherche	Causes réelles	Diagnostic de l'étude	Approche de solution
Niveau général		Existence de déficit structurel d'exécution	Identifier les mesures correctives du déficit et de pérennisation de l'excédent de fonctionnement			La mise en place d'un plan de redressement communal issu d'un diagnostic institutionnel, économique et financier de la commune
Niveaux spécifiques	1	Accroissement rapide des dépenses de fonctionnement	Rechercher les outils de maîtrise et de pilotage des dépenses de fonctionnement	l'inconscience des dirigeants communaux et le recrutement anarchique de personnel	l'inconscience des dirigeants communaux et le recrutement anarchique de personnel expliquent l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement	
	2	Faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres	Définir les stratégies d'optimisation de la mobilisation des ressources propres	l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement	l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres	
	3	Défaillance du contrôle des finances communales	Déterminer les conditions d'optimisation du contrôle des finances communales	l'indisponibilité de des informations financières, la faiblesse de la capacité technique et le laxisme des acteurs du contrôle	la défaillance du contrôle des finances locales est simultanément due à l'indisponibilité des informations financières, la faiblesse de la capacité technique et le laxisme des acteurs du contrôle	

Source : Synthèse issue du diagnostic et des propositions de solutions

CONCLUSION

A l'issue de notre réflexion, il apparaît clair que les autorités de la commune de Zagnanado sont confrontées à d'énormes difficultés dans la gestion de la collectivité. Au nombre de ces difficultés, nos recherches nous ont permis de comprendre que celle des déficits structurels enregistrés successivement depuis les années 2008 devient inquiétante. Ce problème se manifeste globalement par :

- ✚ un accroissement rapide des dépenses de fonctionnement ;
- ✚ la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources locales propres ;
- ✚ la défaillance du contrôle des finances locales.

Dans une démarche purement scientifique accompagnée d'une méthodologie d'enquête statistique, nous avons recueilli de nombreuses informations auprès de l'échantillon choisi. L'analyse des données collectées nous a permis d'identifier les causes réelles permettant d'établir le diagnostic de l'étude. Ce diagnostic révèle l'état de gangrène de l'ensemble du système de gestion de la commune mis en place depuis 2008. Cette situation critique nous a conduit à proposer la réalisation d'un diagnostic institutionnel, économique et financier, inspiré du Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Territoriales (SAFIC), permettant de mettre en place un plan de redressement de la commune. Ce plan de rééquilibrage sera élaboré, pour une période de 3 à 4 ans, suivant une démarche concertée et globale et mettra à la disposition de la commune, les outils nécessaires à la gestion performante des finances locales. Sa mise en œuvre dans les conditions de prise de conscience et de confiance des acteurs permettra de restaurer la vie de la commune et l'inscrire résolument sur la voie du développement.

ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

1. AREKPA B. N. (2015), « *Mise en œuvre d'un tableau de bord prospectif comme nouvelle approche de pilotage optimal du centre « La Passerelle » de l'ESGB* », Cycle II, CGAF, ENEAM, UAC ;
2. BANQUEY F. (2015) « *Les juridictions financières face aux enjeux des territoires* », Revue française de Finances Publiques, 01 février 2015 n° 129, P. 111 ;
3. BOTTIN M. (1988) « *L'autorisation budgétaire* », in Histoire des droits des finances publiques, volume III, Economica, paris ;
4. CHAMBAS G., BRUN J., GRAZIOSI G. (2007), « *La mobilisation des ressources propres locales en Afrique* », communication destinée à l'atelier de renforcement des capacités « gouvernance locale et décentralisation » au forum « décentralisation et gouvernance locale » Nations Unis, Vienne (26-29 juin 2007) ;
5. Cour Française des Comptes, « *Les finances publiques locales* », rapport public, octobre 2014 ;
6. DOUAT E. (2015) « *Chambres régionales des comptes et territoires : quelles évolutions ?* », Revue française de Finances Publiques, 01 février 2015 n° 129, P. 95 ;
7. DUSSART V. (2005) « *Les difficultés de financement des investissements des collectivités locales* », Revue française de Finances Publiques, 01 février 2015 n°129.
<http://www.lextenso.fr.ezscd.univ-lyon3.fr/weblextenso/article/print?id=RFFP2015-129-00136>
8. ESSONO OVONO A. « *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal* », CERDIP, Libreville ;

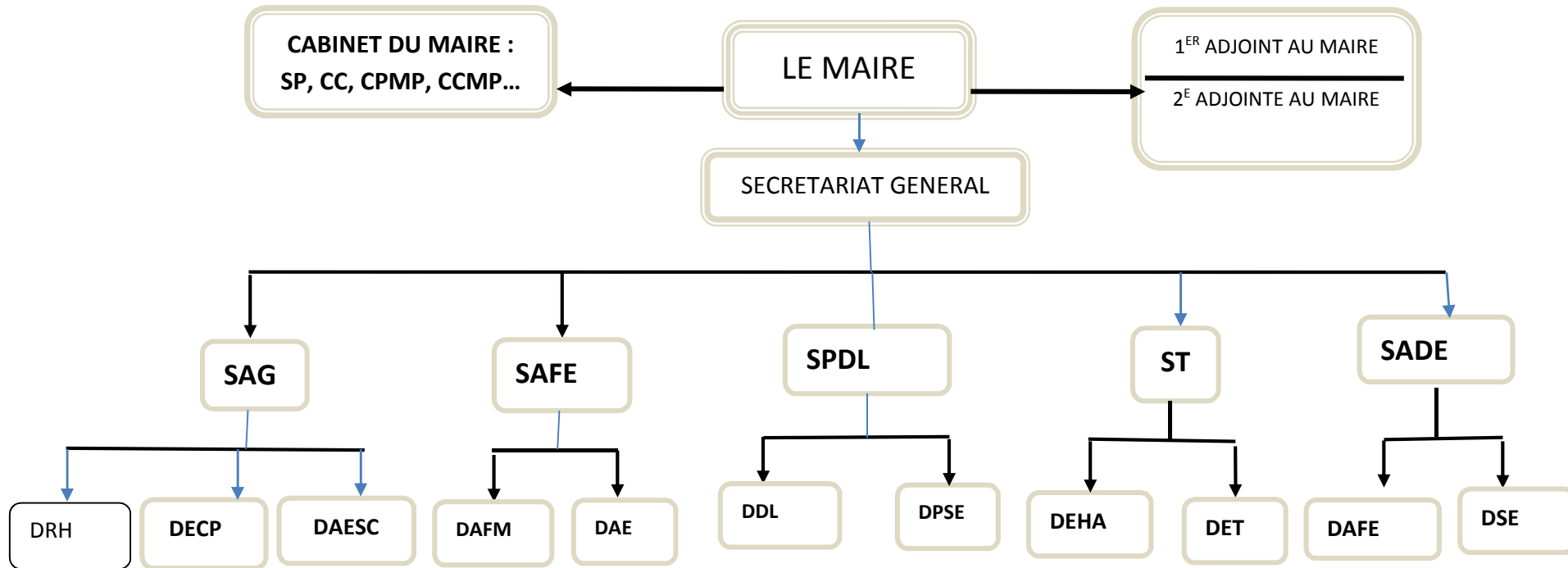
9. Fonds d'Équipement des Nation Unies, « le guide du Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Territoriales », version à 2009, Cotonou
10. GILBERT G. et VALLAICOURT F. (2013) « *Équilibre budgétaire et solvabilité des collectivités locales dans un environnement décentralisé : quelles leçons tirées des expériences des collectivités locales ?* », AFD, document de travail n° 132, Paris ;
11. HOLO T. (1986), « *La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité* », Revue béninoise des sciences juridiques et administratives, n°7, décembre 1986, Cotonou ;
12. HOUNTEWADAN H. H. (2010), « *Problématique de l'équilibre réel du budget des communes : cas de la commune de Zagnanado* », cycle I, AFT, ENAM, UAC ;
13. LION B. (2015), « *Quelle performance locale ?* », Revue française de Finances Publiques, 01 février 2015 n° 129, P. 85.
<http://www.lextenso.fr.ezscd.univ-lyon3.fr/weblextenso/article/print?id=RFFP2015-129-010>.
14. LABIE F. (1995) « *Les finances locales* », Dalloz, Paris ;
15. LABIE F. (2004) « *Finances locales et autonomie financière* », in décentralisation, Etat et territoire, Cahiers français n°318, Paris ;
16. Mission de la Décentralisation (2006), « *Recueil des lois sur la décentralisation* », Cotonou ;
17. PHILIP L. « *L'autonomie financière des collectivités locales* », Cahier du Conseil constitutionnel, n°12. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/> ;
18. PHILIP L. (1988) « *Le contrôle des actes budgétaires* », in Histoire du droit des finances publiques, volume III, les Grands thèmes des finances locales, Economica, paris ;
19. RICHARD P. (2006), « *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* », rapport de mission, Paris ;

20. YATTA P. (2000) « *Décentralisation financière en Afrique : succès, problèmes et contraintes* », PDM, Cotonou.

ANNEXES

Annexe 1 : Organigramme de la mairie de Zagnanado	76
Annexe 2 : Présentation du Service des Affaires Financières et Economiques..	77
Annexe 3 : Présentation de l'environnement de l'étude	80
Annexe 4 : Etat des lieux sur la réalisation des activités du SAFE	84
Annexe 5 : Formulation des hypothèses de l'étude	106
Annexe 6 : Questionnaire	111
Annexe 7 : Guide d'entretien	114
Annexe 8 : Causes explicatives des problèmes spécifiques.....	116

Annexe 1 : Organigramme de la mairie de Zagnanado



- 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 ;

- ST : Service Technique ;

- SADE : Service des Affaires Domaniales, Environnementales ;

- CCMP : Cellule Contrôle des Marchés Publics ;

- ST: Service de la Transmission ;
- AID : Archives, Information et Documentation ;

- AESC : Affaires Educatives Sociales, Sportives et Culturelles ;

- Coopération Décentralisée ;

-DE : Division Etudes ;

- DDLCD : Division Développement Local CD;

- DPSE : Division Planification Suivi Evaluation ;

- Division Affaires Economiques ;
-Division Affaires Générales ;

- RH : Ressources Humaines ; -

- DEHA : Division Eau, Hygiène et Assainissement ;

- DET : Division Etudes et Travaux ;

- DAFE : Division Affaires Foncières et Environnementales ;

- DSE : Division Sauvegarde l'Environnement ;

Annexe 2 : Présentation du Service des Affaires Financières et Economiques

Conformément à l'arrêté n°4M/043/C-ZDO/SG/SA du 05 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF) de la mairie de Zagnanado, 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°4M/043/C-ZDO/SG/SA portant AOF 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°4M/043/C-ZDO/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 Zagnanado et des municipalités nationales ou internationales.

