



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Université d'Abomey-Calavi

Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature



Mémoire de fin de formation au cycle II pour l'obtention du diplôme d'Administrateur des Finances et du Trésor

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Finances et Trésor

Année académique :

2014-2015

CONTRIBUTION A UNE GESTION EFFICACE DU
BUDGET DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI

Réalisé et soutenu par Loyse Lorraine O. T. OBAGOU

Maître de stage :

Yvette FADEGNON

*Directrice des Ressources
Financières de la Mairie
d'Abomey-calavi*

Directeur de mémoire :

Moussiliou MAMADOU
*Administrateur du Trésor
Chargé de cours à l'ENAM*

Décembre 2015

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Yves SOGLO

VICE-PRESIDENT : Félix Hounsa FANOUE

MEMBRE : Césaire AMOUSSOU

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

DEDICACE

Je dédie ce mémoire :

A

- ❖ Mon père Pierre OBAGOU et ma mère Victorine GNAHO ;
- ❖ Mon adorable fils Axel James Dylan et son papa ASSOGBA Medhys Nathaniel ;
- ❖ Mon frère Leslly OBAGOU.

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail n'a été possible que grâce à une collaboration permanente et franche de nombreuses personnes de bonne volonté. Qu'il nous soit permis ici de leur témoigner nos sincères et profondes gratitude. Nous voudrions remercier particulièrement :

- ❖ Notre Directeur de mémoire, Monsieur Moussiliou MAMADOU, vos sages conseils et votre sens du travail bien fait nous ont guidée dans la rédaction de ce mémoire. Vous n'avez ménagé ni votre temps, ni votre santé pour nous aider dans la réalisation de ce travail. Nous vous prions de croire en notre vive reconnaissance ;
- ❖ Notre Maître de stage : Madame Yvette FADEGNON pour nous avoir suivie, orientée et fourni les informations nécessaires pour la rédaction de ce mémoire malgré ses multiples occupations ;
- ❖ Tout le personnel de la Direction des Ressources Financières de la Mairie d'Abomey-calavi ;
- ❖ Son Excellence, le Président du jury et les honorables membres du Jury, qui nous font l'honneur d'apprécier notre travail ;
- ❖ Monsieur Nicaise MEDE, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), le personnel administratif et technique et tous les enseignants de l'ENAM qui ont su avec beaucoup de tact nous former pour nous mettre au service de notre pays ;
- ❖ Nos belles sœurs et beaux frères pour leur soutien ;
- ❖ Tous nos amis qui nous ont aidée tout au long de la rédaction de ce mémoire en particulier Hélène ATCHOU.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

CC: Conseil Communal

DRF: Direction des Ressources Financières

ENAM: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

FADeC: Fonds d'Appui pour le Développement Communal

INSAE : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

PAGeFCOM : Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales

PAR : Problèmes à Résoudre

PDC : Plan de Développement Communal

PGUD : Programme de Gestion Urbaine Décentralisé

PNDCC: Programme National de Développement Conduit par les Communautés

PPEA : Programme Pluriannuel d'appui au secteur Eau et Assainissement

PUGEMU : Projet d'Urgence de Gestion Environnemental en Milieu Urbain

RP : Receveur Percepteur

SBC : Service du Budget et de la Comptabilité

LISTE DES TABLEAUX

| N° | Titres | Pages |
|----|--|-------|
| 1 | Point des engagements certifiés non soldés de 2010 à 2014 | 16 |
| 2 | Evolution des recettes et dépenses de la commune d'Abomey-Calavi de 2010-2014 | 17 |
| 3 | Evolution du compte 7031 (Droit de mutation) | 18 |
| 4 | Evolution du compte 7126 (Taxe sur les affiches) | 18 |
| 5 | Evolution du compte 7033 (Exploitation des carrières et mines dans la commune) | 19 |
| 6 | Evolution du compte 7064 (Droit de stationnement et de parking) | 19 |
| 7 | Evolution du compte 70681 (Produits issus des droits de recasement) | 20 |
| 8 | Evolution du compte 7112 (Contributions foncières des propriétés bâties et non bâties) | 21 |
| 9 | Poids des dépenses de fonctionnement et d'investissement par rapport aux recettes totales de 2010 à 2014 | 21 |
| 10 | l'équilibre financier de la commune d'Abomey-Calavi | 23 |
| 11 | Regroupement des problèmes par centres d'intérêt | 29 |
| 12 | Objectifs de l'étude | 39 |
| 13 | Tableau de bord de l'étude (TBE) | 42 |
| 14 | Tableau de synthèse de l'étude (TSE) | 62 |

LISTE DES GRAPHIQUES

| N° | Titres | Pages |
|----|--|-------|
| 1 | Répartition des opinions des enquêtés sur les causes du manque de sincérité des prévisions budgétaires | 52 |
| 2 | Répartition des opinions des enquêtés sur le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune | 53 |
| 3 | Répartition des opinions des enquêtés sur le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement | 54 |

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

Budget à base zéro : Budget élaboré à base de statistiques actualisées, il s'oppose à la procédure classique pour établir un budget qui consiste à considérer comme acquis celui de l'année précédente et à travailler de manière incrémentale.

Collectivités territoriales: Groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités locales ; elles gèrent leurs propres ressources.

Commune : Collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la loi. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et aussi l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Décentralisation : Transfert de pouvoir de décision à des intéressés eux-mêmes, à qui on a reconnu des intérêts distincts et la compétence de gérer eux-mêmes ou de faire gérer par leurs élus, ces intérêts.

Dépenses budgétaires : Ensemble des dépenses de fonctionnement et celles d'investissement prévues au budget à exécuter au cours d'une année considérée.

Développement local : Manifestation de la volonté politique des acteurs de promouvoir le développement du territoire sur lequel ils vivent en vue d'améliorer la situation socio-économique des populations.

Evasion fiscale : consiste de la part du contribuable à profiter des défaillances des textes pour échapper à ses obligations.

Mandat de paiement : Titre de paiement émis par l'ordonnateur et adressé au comptable public pour prise en charge et paiement.

Plan de trésorerie : Plan prévisionnel des encaissements et décaissements futurs d'une entité.

Recettes fiscales : Divers impôts et taxes perçus par l'administration fiscale pour le compte de la Mairie.

Recettes non fiscales : Recettes collectées par la commune elle-même, pour faire face à ses besoins. Elles proviennent de la perception de droits, taxes ou redevances

Ressources propres : Ensemble des ressources recouvrées directement par les services de la Mairie. Elles proviennent exclusivement des activités menées par la commune, ou de l'exploitation du domaine ou du patrimoine

Ressources financières : Ensemble des moyens pécuniaires que la commune utilise pour son fonctionnement et pour la réalisation des investissements.

RESUME

Le budget communal est l'instrument de mise en œuvre des politiques définies par les organes locaux. La mairie d'Abomey-calavi, notre structure d'accueil de stage est confrontée à un certain nombre de problèmes dans sa gestion budgétaire. L'état des lieux effectué sur place a révélé des insuffisances dont notamment :

- le manque de sincérité des prévisions budgétaires ;
- le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune ;
- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Pour apporter des solutions à ces problèmes afin de contribuer à une gestion efficace du budget de ladite structure, nous avons choisi de réfléchir sur le thème : « Contribution à une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi ».

La recherche des causes liées aux problèmes en résolution nous a permis de formuler des hypothèses qui s'énumèrent comme suit : la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires explique le manque de sincérité des prévisions budgétaires, le manque de stratégie de mobilisation des ressources est à l'origine du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune et l'insuffisance de l'épargne brute explique la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Les enquêtes menées afin de vérifier ces hypothèses révèlent que les deux premières hypothèses sont vérifiées tandis que la dernière est infirmée. Au regard de ce diagnostic et en vue de contribuer à une meilleure gestion budgétaire au sein de la commune, des approches de solutions ont été proposées ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....4