Annexe 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 de la macro environnement.

1- Le microenvironnement du SAFE.

Il s'agit ici des acteurs externes mais proches des réalités de la mairie. Il s'agit ici des usagers, fournisseurs, structures partenaires et structures concurrentes. 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, délivrance d'acte d'état civil, l'établissement d'une convention de vente de parcelle etc. Mais il a y aussi la population qui exige des élus, autrement dit de l'administration une amélioration de leur condition de vie par des actions salutaires dans différents domaines.

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 d'exemple, nous pouvons citer à titre indicatif : des prestataires de services (la Société Béninoise d'Energie Electrique, les opérateurs GSM, la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale 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 et financiers intervenant dans le domaine de la décentralisation, les organisations ou associations de développement. L'Etat accompagne financièrement et techniquement la commune dans sa mission. Il a plusieurs services déconcentrés de l'Etat qui aident la mairie de Zagnanado. Nous pouvons citer : la Recette Perception ; La Recette Auxiliaire des Impôts, la Brigade de Gendarmerie, le Centre de Promotion Sociale, le Centre de Promotion Agricole et le Bureau de la Circonscription Scolaire. Plusieurs partenaires au développement appuient la commune telle que la coopération allemande (GIZ), Plan Bénin, Born fondern, Care Bénin, l'Ambassade de France etc.

d- Les structures concurrentes.

Les structures concurrentes de la mairie de Zagnanado sont constituées des mairies des autres communes. En effet, les citoyens de la commune observent et apprécient les actions de développement que mènent les maires des communes voisines et exigent de même de leur mairie. Cette exigence de la population, qui est mandante et donc pouvant sanctionner les élus lors des échéances prochaines, influence beaucoup le comportement de l'administration communale. De plus, les citoyens-contribuables migrent vers les collectivités locales qui satisfont leur demande de services publics au moindre « prix fiscal ».

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

2- Etat des effets de la 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 publiques de façon générale et les finances locales au Bénin en particulier. Nous avons par exemple, les lois sur la décentralisation et leur décret d'application. Ils sont regroupés dans le recueil des lois sur la décentralisation et le recueil des décrets d'application des lois sur la décentralisation au Bénin. La mairie de Zagnanado, comme toutes les autres communes du Bénin, est également influencée par des 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 terme 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. Cet environnement influence la commune d'autant plus que l'Etat fait des prélèvements sur ces échanges dont une partie alimente le budget communal.

Annexe 4 : 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 une seule activité qui est : la production des analyses financières rétrospectives et perspectives et les conclusions de gestion.

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

I. Etat des lieux à l'interne sur la production des analyses financières rétrospectives et perspectives et les conclusions de gestion

L'élaboration du budget est tributaire d'une part, de la situation financière actuelle qui est la résultante des décisions passées et d'autre part, de la prévision de l'évolution des facteurs pouvant influencer positivement ou négativement les activités de la commune. Il faut signaler ici que la mairie de Zagnanado n'a jamais fait une analyse financière rétrospective servant de base pour l'élaboration du budget. Il convient ici de noter alors **l'absence d'analyse financière rétrospective servant de base à l'élaboration du budget (faiblesse)**. De plus, même si le maire prend régulièrement un arrêté mettant en place un comité technique chargé de l'élaboration du budget, ce comité n'a jamais fonctionné. Il y a donc **dysfonctionnement du comité technique chargé de l'élaboration du budget (faiblesse)**. Le Chef du Service des Affaires Financières et Economiques (C/SAFE) est le seul qui s'enferme pour faire sortir l'avant-projet de budget de la commune. De même, aucune méthode d'élaboration du budget préconisée n'est utilisée. Le C/SAFE se contente de prévoir les dépenses, les diverses primes et avantages qu'on essaie d'équilibrer avec les recettes. Une lecture du budget de 2015 nous permet de constater que les montants des différents postes de recettes prévus dans l'avant-projet du budget ont été revus à la hausse. Or, aucune perspective d'amélioration des recettes n'a été signalée. En 2015 par exemple, la proposition de mobilisation de recettes du maire s'élève à 206 552 250F CFA

alors que le conseil communal vote un montant de 372 267 950 F CFA. Tout ceci n'est que la manifestation de la **non utilisation des méthodes d'élaboration du budget (faiblesse)**.

Les responsables locaux peuvent faire recours à un certain nombre de ratios pour analyser leur situation ou décisions financières. Le recours à ces ratios permet d'effectuer des comparaisons dans le temps (évolution sur plusieurs années) et dans l'espace (entre collectivités de même nature). Ces ratios sont établis à partir des comptes administratifs et des opérations réelles. Il faut signaler que les responsables du service financier sont réticents pour nous permettre d'accéder aux documents financiers. Nous étions obligé à cet égard, de nous référer au Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Finances Locales (SP-CONAFIL). Or aux termes des dispositions de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, après leur approbation, le budget et le compte administratif doivent rester à la disposition de la population. La commission d'audit du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) exercice 2013 composée de l'Inspection Générale d'Etat et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives avait déjà relevé cette faiblesse. Elle a fait des recommandations pour sa correction. Mais, celles-ci n'ont pas été prises en compte. Cette situation nous permet de relever l'**indisponibilité des documents financiers pour le public (faiblesse)**.

Dans le cadre de l'analyse de la situation financière de la commune, nous n'avons pas fait recours aux calculs de ratios. Nous nous proposons de présenter et d'analyser directement l'évolution de l'exécution des budgets de la commune de Zagnanado sur la période 2003-2014.

Analyse de l'exécution globale des budgets de 2003 à 2014.

Nous analysons ici successivement les taux d'exécution et les différents résultats obtenus en fin de gestion.

Tableau n°1 : Taux de réalisation des prévisions de la section de fonctionnement de 2003 à 2014

Année	Fonctionnement				
	Recettes			Dépenses	
	Prévisions	Réalisation	Taux	Réalisation	Taux
2003	43 617 800	36 754 717	84,27%	35 458 280	81,29%
2004	60 747 822	46 840 739	77,11%	50 603 463	83,30%
2005	76 193 023	73 443 432	96,39%	53 276 224	69,92%
2006	80 862 968	72 713 399	89,92%	63 536 055	78,57%
2007	105 311 142	89 149 795	84,65%	80 839 149	76,76%
2008	87 567 536	64 328 106	73,46%	72 953 899	83,31%
2009	141 337 764	109 128 045	77,21%	109 637 129	77,57%
2010	222 593 378	93 690 246	42,09%	121 015 432	54,37%
2011	174 965 151	90 263 711	51,59%	132 980 883	76,00%
2012	175 647 128	95 415 533	54,32%	138 797 650	79,02%
2013	216 193 880	114 171 266	52,81%	126 496 821	58,51%
2014	234 250 247	71 982 941	30,73%	102 467 497	43,74%

Sources : CONAFIL Bénin et calculs personnels

De l'observation du tableau, l'on constate que de 2003 à 2009, la commune a obtenu des taux de réalisation des recettes supérieurs à 70%, un taux acceptable, avec un effort proche de la cible en 2005 de 96,39%. Par contre, de 2010 à nos jours, les taux de réalisation des recettes sont de l'ordre de à 40 50% avec celui de 2014 (30%) très inquiétant. En effet, les réalisations de 2014 en matière de recettes de fonctionnement se chiffrent à 71 982 941F CFA ; cette situation, la commune ne l'a plus connue depuis 2005. Tout ceci nous permet de relever un **très faible taux de réalisation des recettes de fonctionnement (faiblesse)**.

Résultats d'exécution des budgets de la commune

Nous présentons ici la situation d'exécution des budgets de 2003 à 2007 d'une part et celle de 2008 à 2014 d'autre part.

Tableau n° 2 : Résultat de l'exécution des budgets de 2003 à 2007

Année	Fonctionnement			Investissement			Solde global
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde	
2 003	36 754 717	35 458 280	1 296 437	0	1 116 300	-1 116 300	180 137
2 004	46 840 739	50 603 463	-3 762 724	11 889 222	542 976	11 346 246	7 583 522
2 005	73 443 432	53 276 224	20 167 208	2 111 847	21 233 630	-19 121 783	1 045 425
2 006	72 713 399	63 536 055	9 177 344	37 037 604	37 537 797	-500 193	8 677 151
2 007	89 149 795	80 839 149	8 310 646	33 384 276	41 375 754	-7 991 478	319 168
TOTAL	318 902 082	283 713 171	35 188 911	84 422 949	101 806 457	-17 383 508	17 805 403

Sources : CONAFIL Bénin et calculs personnels

De l'observation du tableau, nous constatons qu'au niveau de la section de fonctionnement, sauf en 2004, la commune a dégagé un résultat excédentaire ; ce qui a permis de financer la situation normale de déficit de la section d'investissement. La commune a obtenu globalement sur cette période une épargne brute de 35 188 911 F CFA. Celle-ci lui a permis de financer des investissements sur ressources propres à hauteur de 17 383 508 F CFA. Elle a constitué une réserve de 17 805 403 F CFA pour les budgets suivants. Ceci permet de conclure que de 2003 à 2007, la commune a enregistré une situation normale d'exécution de ses budgets.

A la fin de la gestion et lors du vote du compte administratif, le conseil communal doit statuer sur les résultats issus de l'exécution et procéder à leur affectation. Mais, force est de constater que de 2003 à nos jours, la commune n'a jamais affecté un résultat et aucun lien comptable n'est établi entre les exercices. Tout se passe comme dans un ménage disposant d'un compte bancaire et qui peut toujours continuer à faire des tirages tant que son solde est créditeur. On constate alors la **non affectation des résultats dans la commune de Zagnanado (faiblesse)**.