 section 1 : cadre de réalisation de l'étude et observations de stage5

 section 2 : choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude.....26

CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE36

 Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude 37

 Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....50

CONCLUSION..... 62

BIBLIOGRAPHIE..... 64

ANNEXES..... 66

TABLE DES MATIERES..... 71



INTRODUCTION

Soucieux de son développement et pour favoriser l'émergence de l'État de droit, le Bénin a fait le choix du régime démocratique lors de l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990. Ce grand pas a conduit le Bénin, dès 2003, au processus de la décentralisation défini comme la libre administration des collectivités territoriales par des élus. A partir de ce moment, la gestion des affaires locales par des élus locaux est devenue une réalité. L'espoir d'un développement à la base est alors permis. Pour permettre aux communes de mener à bien leurs missions, elles sont dotées conformément à l'article 1er de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. L'autonomie financière accordée aux communes leur permet d'avoir un budget propre. Le budget de la commune aux termes de l'article 3 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin est « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles ». Ce budget doit être conçu et exécuté suivant une nomenclature et obéir aux principes généraux du droit budgétaire notamment l'annualité, l'universalité, la spécialité des crédits et l'unité tout en gardant l'équilibre réel des recettes et des dépenses.

Cependant, après douze ans de pratique de la décentralisation au Bénin, des défis restent encore à relever. Les collectivités territoriales décentralisées manquent de moyens nécessaires pour jouer efficacement leur rôle de lutte contre la pauvreté. Elles sont confrontées à des difficultés dans la satisfaction des attentes de la population, en matière de services publics. Ces difficultés concernent entre autres, la gestion des finances locales et le développement économique local.

Ainsi, malgré les efforts des autorités à la base et des élus locaux, la gestion budgétaire reste problématique. Les taux de réalisations par rapport aux prévisions sont de plus en plus faibles, on assiste à des prévisions irréalistes ou trop fantaisistes.

Face à cette situation, il apparaît alors légitime de s'interroger sur les problèmes qui entravent la gestion budgétaire des communes et de réfléchir sur comment y remédier.

Dans le présent mémoire, nous nous sommes intéressée à l'étude de la situation financière de la commune d'Abomey-Calavi pour constater si le développement de cette localité est amorcé.

C'est pourquoi, nous avons choisi d'axer nos réflexions sur le thème: « contribution à une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi ».

Après un premier chapitre consacré à la présentation du cadre de l'étude et au ciblage de la problématique, un second chapitre portera sur les aspects théoriques ainsi que l'établissement du diagnostic et les propositions de solutions y relatives.

**CHAPITRE PREMIER : CADRE DE
L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Le présent chapitre met respectivement en exergue le cadre de l'étude, les observations de stage et le ciblage de la problématique.

Section 1 : cadre de réalisation de l'étude et observations de stage

Le développement qui va suivre porte essentiellement sur la présentation du cadre de l'étude et les observations de stage.

Paragraphe 1 : Cadre de l'étude

Il s'agit d'une présentation du cadre institutionnel (commune d'Abomey-calavi), du cadre physique (Mairie d'Abomey-calavi) et de son cadre environnemental.

I. Présentation de la commune d'Abomey-calavi

La commune est brièvement présentée à travers son historique, sa situation géographique et économique et sa structure démographique.

A. Bref aperçu historique

La Commune d'Abomey-Calavi est un regroupement de localités dont l'histoire varie. Si Abomey-Calavi, l'arrondissement central a une histoire liée au royaume d'Abomey, les arrondissements de TOGBA, OUEDO etc. ont aussi une histoire de peuplement propre à chacun de leur village.

Abomey-Calavi fut un démembrement du royaume d'Abomey. Il a été créé par ce dernier afin d'être plus proche du comptoir de Cotonou pour les transactions commerciales. La commune compte soixante-dix villages et neuf arrondissements à savoir Calavi centre, Godomey, Akassato, Zinvié, Ouèdo, Togba, Hêvié, Kpanroun et Glo-djigbé. Son conseil compte aujourd'hui trente-sept (37) conseillers. La commune d'Abomey-Calavi s'étend sur une superficie de 539 km² représentant 0,48% de la superficie nationale selon les statistiques officielles de l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE).