Si la situation d'exécution des budgets de la commune de 2003 à 2007 est normale, cette tendance sera renversée dans les gestions suivantes (cf. tableau n°3 ci-dessous).

Tableau n°3 : Résultat de l'exécution des budgets de 2007 à 2014

Année	Fonctionnement			Investissement			Solde global
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde	
2 008	64 328 106	72 953 899	-8 625 793	77 186 802	40 073 018	37 113 784	28 487 991
2 009	109 128 045	109 637 129	-509 084	99 142 566	79 454 720	19 687 846	19 178 762
2 010	93 690 246	121 015 432	-27 325 186	68 314 228	42 075 736	26 238 492	-1 086 694
2 011	90 263 711	132 980 883	-42 717 172	240 711 479	151 567 854	89 143 625	46 426 453
2 012	95 415 533	138 797 650	-43 382 117	206 576 934	209 715 734	-3 138 800	-46 520 917
2 013	114 171 266	126 496 821	-12 325 555	359 416 736	245 216 344	114 200 392	101 874 837
2 014	71 982 941	102 467 497	-30 484 556	296 307 269	368 290 210	-71 982 941	-102 467 497
TOTAL	638 979 848	804 349 311	-165 369 463	1 347 656 014	1 136 393 616	211 262 398	45 892 935

Source : CONAFIL Bénin, budget 2015 et calculs personnels

De la lecture du tableau, nous pouvons faire les commentaires ci-après :

- de 2008 à 2014, la commune n'a enregistré que des situations anormales de résultat comptable déficitaire qui se sont aggravées dans les années 2011 et 2012 avec des déficits respectifs de 42 717 172F CFA et 43 382 117F CFA ; ce qui représente respectivement des taux de 47,32% et 45,46% des recettes de fonctionnement. Nous constatons donc des **résultats comptables toujours déficitaires depuis 2008 (faiblesse)**.

Le déficit d'exécution est une dépense obligatoire à couvrir au premier chef par les budgets successifs de la commune (article 17 al 17 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes). De 2008 à 2014, le cumul des déficits s'élève à 165 369 463 F CFA. Le montant des réalisations annuelles de la commune n'a jamais atteint ce montant. Il ressort ici l'**incapacité de la commune à couvrir son déficit (faiblesse)**

Cette situation de déficit successif révèle le **manque de sincérité des prévisions budgétaires (faiblesse)**. Le budget de 2015 évalue les charges fixes des agents de la commune sans leurs arriérés de paiement, les charges des agents collecteurs (qui sont considérés comme des occasionnels, mais une possibilité de leur recrutement n'est pas exclue car la mairie avait adopté plus d'une fois une telle attitude de par le passé) s'élèvent à 73 081 776 F CFA, un montant supérieur au total des réalisations de recettes du budget de fonctionnement au titre de l'année 2014. Ceci dénote un **risque très élevé d'aggravation du déficit comptable (menace sur la gestion des finances locales)**.

- de 2008 à 2009, les dépenses ont évolué de façon significative. En effet, ces dépenses sont passées de 72 953 899F CFA en 2008 à 102 467 497F CFA en 2014 avec un pic en 2012 de 138 797 650F CFA. On constate que les dépenses sont passées près du simple au double en 2012 avant de chuter de 2013 à 2014 du fait des arriérés de paiement constitués par la commune. Il y a donc **un accroissement rapide des dépenses de fonctionnement (faiblesse)** par la commune.

- au niveau de la section d'investissement, la commune a fait, sur la période de 2008 à 2014, une réalisation de recettes de 1 347 656 014 F CFA. Elle a investi une somme de 1 136 393 616 F CFA soit un taux acceptable de 84,32%. On constate donc une **consommation appréciable des crédits d'investissement (force)**. La commune a utilisé 165 369 463 F CFA de ces ressources pour couvrir son déficit d'exécution et a reporté 45 892 935 F CFA. Or, les recettes d'investissement de la commune sont constituées essentiellement des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) car la commune ne fait qu'accumuler des déficits au niveau du fonctionnement et elle ne dispose non plus de ressources issues d'un partenariat de coopération décentralisée. Cette situation nous permet de conclure que la commune couvre son déficit structurel grâce au FADeC. Il y a donc une **consommation accrue des ressources du FADeC investissement pour le fonctionnement (faiblesse)**. Or, le manuel du

FADeC interdit rigoureusement une telle situation. Ce qui nous permet de nous interroger sur la qualité du contrôle des finances communales. En effet, il revient au Receveur Percepteur, comptable de la commune et conseiller financier du maire, et qui fait office de contrôleur financier, de veiller sur la trésorerie de la commune pour ne pas enfreindre à cette prescription. De plus, lors de l'approbation des comptes administratifs et des budgets, le préfet devrait d'une part, attirer l'attention des responsables communaux sur la situation financière déficitaire de la commune et les amener à adopter des mesures de corrections. D'autre part, il doit veiller à l'application du principe de l'équilibre réel des communes et éviter le gonflement anarchique des prévisions. De même, les commissions d'audit de l'utilisation des ressources du FADeC devraient dénoncer cette manière peu orthodoxe de gestion de ces fonds et proposer les mesures qui s'imposent. Mais tel n'est pas le cas. D'un autre côté les actions des structures de veille citoyenne devraient contraindre le maire à une gestion saine des finances locales. Il convient alors de retenir ici la **défaillance du contrôle des finances communales (faiblesse)**.

En plus de l'interdiction de la consommation des ressources du FADeC investissement pour le fonctionnement, le manuel du FADeC interdit depuis 2012 toute acquisition de véhicule avec ces ressources. Cette interdiction récente, a causé d'énormes désagréments à la commune. En effet, la commune dispose de deux véhicules : un véhicule, marque Land Cruiser AP 8008 RB acquis en 2010 et un autre de marque Carina III AJ 7068 RB acquis en 2005. Mais depuis 2011, le premier véhicule est accidenté et n'est pas réparé. Le maire a repris avec la Carina III qui, après 10 ans d'utilisation, est complètement amortie et souvent en panne. La commune ne disposant pas de ressources propres, le maire se retrouve ainsi sans véhicule. De même, la plupart des motos de la commune utilisées par les conseillers et les agents de la commune sont acquises en 2008 et sont déjà amorties. Mais la mairie se trouve dans l'incapacité de les renouveler car ne

disposant pas de ressources propres nécessaires pour réaliser cet investissement. Nous notons ici **l'incapacité de la mairie à renouveler son parc d'automobile (faiblesses).**

Pour permettre au maire de disposer d'un moyen de déplacement, la commune décide de lancer un emprunt obligataire de 25 000 000F CFA au titre de la gestion 2015. Ce que le préfet a approuvé. Or, pour l'émission d'emprunt obligataire, au niveau de l'Etat comme des communes, la décision d'investir respecte les mêmes critères que ceux du recours au crédit bancaire de financement. Pour rassurer les souscripteurs, la liquidité parfaite des titres doit être prouvée par la Bourse Régionale des Valeur Mobilière (BRVM) basée en Côte d'Ivoire. La réussite de l'opération d'emprunt obligataire dépend de certains facteurs. Il s'agit essentiellement de :

- ✓ confier l'opération à une banque privée ou une Société de gestion d'Intermédiation et associer, à l'opération, une compagnie d'assurance;
- ✓ organiser une campagne publicitaire à l'ouverture de l'émission pour inciter les épargnants à apporter leurs capitaux ;
- ✓ offrir un taux d'intérêt attrayant ;
- ✓ disposer de la capacité à assurer le service de l'emprunt dans l'avenir.

La capacité de la commune à assurer le service de la dette est appréciée uniquement par rapport à ses ressources propres. Aux termes de l'article 7 alinéa 4 du décret n°2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et leurs garanties, constituent également des garanties : « *les ressources propres de la section investissement ajoutées aux prélèvements opérés sur les recettes de la section de fonctionnement couvrant les remboursements en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice* ». Les budgets de la commune présentant depuis 2008 un déficit d'exécution, la commune ne peut faire

d'emprunt car elle n'est pas solvable. On relève donc l'**incapacité d'emprunt de la commune (faiblesse)**.

En dehors des ressources propres des communes, les emprunts des communes doivent être avalisés par l'Etat pour qu'en cas de non remboursement, les apporteurs de capitaux puissent se retourner contre l'Etat pour se faire payer. Pour ce faire, l'emprunt des communes doit respecter une procédure :

- ✓ conception et élaboration du dossier de l'émission d'emprunt ;
- ✓ examen du dossier par le conseil communal ;
- ✓ appréciation et approbation du dossier par le préfet ;
- ✓ transmission du dossier appuyé des actes d'adoption et d'approbation au ministère en charge de la décentralisation ;
- ✓ préparation et introduction d'un projet de communication conjointe du ministère en charge de la décentralisation et du ministère en charge des finances ;
- ✓ examen et adoption de la communication en Conseil des ministres pour autoriser l'émission de l'emprunt et avaliser la dette de la commune ;
- ✓ prise de décret fixant les conditions de l'emprunt.

La commune doit respecter toute ces procédures, payer les différentes commissions aux intermédiaires avec les différentes taxes sur les valeurs mobilières, les intérêts sur emprunt. Tout ceci pour payer un véhicule de fonction, un investissement improductif. Mais la préfecture, consciente de la situation de la commune, l'a pourtant laissée sur un chemin sans issue en approuvant ce projet d'emprunt. Ceci n'est que le résultat de la défaillance du contrôle de tutelle que nous avons relevée ci-dessus.

-les résultats d'exécution de la section de fonctionnement des années 2013 et 2014 (-12 225 555F CFA et -30 484 556 F CFA) peuvent laisser croire qu'il y a une réduction du montant du déficit, ce qui n'est pas le cas. En effet, la commune a accumulé un montant important d'arriérés comme présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°4 : Situation des dettes de la commune

Créancier	Dettes	Observations
SBEE	45 594 333	Il est prévu un paiement de 4 000 000 en 2015
CNSS	4 500 000	Il est prévu un paiement de 4 500 000 en 2015 ne représentant qu'une partie de la dette
Fournitures de bureau	8 577 747	Factures N° 118/MS/2013, 001/IP14 et 004/II/14
Indemnité des élus	6 447 500	Paiement prévu en 2015 représentant une partie de la dette
Salaire du personnel	2 922 280	Cette prévision ne concerne que les arriérés des agents ANPE. Le paiement des arriérés des autres agents, non encore évalués, n'est pas prévu
Total	68 041 860	

Sources : Budget 2015

De l'observation du tableau, l'on note une **accumulation des arriérés de la commune (faiblesse)**.

L'analyse du tableau permet de constater que la commune n'a pas prévu le paiement des arriérés des agents permanents. Ces arriérés sont constitués des moins perçus issus des reclassements, des avancements et aussi de l'application du coefficient de 1,25 sur le point indiciaire. De plus, il faut noter que du fait de l'accumulation des de la dette envers la CNSS, cette dernière a suspendu toutes prestations au profit des agents de la commune depuis 2012. La CNSS exige à la commune l'adoption d'un plan d'amortissement de sa dette ; ce que la commune n'a pas fait. Ceci laisse les agents de la commune entre autres, sans allocations

familiales depuis 2012. De même, les frais de carburation dus aux agents et même aux services déconcentrés au titre des années 2013 et 2014 n'ont été payés qu'à hauteur de 50%. Tout ceci laisse superposer des risques de tensions sociales à la mairie de Zagnanado. Nous relevons donc l'existence des **risques élevés de tensions sociales à la mairie (menace)**.

Les résultats d'exécution de la section de fonctionnement nous amènent à nous intéresser aux détails du fonctionnement de la commune.

Analyse des recettes de fonctionnement de 2003 à 2014

Les recettes de fonctionnement de la commune de Zagnanado comprennent globalement les recettes propres ou internes et les recettes extérieures. Les recettes propres sont composées des recettes fiscales recouvrées par le service des impôts, les recettes non fiscales recouvrées par les services de la mairie sous la direction de la recette perception et les recettes partagées ou rétrocédées par l'Etat.

Les recettes extérieures sont constituées des subventions ou dotations de fonctionnement de l'Etat ou des appuis institutionnels des partenaires techniques et financiers ou de la coopération décentralisée. L'évolution de ces différentes recettes se présente comme suit :

**Tableau n°5 : Evolution des composantes des recettes de fonctionnement
de 2003 à 2014**

Année	Recettes non fiscales	Recettes fiscales	Autres produits	Total des recettes propres	Transferts reçus (Suventions)	Total des recettes fonctionnement
	70	71	75 - 77-82 - 84- 88		74	
2 003	6 373 050	17 504 288	9 126 935	33 004 273	3 750 444	36 754 717
2 004	12 483 100	23 301 431	1 600 000	37 384 531	9 456 208	46 840 739
2 005	17 360 608	19 327 850	9 021 197	45 709 655	27 733 777	73 443 432
2 006	15 166 116	21 187 731	258 209	36 612 056	36 100 743	72 712 799
2 007	12 242 675	24 757 960	8 721 151	45 721 786	43 428 009	89 149 795
2 008	27 229 431	21 218 180	408 104	48 855 715	15 472 391	64 328 106
2 009	29 814 325	25 723 636	200 000	55 737 961	53 390 084	109 128 045
2 010	20 246 400	28 118 376	11 213 727	59 578 503	34 111 743	93 690 246
2 011	26 664 200	23 272 891	6 259 680	56 196 771	34 066 940	90 263 711
2 012	22 296 600	38 989 236	1 592 030	62 877 866	32 537 667	95 415 533
2 013	20 557 510	45 675 457	6 698 200	72 931 167	41 240 099	114 171 266
2 014	15 921 105	35 128 458	7 359 173	58 408 736	13 574 205	71 982 941

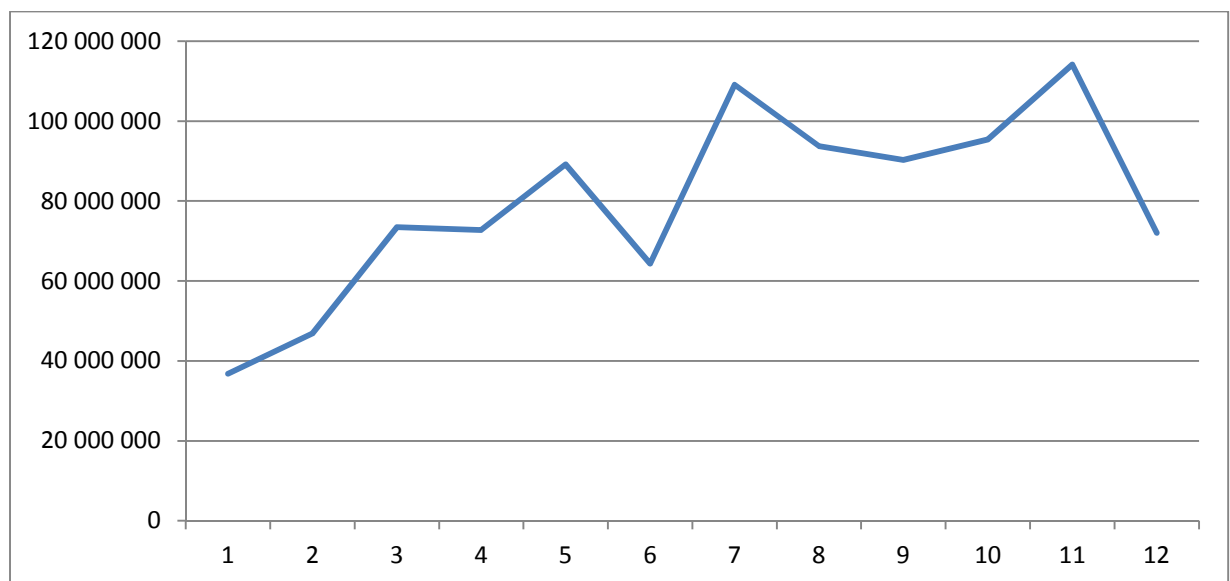
Source : CANAFIL Bénin et budget 2015

NB : Un montant de 11 635 869 F du fonctionnement a été imputé à torts au compte 118 en 2008. Il a été rattaché au compte 70.

De l'observation du tableau, nous faisons nos commentaires rubrique par rubrique.

Le total des réalisations des recettes de fonctionnement n'ont pas connu un accroissement soutenu depuis l'avènement de la décentralisation. En effet, on note une instabilité dans l'évolution de ces recettes comme le montre la représentation graphique ci-dessous :

Figure n°1 : Evolution globale des recettes de fonctionnement de 2003 à 2014

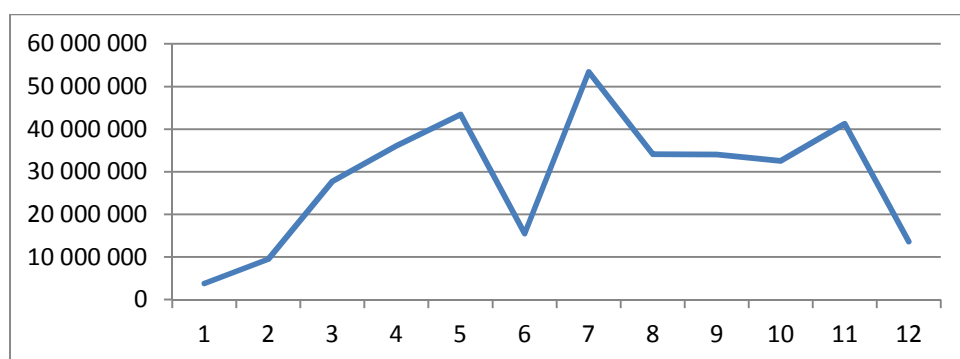


Source : Tableau n°5

De l’observation de la figure, nous constatons un accroissement globalement soutenu des recettes de 2003 à 2007. Mais cette allure sera brisée en 2008. De cette année jusqu’en 2014, l’évolution des réalisations de recettes de fonctionnement se présentera sous la forme de la lettre « M ». Ceci nous permet de conclure l’instabilité de l’évolution des recettes de fonctionnement.

Cette instabilité est beaucoup plus liée aux transferts reçus de l’Etat comme indique la figure ci-après :

Figure n°2 : Evolution des transferts reçus au fonctionnement, 2003 à 2014

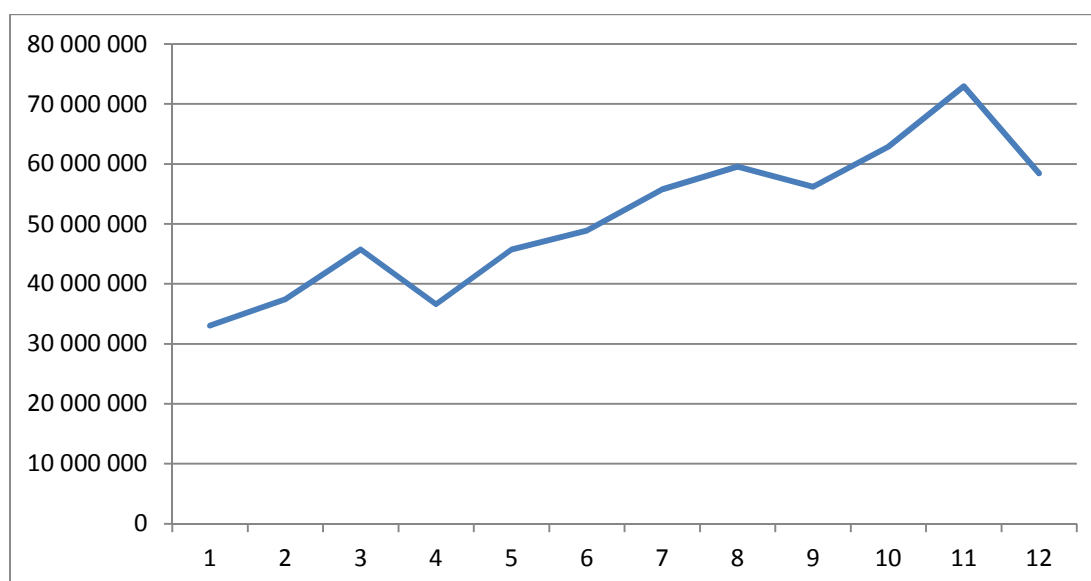


Source : CANAFIL Bénin et budget 2015

De l'observation de la figure, on constate un accroissement globalement soutenu des subventions de l'Etat de 2003 à 2007. Mais cette allure sera brisée en 2008. En 2009, le montant de ces subventions va atteindre son pic avant de chuter encore l'année suivante. De 2011 à 2012, l'évolution est relativement stable avant de connaître une petite augmentation en 2013. Mais en 2014, ces transferts connaîtront une chute brutale pour venir à un très bas niveau que la commune n'a plus connu il y a 10 ans. Tout ceci nous permet de conclure **l'instabilité de l'évolution des transferts de l'Etat et des recettes de fonctionnement (faiblesse).**

Mais si cette faiblesse est constatée au niveau de l'évolution des transferts, cela ne sera pas le cas des ressources propres de la commune comme indique la figure n°3.