B. Situation géographique et économique

La Commune d'Abomey-Calavi est située dans la partie Sud de la République du Bénin. Elle est située au Nord par la commune de Zè, au Sud par celle de Sô-Ava, à l'Est par la commune de Cotonou et à l'Ouest par les communes de TORI-BOSSITO et de Ouidah. Elle subit aujourd'hui l'influence de la proximité de Cotonou. En effet, l'exiguïté du site de Cotonou et sa forte population conduit à une extension vers Abomey-Calavi.

L'ethnie dominante dans la commune est le Aïzo, mais les migrations récentes ont permis l'installation d'autres ethnies comme le fon, le Toffin, le Yoruba, le Nago, le goun, et autres. Les religions les plus pratiquées sont le Christianisme, les religions traditionnelles et l'islam.

L'activité économique dans cette commune est très diversifiée et s'articule autour des domaines agricole et commercial. Dans la commune d'Abomey-Calavi, les populations s'adonnent à l'agriculture avec une prédominance des cultures vivrières (maïs, manioc, haricot, etc.). S'agissant des produits d'exportation, il est actuellement constaté une relance de la culture du palmier à huile, une progression de la culture du café et du cacao et un regain d'intérêt pour la culture de l'ananas.

C. Structure démographique et compétences

La commune d'Abomey-Calavi fait partie des soixante-dix-sept (77) communes du Benin et est l'une des communes du département de l'Atlantique. Située dans le département de l'Atlantique, elle dispose d'une population de 307.745 habitants soit 20% de celle du département.

Elle a pour mission principale la promotion du développement économique et de la démocratie à la base. Pour accomplir cette mission, sept (7) compétences sont transférées à la commune:

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

Pour son fonctionnement, elle dispose de deux organes que sont l'organe exécutif (le Maire et ses services) et l'organe délibérant (le conseil communal).

Dans le cadre de la présente étude, nous avons effectué un stage de trois mois (du 23 mars au 13 juin 2015) à la Mairie d'Abomey-calavi.

II. Présentation de la Mairie d'Abomey-calavi et de son environnement

A. Présentation de la Mairie d'Abomey-calavi

1. Structures et organisations de la Mairie

Aux termes des dispositions de l'arrêté communal n°21/149/C/AS/SG/SAC du 12 octobre 2012 portant création organisation attributions et fonctionnement de la Mairie, la Mairie d'Abomey-Calavi est structurée autour de six directions techniques, des services communaux et des services infra communaux. Les services rattachés au maire comprennent :

- Le secrétariat particulier ;
 - La cellule de la communication et du protocole ;
 - Le contrôle de gestion interne ;
 - Le conseil juridique ;
 - Les chargés de mission ;
 - Le secrétariat des adjoints au Maire ;
 - La cellule de passation des marchés ;
 - Le secrétariat général.
- ❖ Les services infra communaux comprennent :
- Le secrétariat administratif d'arrondissement ;
 - Le bureau de l'état civil.
- ❖ Les directions techniques comprennent :
- La Direction des Affaires Juridiques et Foncières (DAJF) ;
 - La Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
 - La Direction des Ressources Financières (DRF) ;
 - La Direction des Services Techniques (DST) ;
 - La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique(DDLPE) ;
 - La Direction des Services à la Population (DSP).

Il faut préciser que notre attention s'est beaucoup plus focalisée sur les activités de la Direction des Ressources Financières.

2. Présentation de la Direction des Ressources Financières

La Direction des Ressources Financières a pour mission, la mobilisation des ressources propres de la mairie, la préparation et l'exécution du budget communal. Elle comprend un secrétariat et trois services à savoir : le Service du Budget et de la

Comptabilité (SBC) ; le Service des Recettes et des Equipements Marchands (SERM) ; le Service Matériel (SM).