Figure n°3 : Evolution des ressources propres



Source : Tableau n° 5

De l'observation de la figure, on note un accroissement relativement stable des recettes propres. Mais nous constatons ici la lenteur de cet accroissement. En effet de, 2003 à 2005, les recettes fiscales ont connu une légère évolution avant de chuter en 2006. Elles ont repris en 2007 avec le niveau de 2006 et ont évolué

timidement jusqu'en 2010. Elles ont connu une légère chute en 2011 avant d'atteindre un peu plus vite le pic de l'évolution globale en 2013. Mais une troisième chute a ramené les recettes à leur niveau de 2010. De ces observations, nous relevons la **faiblesse de l'effort de mobilisation des recettes propres (faiblesse)**.

Ces ressources propres de la commune n'arrivent pas à couvrir des charges élémentaires comme celles du personnel et des élus malgré l'énorme gisement fiscal dont dispose la commune. Le tableau ci-dessous illustre la situation.

Tableau n°6 : Capacité de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres de 2003 à 2014

Année	Recettes propres (hors RP) (70, 71-713, 75, 77, 82, 84, 88)	Recettes partagées (713)	Total des ressources propres (C=A+B)	Charges du personnel (66)	Résultat N°1 (E=A-D)	Résultat N°2 (F=C-D)	Indemnité des élus (655)	Résultat N°4 (H=C-D-G)
2 003	22 530 436	10 473 837	33 004 273	22 677 742	-147 306	10 326 531	0	10 326 531
2 004	30 869 303	6 515 228	37 384 531	28 256 880	2 612 423	9 127 651	0	9 127 651
2 005	39 829 656	5 879 999	45 709 655	18 063 399	21 766 257	27 646 256	10 624 550	17 021 706
2 006	27 927 056	8 685 600	36 612 656	29 362 405	-1 435 349	7 250 251	9 285 910	-2 035 659
2 007	35 305 786	10 416 000	45 721 786	32 120 943	3 184 843	13 600 843	10 340 000	3 260 843
2 008	28 887 046	8 332 800	37 219 846	29 947 961	-1 060 915	7 271 885	7 991 360	-719 475
2 009	44 580 916	11 157 045	55 737 961	45 835 090	-1 254 174	9 902 871	16 018 280	-6 115 409
2 010	42 862 469	16 716 034	59 578 503	50 425 169	-7 562 700	9 153 334	17 875 290	-8 721 956
2 011	40 218 065	9 719 026	49 937 091	54 285 092	-14 067 027	-4 348 001	16 546 000	-20 894 001
2 012	41 393 861	21 484 005	62 877 866	59 584 697	-18 190 836	3 293 169	17 690 516	-14 397 347
2 013	50 733 674	22 197 493	72 931 167	60 504 981	-9 771 307	12 426 186	10 242 500	2 183 686
2 014	49 349 353	9 059 383	58 408 736	57 583 870	-8 234 517	824 866	8 097 500	-7 272 634

NB Le compte 75 comporte des ressources destinée à l'intermédiation sociale dont la contrepartie en dépenses se trouve sur le compte 65

Source : CANAFIL Bénin, budget 2015 et calculs personnels

De l'observation du tableau, nous constatons que les ressources propres mobilisées par la mairie et le service des impôts n'arrivent pas à couvrir depuis 2008 les charges du personnel. Il faut qu'on y ajoute d'abord les reversements et les restitutions sur impôts et taxes faits par l'Etat. Mais si nous ajoutons aux

charges du personnel celles des élus, nous remarquons que le montant total des ressources propres n'arrive pas à couvrir ces charges. Même si en 2012 on note un résultat positif de 2 183 686 F CFA, cela n'influence pas le constat global car depuis 2012, la commune accumule des arriérés sur les charges du personnel et des élus. De plus, il faut enlever des recettes propres des fonds affectés qui sont imputés au compte 75 et dont la contrepartie en dépense se trouve sur le compte 65. Il ressort donc que la commune présente déjà un besoin de financement même pour faire face aux charges du personnel et des élus. De tout ce qui précède, nous pouvons donc relever **l'insuffisance des ressources propres à couvrir les charges de personnel et des élus (faiblesse).**

Une fois l'état des lieux à l'interne fait, nous abordons à présent celui externe.

II. 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 de la macro environnement.

1- Etat des effets du microenvironnement sur les activités observées au SAFE.

Il s'agit ici des acteurs externes mais proches des réalités de la mairie. Nous avons : les usagers, fournisseurs, structures partenaires et structures concurrentes. Nos observations sont faites par rapport à chacun de ces acteurs.

a) Etat des lieux par rapport usagers.

Les usagers de la mairie sont constitués des personnes qui, sollicitent les prestations de la mairie soit en matière d'état civil, soit pour les affaires domaniales d'une part. D'autre part, elles peuvent souhaiter avoir des informations sur la commune. Il faut noter que la mairie dispose d'un tableau d'affichage où l'utilisateur peut connaître les différences prestations de la mairie, leur

coût et les différentes pièces à fournir. Nous constatons donc **l'existence d'un tableau d'affichage des prestations de la mairie (opportunité pour la mobilisation des ressources)**. Mais si l'utilisateur peut s'informer facilement sur les prestations de la commune, il n'est pas la bienvenue s'il désire des informations sur les finances locales. En effet aucune information financière n'est à la disposition du public, même pas les budgets ni les comptes administratifs de la commune. Il s'agit du problème de l'indisponibilité des informations financières que nous avons déjà souligné.

Les usagers regroupent aussi les électeurs qui espèrent une amélioration de leurs conditions de vie. Les activités de l'administration de Zagnanado sont fortement influencées par les **exigences de ces électeurs (menace sur la gestion des finances locales)**. En effet, ces derniers, à qui des promesses électorales ont été faites, regardent la mairie comme source des solutions à tous leurs problèmes quelle que soit leur nature. Ils sont prêts à organiser des marches de protestations lorsqu'ils jugent la gestion du maire non satisfaisante.

b) Etat des lieux par rapport aux fournisseurs.

Les fournisseurs sont des tiers, qui peuvent être des personnes physiques ou morales fournissant des prestations à la commune. Notons ici que les fournisseurs disposent d'un montant important de créances sur la commune. En effet, compte tenu de la situation financière, la commune a constitué beaucoup d'arriérés de paiement. Il existe même des factures de fournitures de bureau, d'entretiens de 2013 et 2014 non encore payées (informations contenues dans la partie annexe du budget 2015). Cet état des choses peut dégrader la confiance des fournisseurs surtout les micros et petites entreprises ne disposant pas d'assez de fonds de roulement pour financer leurs activités sur ce long délais de paiement. Cette crise de confiance peut contribuer à l'exclusion des certaines catégorie de fournisseurs de la commande publique qui jugent la mairie non crédible. Tout ceci nous permet

de relever l'existence d'un **risque de dégradation de la crédibilité de la mairie pour les fournisseurs (menace sur l'exécution du budget)**

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, Born fondern, Caire Bénin, l'Ambassade de la France. Ces partenaires appuient la commune dans différents domaines. Nous constatons ici l'**existence de plusieurs partenaires techniques et financiers de la commune (opportunité pour la gestion financière de la commune)**.

d) Etat des lieux par rapport aux structures concurrentes.

Les structures concurrentes de la mairie de Zagnanado sont constituées des mairies des autres communes. En effet, il y a des communes voisines qui pratiquent des tarifs et des prestations de qualité supérieure. Ce qui d'une part, incite des contribuables de la commune à la fraude et d'autre part, draine les usagers de la mairie vers les services des communes voisines. De même, les citoyens de la commune apprécient les politiques de développement des autres meilleures communes et exigent un tel dynamisme de l'administration. Ils ont le même comportement en comparant les tarifs ou taux d'imposition pratiqués dans les autres communes. De plus, les évaluations suivies de classement des communes faites par l'Etat ou les partenaires, amènent les citoyens à désapprouver la gestion communale lorsque certaines communes, jugées moins importantes, occupent un rang meilleur que celui de leur commune. Nous notons alors **l'influence des politiques des communes voisines sur la commune (menace sur la gestion financière de la commune)**.

2- Etat des lieux des effets de la 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 n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances. 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 en réglementant les situations de déficit.

De même, les députés avaient fait en 2014 une enquête parlementaire sur la gestion des Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). A l'issue de cette enquête, il a été révélé que les maires utilisent les ressources du FADeC investissement pour le fonctionnement de l'administration communale. Ce constat, qui a animé l'actualité nationale, peut amener les députés à voter une loi interdisant toute utilisation du FADeC investissement pour fonctionnement. Il faut signaler que le manuel de procédure du FADeC a proscrit un tel comportement des communes. Mais cette interdiction de consommation des ressources d'investissement au fonctionnement n'a pas véritablement une portée juridique contraignante.

Si d'une manière ou d'autre l'Etat arrive à prendre un acte normatif interdisant toute situation de déficit d'exécution des communes, la commune de Zagnanado se trouverait dans des complications financières. En effet, depuis 2008, la commune enregistre des déficits atteignant des taux de plus de 40% des recettes de fonctionnement. C'était le cas en 2011 et 2012. Le montant total des charges fixes du personnel permanent actuel est supérieur au total des réalisations de recettes de fonctionnement de 2014. Ceci nous permet de relever l'existence d'un **risque de crise des finances locales à Zagnanado lié à la possibilité d'interdiction des déficits d'exécution (menace sur la gestion financière de la commune)**.

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 termes d'accompagnement et d'assistance dans le but d'accroître les échanges commerciaux. Ceci suppose un partenariat d'échange entre les opérateurs économiques et la commune. Il faut noter qu'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. Nous constatons au Service des Affaires Financières et Economiques (SAFE), **l'existence d'un logiciel de gestion financière et comptable de communes (force)**. Toutefois, il convient de souligner **l'inexistence d'interconnexion entre les services (faiblesse)**. En effet, faute de cette interconnexion, le logiciel étant sur un ordinateur du SAFE, les services de planification et technique ne peuvent pas utiliser cet outil bien qu'il dispose des fonctions relevant de leur compétence. En outre, la Division des Affaires Economiques du SAFE n'utilise pas le logiciel du fait qu'il est dans le bureau du chef de service. Elle est obligée de gérer ses affaires courantes avec des bases Excel quand bien même toutes ses activités sont prises en compte dans l'application.

De plus, malgré l'importance de l'internet au XXI^e siècle, nous constatons **l'inexistence de connexion internet à la mairie de Zagnanado (menace sur la gestion des finances locales)**. Ceci ne permet pas de faire efficacement des recherches sur les finances locales ni l'échange d'informations à distance.

d) Observations 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, valeurs très sensible aux variations conjoncturelles. En plus, 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 (menace sur la gestion des finances locales).

Annexe 5 : Formulation des hypothèses de l'étude.

✚ Hypothèse liée au problème spécifique n°1.

L'analyse de l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement dans le contexte et de la commune de Zagnanado nous conduit à nous rendre compte que quatre causes peuvent être à la base de ce problème :

- a) mauvaise pratique budgétaire;
- b) la satisfaction des revendications syndicales au niveau national ;
- c) l'inconscience des dirigeants communaux ;
- d) recrutement anarchique du personnel.

En nous référant à la perspective théorique qui explique mieux le comportement des dirigeants locaux en matière de dépenses, l'identification de la cause supposée la plus plausible est celle qui réunit l'avis de la perspective théorique. Au nombre de ces quatre causes retenues, nous estimons que celle relative au recrutement anarchique de personnel explique mieux le problème. En effet, la mauvaise pratique budgétaire caractérisée par la non sincérité des prévisions budgétaires, le suivi non rigoureux du budget et l'absence d'utilisation d'outils modernes de gestion peuvent amener les acteurs à faire des dépenses en méconnaissance de la situation réelles des finances communales. Mais cette cause n'est pas la véritable source du problème. Quant à la satisfaction des revendications syndicales au niveau national, elle peut être à la base du problème en résolution. En effet, elle concerne la revalorisation du point indiciaire, le relèvement du niveau du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) qui ont des incidences financières sur le budget de la commune. Mais ces revendications ne concernent pas seulement la commune de Zagnanado, elle est nationale. Elle ne peut donc expliquer la situation financière actuelle de la commune. En ce qui concerne l'inconscience des dirigeants communaux, elle peut

justifier le problème. En outre, il s'agit du comportement des autorités locales qui gèrent leur structure sans aucune logique de performance occasionnant des surcoûts à la charge de la commune. Mais cette cause ne peut expliquer utilement le problème de l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement.

Ainsi, notre hypothèse se libelle comme suit : **l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement est dû au recrutement anarchique de personnel (Hypothèse n°1).**

Hypothèse liée au problème spécifique n°2

La faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres peut s'expliquer par :

- a) les financements extérieurs (FADeC et l'appui des PTF);
- b) le manque de moyens financiers, humains et matériels ;
- c) l'incidence de la pauvreté ;
- d) l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement des recettes.

Pour les quatre causes identifiées, seule la dernière relative à l'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement des recettes explique mieux la situation actuelle de la mobilisation des ressources propres de la commune. Par ailleurs, les financements extérieurs (FADeC et l'appui des partenaires techniques et financiers) ne sauraient être des facteurs démobilisant des ressources. Au contraire, ils doivent aider les collectivités à renforcer les capacités à travers la mise en place d'infrastructures productives. Quant au manque de moyens financiers, humains et matériels, il ne peut être retenu. En effet, la mairie de Zagnanado reçoit d'importants appuis financiers de ses partenaires (Plan Bénin, GIZ) dans le cadre de la mobilisation des ressources. Il dispose aussi d'un personnel suffisant. En ce qui concerne l'incidence de la

pauvreté. En effet, la faiblesse extrême des revenus et un nombre élevé de pauvres constituent des obstacles à la mobilisation des ressources fiscales. Mais cette cause ne peut expliquer le problème de la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune. Ce problème trouve sa source dans l'absence d'une politique performante de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement des recettes ; cette cause réunit l'avis de la perspective théorique. En effet, la situation de mobilisation des ressources de la commune de Zagnanado est caractérisée par le non implication des élus dans le recouvrement, l'absence de communication publique. La mairie n'a aucune information ni sur la liste de ses contribuables, des matières imposées ni sur l'existence des opérateurs économiques. Les agents collecteurs, agents de renseignement des politiques, ne sont pas contrôlés et restent sans traitements pendant des trimestres. C'est pourquoi notre hypothèse se formule comme suit :

L'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement explique la faiblesse de la mobilisation des recettes propres (Hypothèse n° 2).

Hypothèse liée au problème spécifique n°3

La défaillance du contrôle des finances communales peut être liée à :

- a) l'ambiguïté des textes organisant le contrôle des finances locales ;
- b) le niveau embryonnaire de la décentralisation ;
- c) le laxisme des acteurs chargés du contrôle
- d) l'indisponibilité de l'information financière et la faiblesse de la capacité technique des acteurs du contrôle.

L'ambiguïté des textes organisant le contrôle des finances locales peut expliquer le problème. En effet, si les règles juridiques ne sont pas bien définies, les agents de contrôle, qui disposent d'une compétence liée, ne peuvent exercer efficacement

leur rôle. Mais cette cause ne peut expliquer le problème car les textes sur la décentralisation ne présentent pas des lacunes de manière à fragiliser le contrôle des finances communales. Quant au niveau embryonnaire de la décentralisation, il peut justifier en partie le problème. Par ailleurs, le Bénin n'a engagé véritablement le processus de la décentralisation que dans les années 2003. Les acteurs se trouvent donc dans un processus d'apprentissage. De ce fait, ils ne maîtrisent pas suffisamment l'ensemble des règles et principes des finances publiques. Mais, cette cause ne peut être retenue car nul n'est censé ignorer la loi. Mieux, les contrôles administratifs et juridictionnels sont assurés par des agents de l'Etat bien expérimentés.

La faiblesse de la capacité technique des acteurs du contrôle ne peut non plus justifier le problème au vue du développement ci-dessus. En ce qui concerne le laxisme des acteurs chargés du contrôle des finances communales, il semble être la source du problème. En effet, si pour diverses raisons, les acteurs mettent une certaine complaisance, négligence dans leur rôle de veille sur l'utilisation des deniers publics, cela ne peut qu'entraîner cette défaillance constatée. Mais malheureusement, la présente cause ne reçoit pas l'avis de notre perspective théorique. Il ressort alors que c'est plutôt l'indisponibilité de l'information financière et la faiblesse de la capacité technique des agents de contrôle qui constituent la source du problème. En effet, à la mairie de Zagnanado, la disponibilité des documents même les plus élémentaires (budget, compte administratif) ne font pas partie des habitudes des gestionnaires locaux. En outre, les documents financiers présentés aux élus ne comportent aucune analyse pouvant les aider dans la prise de décisions. Or, si les élus (choisi entre autre selon le critère de "savoir lire et écrire") ou les citoyens (non organisés) n'ont pas accès à une information fiable sur l'évolution des finances communales, ils ne peuvent exercer aucun contrôle efficace. Cette cause qui explique mieux le problème et reçoit l'avis de notre perspective théorique. C'est pourquoi notre hypothèse est

intitulée : l'indisponibilité des informations financières et la faiblesse de la capacité technique des agents de contrôle sont à la base de la défaillance du contrôle des finances communales (Hypothèse n°3).

Annexe 6 : 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 « **Problématique de l'élimination du déficit structurel de la commune de Zagnanado** », 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 voudrez bien nous accorder.

1- Accroissement rapide des dépenses de fonctionnement

a) Qu'est-ce qui explique selon vous l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement ?

La mauvaise pratique budgétaire (mauvaise condition d'élaboration du budget, absence de suivi rigoureux de l'exécution du budget, etc.)

La satisfaction des revendications syndicales au niveau national.

L'inconscience des dirigeants communaux (Le fait que les responsables de la commune créent de toute pièce des charges sur le budget, ne sont pas conscients de l'état des finances de la commune)

Recrutement anarchique de personnel.

Autres causes (à préciser)

.....

b) Que proposez-vous pour une maîtrise efficace des dépenses de fonctionnement de la commune ?

.....

.....

2- Faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres

a) Qu'est qui justifie selon vous la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune ?

Les financements extérieurs (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)

Le manque de moyens financiers, humains et matériels

L'incidence de la pauvreté (l'état de pauvreté de la majorité de la population rendant difficile la mobilisation des ressources propres)

L'absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement des recettes.

Autres causes (à préciser)

.....

b) Que suggérez-vous pour une mobilisation optimale des ressources propres de la commune ?

.....

.....

3- Défaillance du contrôle des finances communales (contrôles faits par le Receveur Percepteur, le Préfet, les structures de veille citoyenne la population etc.) ?

a) Qu'est-ce qui explique, selon vous, la défaillance du contrôle des finances communales ?

L'ambiguïté des textes organisant le contrôle des finances locales (le fait que les textes organisant le contrôle ne sont pas précis) ;

- Le niveau embryonnaire de la décentralisation au Bénin ;
- Le laxisme des acteurs chargés du contrôle des finances locales;
- L'indisponibilité de l'information financière et la faiblesse de la capacité technique des acteurs du contrôle.
- Autres causes (à préciser)
.....

b) Que préconisez-vous pour une efficacité du contrôle des finances de la commune ?