❖ **Service du Budget et de la Comptabilité**

Le SBC est chargé de :

- ✓ la coordination des informations nécessaires à l'élaboration du budget ;
- ✓ l'exécution du budget communal après approbation ;
- ✓ la tenue de la comptabilité des dépenses engagées ;
- ✓ l'exécution et le suivi des dépenses financées par les transferts financiers de l'Etat ;
- ✓ la gestion de la caisse de menues dépenses ;
- ✓ la rationalisation des dépenses communales ;
- ✓ l'organisation matérielle et financière des cérémonies, réceptions et manifestations officielles en collaboration avec le comité d'organisation des manifestations officielles ;
- ✓ la gestion du patrimoine de la commune, tels que les bâtiments administratifs de la commune et la résidence du Maire etc. ;
- ✓ l'élaboration en fin d'exercice des comptes administratifs en collaboration avec le receveur percepteur ;
- ✓ la comptabilisation des recettes ;
- ✓ l'élaboration des rapports mensuels, trimestriels et annuels d'activité du service.

Le SBC est organisé en deux divisions : la Division du Budget et de la Comptabilité (DBC) et la Division Régie d'Avance (DRA).

La Division du Budget et de la Comptabilité (DBC) est chargée de la collecte des informations relatives à la préparation du budget, l'élaboration des comptes administratifs en fin d'exercice, l'exécution des dépenses financées par l'Etat à travers les transferts de fonds, la tenue des comptes de dépenses engagées et l'élaboration des rapports d'activités mensuels.

La Division Régie d'Avance (DRA) quant à elle est chargée de : l'exécution rapide des dépenses urgentes et les paiements des indemnités et autres ; l'élaboration du rapport d'activités mensuels.

❖ **Service Matériel et Service des Recettes et des Equipements Marchands**

Le Service Matériel a pour attributions la gestion du matériel, la gestion des techniciens de surface et l'élaboration des rapports mensuels, trimestriel et annuel d'activités du service. Il comprend deux (02) divisions que sont :

- ✓ la division comptabilité matière (DCM) ;
- ✓ la division maintenance bâtiments et matériels (DBM).

Le Service des Recettes et des Equipements Marchands a diverses attributions dont essentiellement le recouvrement des recettes ordinaires et extraordinaires. Ce service comprend deux (02) divisions que sont :

- ✓ la division régie des recettes (DRR) et du guichet unique (DGU) ;
- ✓ la division de la gestion des équipements marchands et gare routière (DGEMGR).

B. Cadre environnemental de l'étude

Le cadre environnemental est composé du microenvironnement et du macro environnement.

1. Le microenvironnement

Environnement immédiat de proximité, il regroupe l'ensemble des acteurs externes immédiatement en contact avec la DRF et qui influencent directement ses activités. Il s'agit entre autres de ses usagers, de ses fournisseurs et prestataires de services, et de ses partenaires.

Les usagers sont constitués des opérateurs économiques, des créanciers de la commune, des entreprises d'entretien, de réalisation d'ouvrages d'intérêt public, de maintenance, les ouvriers, les manœuvres, les tacherons.

Au nombre **des fournisseurs et des prestataires de service**, on compte les fournisseurs de matériels et fournitures de bureau, les sociétés d'entretien pour ne citer que ceux là.

Par rapport aux **partenaires**, il convient de citer les partenaires techniques et financiers (PTF) qui appuient la commune à travers différents programmes tels que l'UE, le PPEA, le PUGEMU, le PGUD2, le PNDCC, le PAGEFCOM etc.

2. Le macro environnement

Il est constitué entre autres de l'environnement juridique et réglementaire, de l'environnement socio-économique, et de l'environnement international.

L'environnement juridique et réglementaire regroupe les lois, les conventions, les décrets et les règlements régissant la gestion des finances publiques au Bénin auxquels l'exécutif communal doit se conformer. La liste de ces textes figure en annexe n°1.

L'environnement socio-économique est fonction du niveau de développement économique mesurable à travers l'importance du revenu par tête et du pouvoir d'achat par habitant. Dans les prévisions budgétaires faites par la DRF, il est tenu grand compte des besoins ayant un impact économique et social notamment la réalisation des infrastructures marchandes, les charges d'alphabétisation, d'éducation des adultes et d'épanouissement de la jeunesse, etc.