.....
.....

Merci pour votre collaboration.

Annexe 7 : 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 « **Problématique de l'élimination du déficit structurel de la commune de Zagnanado** », nous aimerions nous entretenir avec vous sur les raisons qui justifient cette défaillance des finances communales. Nous vous remercions pour le temps que vous voudriez bien nous accorder.

- 1- Est-il possible d'utiliser les ressources d'investissement pour le paiement des dépenses de fonctionnement ?
- 2- Est-il normal d'avoir un déficit au niveau de la section de fonctionnement à la fin de l'exécution du budget ?
- 3- Avez-vous une idée sur les soldes de la section de fonctionnement du budget de la commune sur les sept dernières années ?
- 4- Comment s'explique le fait que les dépenses de fonctionnement de la commune connaissent une augmentation rapide depuis 2008 ?
- 5- Qu'est-ce qui peut justifier la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres de la commune malgré l'augmentation des charges de la commune ?
- 6- Pourquoi le Receveur Percepteur paye-t-il des dépenses de fonctionnement avec les fonds FADeC destinés à l'investissement dans la commune ?
- 7- Qu'est-ce qui justifie le fait que le Préfet ne se préoccupe pas de la défaillance des finances de la commune et approuve encore des décisions d'aggravation de cette situation ?
- 8- Qu'est-ce qui explique que les citoyens (les structures de veille citoyenne, la population) ne s'impliquent pas dans le contrôle de la gestion de leurs mandataires ?

9- Que proposez-vous pour la résolution du problème de déficit structurel de la commune ?

Annexe 8 : Causes explicatives des problèmes spécifiques

Tableau n° 1 : Causes de l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement

Causes	Effectifs	Fréquences %
Mauvaise pratique budgétaire	5	12,50%
Satisfaction des revendications syndicale au niveau national	0	0%
Inconscience des dirigeants communaux	17	42,50%
Recrutement anarchiques du personnel	18	45,00%
Autres causes	0	0%
TOTAL	40	100%

Source : Résultats de notre enquête, 2015.

Tableau n°2 : Causes de la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres

Causes	Effectifs	Fréquences %
Financements extérieurs	1	2,50%
Incidence de la pauvreté	0	0%
Manque de moyens financiers, humains et matériels	2	5,00%
Absence d'une politique efficace de maîtrise du potentiel fiscal et de recouvrement des recettes	37	92,50%
Autres causes	0	0%
TOTAL	40	100%

Source : Résultats de notre enquête, 2015.

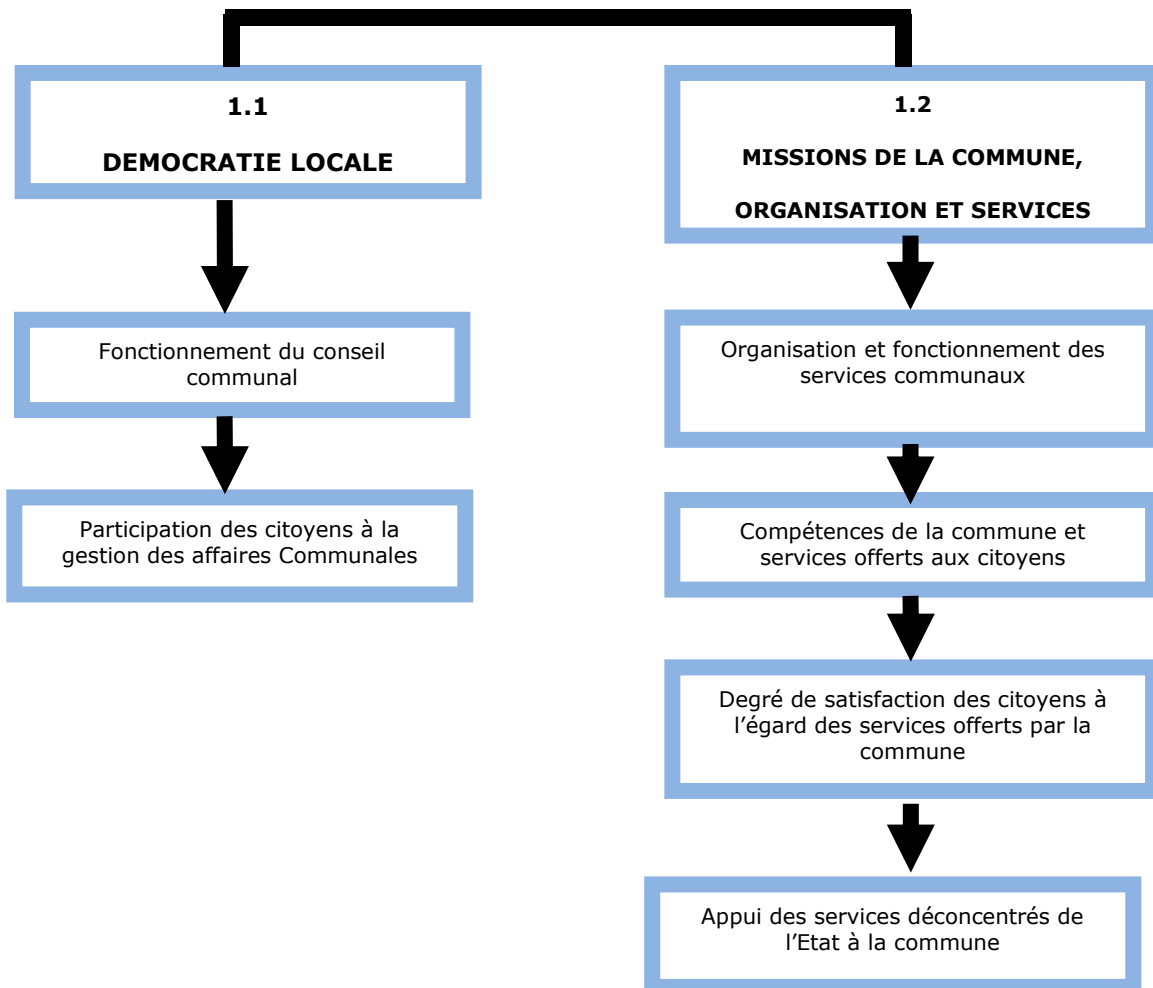
Tableau n°3 : Causes de la défaillance du contrôle des finances communales

Causes	Effectifs	Fréquences %
Ambiguïté des textes organisant le contrôle des finances locales	0	0%
Le niveau embryonnaire de la décentralisation au Bénin	0	0,0%
Laxisme des acteurs chargés du contrôle des finances locales	12	30,00%
Indisponibilité de l'information financière et la faible capacité technique des acteurs de contrôle	20	50,00%
Autres causes (les pratiques de corruption dans le contrôle des finances locales)	8	20,00%
TOTAL	40	100%

Source : Résultats de notre enquête, 2015.

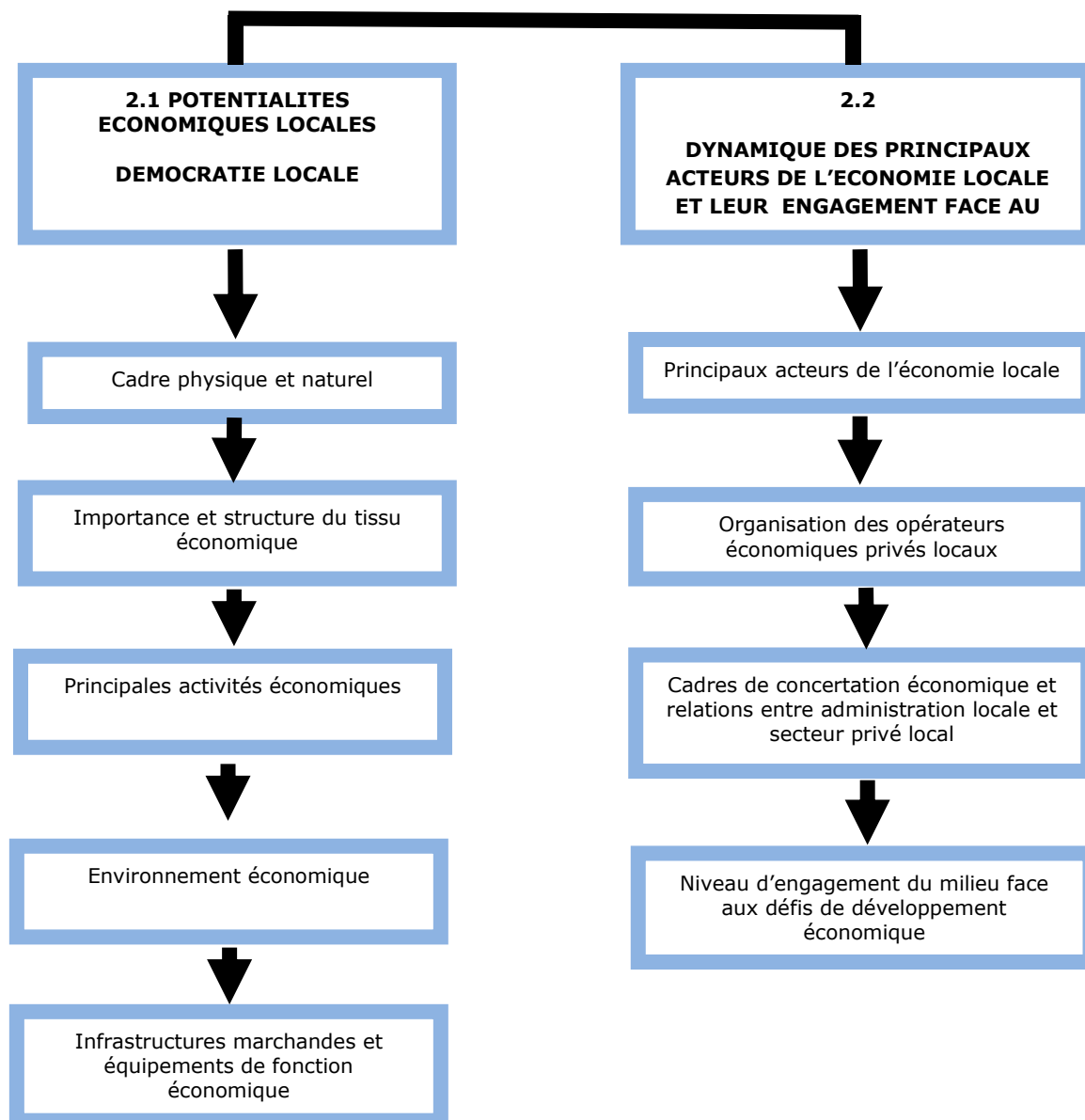
Annexe n°9 : Processus du DIEF

Schéma 1 : Processus du Diagnostic Institutionnel et Organisationnel de la Commune (DIOC)



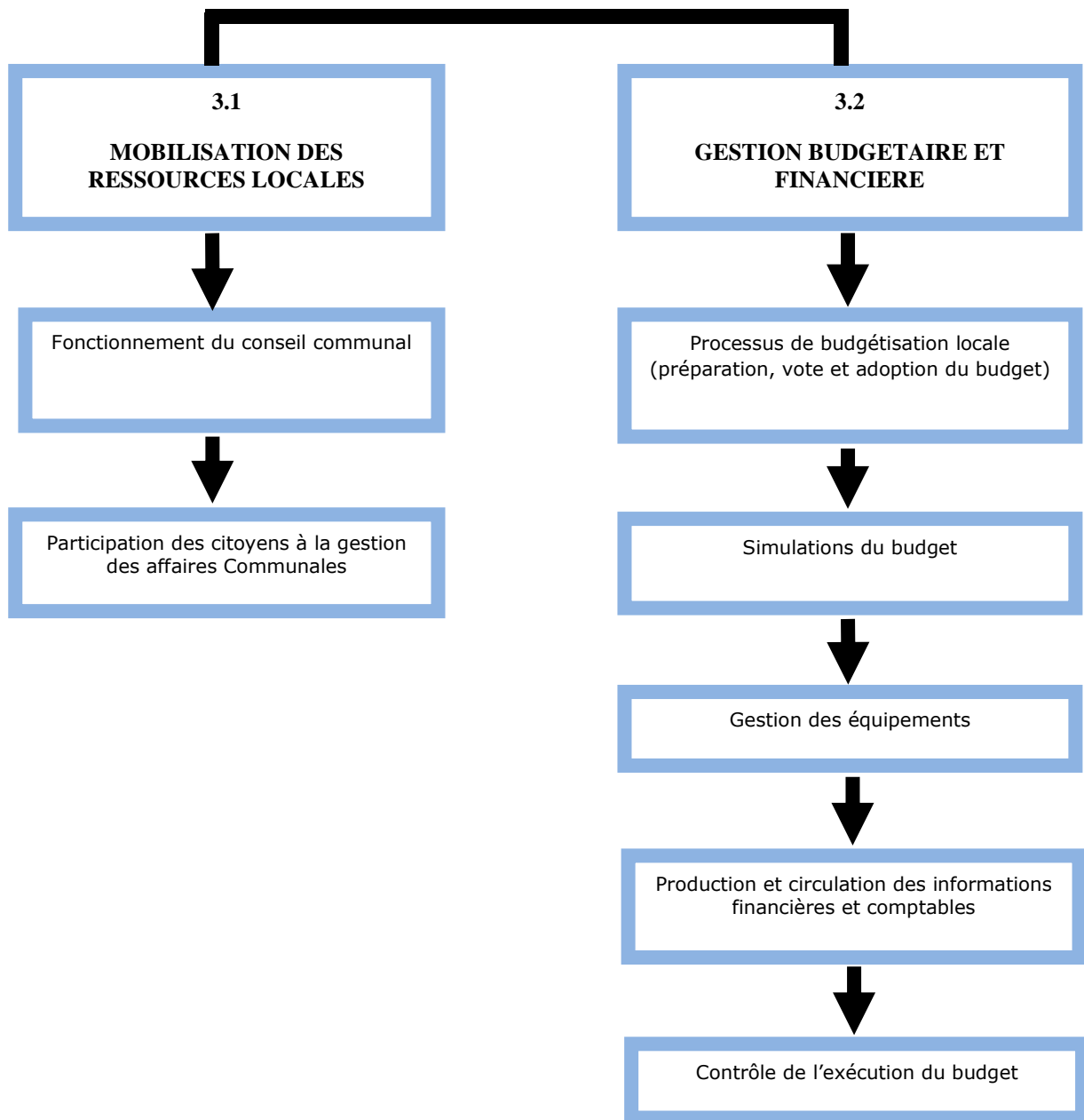
Source : Guide SAFIC, Version 2009.

Schéma n°2 : Processus de Diagnostic Économique de la Commune (DEC)



Source : Guide SAFIC, Version 2009.

Schéma n°3 : Processus de Diagnostic Financier de la Commune (DFIC)



Source : Guide SAFIC, Version 2009.

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	ii
REMERCIEMENTS.....	v
LISTE DES SIGLES	vi
LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES FIGURES.....	viii
GLOSSAIRE.....	ix
RESUME.....	x
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : DU CADRE DE L'ETUDE AU CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE.....	3
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage.....	4
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage.....	4
I- Cadre institutionnel de l'étude : la mairie de Zagnanado.....	4
A- Historique et missions de la mairie de Zagnanado.....	4
B- Structure organisationnelle de la mairie de Zagnanado.....	6
II- Cadre physique et environnemental de l'étude.....	7
A- Cadre physique de l'étude : le SAFE.....	7
B- Le cadre environnemental de la mairie de Zagnanado.....	8
Paragraphe 2 : Observations de stage.....	8
I- Etat des lieux sur la réalisation des activités du SAFE.....	9
II- Bilan des observations : atouts et problèmes.....	9
A- Atouts (forces et opportunités).....	9
B- Problèmes (faiblesses et menaces).....	10
III- Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre.....	11
A- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts.....	11
B- Synthèse des problèmes possibles à résoudre.....	12
Section 2 : Problématique de l'étude.....	15
Paragraphe 1 : Choix du groupe de problèmes à résoudre et du thème de l'étude.....	15
I- Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre.....	15
A- Choix du groupe de problèmes à résoudre.....	15
B- Spécification du problème à résoudre choisi (PAR).....	17

II- Choix du thème de l'étude.....	18
Paragraphe 2 : Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique.....	20
I- Perspectives théoriques de réflexion sur le problème à résoudre.....	20
A- Perspective théorique de réflexion sur le problème général.....	20
B- Perspectives théoriques de réflexion liées aux problèmes spécifiques.....	21
CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE..	25
Section 1 : Des objectifs à la revue de la littérature	26
Paragraphe 1 : Cadre théorique de base et tableau de bord de l'étude.....	26
I- Cadre théorique de base de l'étude : objectifs et hypothèses de recherche.....	26
A- Objectifs de l'étude.....	26
B- Hypothèses de l'étude.....	28
II- Tableau de bord de l'étude.....	28
Paragraphe 2 : Revue de la littérature.....	30
I- Contributions antérieures sur le problème général de l'existence de déficit structurel d'exécution.....	30
II- Revue de la littérature sur l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement	33
III- Contributions antérieures sur la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres.....	36
IV- Revue de la littérature sur la défaillance du contrôle des finances locales.....	39
Section 2 : Choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses.....	42
Paragraphe 1 : Choix de l'approche empirique de l'étude.....	42
I- Objectif, cadre de l'étude et identification de la population mère.....	43
A- Objectif de l'enquête.....	43
B- Cadre de l'enquête et identification de la population mère.....	43
II- Technique et outils de collecte des données.....	44
A- L'échantillonnage.....	44
B- Outils de collecte des données.....	44
III- Technique de dépouillement et outils statistiques de présentation des données.....	44
A- Technique de dépouillement des données.....	44
B- Outils statistiques de présentation des données.....	45
Paragraphe 2 : Choix des approches théoriques de l'étude.....	45
I- Choix de l'outil théorique d'analyse de chaque problème spécifique.....	45
A- Choix théorique lié à l'accroissement rapide des dépenses de fonctionnement.....	45
B- Choix théorique lié à la faiblesse de l'effort de mobilisation des ressources propres... ..	46
II- Conditions générales de vérification des hypothèses.....	47

B- Conditions de confirmation ou d’infirmité statistiques des hypothèses... 48	48
CHAPITRE DEUXIEME : DE LA COLLECTE DES DONNEES AUX CONDITIONS DE	
MISE EN ŒUVRE DE LA SOLUTION.....	49
Section 1 Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données	50
Paragraphe 1 : Collecte et dépouillement des données.....	50
I- Préparation de l’enquête.....	50
II- Réalisation de l’enquête.....	50
Paragraphe 2 : Présentation et analyse des données.....	51
I- Présentation et analyse des données par rapport à l’accroissement rapide des dépenses de fonctionnement.....	51
A- Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS1.....	51
B- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS1	52
II- Présentation et analyse des données par rapport à la faiblesse de l’effort de mobilisation des ressources propres de la commune	53
A- Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS2.....	53
B- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS2	54
III- Présentation et analyse des données par rapport à la défaillance du contrôle des finances locales.....	55
A- Présentation des données et des grandes tendances relatives au PS3.....	55
B- Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS3.....	56
Section 2 : La solution unifiée et les conditions de sa mise en œuvre	57
Paragraphe 1 : La mise en place du plan de redressement suite à un diagnostic institutionnel, économique et financier.....	58
I- Vue d’ensemble sur la réalisation du diagnostic institutionnel, économique et financier de la commune de Zagnanado.....	58
A- L’utilité du DIEF.....	58
B- Les composantes du DIEF.....	59
II- Présentation du plan de redressement de la commune.....	61
A- Démarche globale d’élaboration du plan de redressement.....	61
B- Contenu du plan de redressement.....	63
Paragraphe 2 : Les conditions de mise en œuvre de la solution proposée.....	67
I- La prise de conscience, condition essentielle de réussite de la réforme.....	67
A- L’acceptation de la réforme.....	67
B- Les mesures provisoires transitoires.....	68
C- La recherche de l’efficacité dans la démarche.....	68
II- La confiance, base d’un nouveau départ.....	68
CONCLUSION.....	71

ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES..... 72

ANNEXES..... 75

TABLE DES MATIERES 121