A propos de **l'environnement international** nous pouvons dire que le processus de développement local n'est pas seulement le fruit des contributions financières endogènes (recettes propres) mais celui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) à travers la coopération décentralisée notamment le jumelage de la commune d'Abomey-calavi avec d'autres communes françaises.

Paragraphe 2 : Observations de stage

Les observations de stage ont été restituées ici en deux points :

- état des lieux à l'interne ;
- état des lieux à l'externe ;

I. Etat des lieux à l'interne

Deux points d'attention nous ont guidé dans la réalisation de cet état des lieux à savoir :

- l'organisation du cadre de travail et ;
- la gestion budgétaire

A. Constats sur l'organisation du cadre de travail à la Mairie

Une bonne organisation du cadre de travail au sein d'une administration passe par le fonctionnement des différentes structures qui la composent, et le dynamisme des responsables qui gèrent ces structures. Comme mentionné plus haut, la Mairie d'Abomey - Calavi est composée de plusieurs directions dont les attributions sont clairement définies.

Par rapport au volet fonctionnement de la mairie d'Abomey-Calavi, il apparaît à première vue que les locaux qui abritent la mairie sont exigus. Il n'est pas rare de constater cinq à six agents occupé un bureau normalement réservé à trois agents. **Cette situation d'exiguïté des locaux crée un manque de confort indispensable pour la bonne marche du travail.**

En ce qui concerne l'organisation de l'administration de la mairie, il faut louer les efforts visant à respecter les dispositions règlementaires. De plus, **force est de constater qu'un manuel de procédures a été récemment adopté** par la commune pour servir de référentiel à l'exécution diligente et correcte des activités.

Cependant, il faut déplorer que certains chefs de service et leurs collaborateurs, exécutent des activités sans se référer aux dispositions contenues dans le manuel de procédures. **Ceci pose le problème de la non utilisation du manuel de procédures.**

Dans le souci de contribuer à une gestion budgétaire et financière efficace de la commune, il a été organisé depuis 2011 des formations à l'intention des agents de la mairie d'Abomey-calavi. Les modules de formation portent entre autres sur la préparation du budget programme par objectif, l'élaboration du budget suivant la démarche de budget à base zéro (BBZ), la stratégie de mobilisation des ressources propres communales, etc. **Il en résulte des efforts encourageants de renforcement des capacités des agents.**

Outre les aspects positifs et négatifs qui viennent d'être mis en évidence, nous déplorons :

- **le manque d'agents de conception** (agents de la catégorie A) **dans les services de la mairie.** Ce dysfonctionnement s'illustre par le fait que plus de 75% des agents de la commune sont des catégories B, C et D.
- **l'insuffisance de ressources matérielles.** Elle se manifeste par le manque de matériels roulants pour la réalisation des activités, le manque de fournitures de bureaux et de matériels informatiques ou l'usage de matériels défectueux, toutes choses qui freinent le fonctionnement normal des services.
- **la mauvaise conservation des archives.** La plupart des services de la mairie disposent des archives. En principe, les archives doivent être tenues suivant des règles de classement. Mais il est constaté que dans plusieurs services de la mairie des dossiers sont entreposés pêle-mêle dans les meubles de rangement.

B. Constats sur la gestion budgétaire

L'état des lieux sur la gestion budgétaire est fait par rapport à l'élaboration du budget et de son exécution.

1. L'élaboration du budget

Aux termes de l'article 3 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, le budget est « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles ». C'est un document qui retrace toutes les informations financières de la commune. L'état des lieux sur l'élaboration du budget se fera sur les principales tâches accomplies dans ce sens. Il s'agit notamment de **la préparation, du vote et de l'approbation du budget.**

La préparation du budget

La préparation du budget est du ressort de la Direction des Ressources Financières (DRF). Elle est chargée de la gestion des ressources financières de la commune et prépare par le biais de son service budget comptabilité le budget de la commune. La préparation du budget consiste en effet à apprêter, rassembler et disposer de tous les éléments et documents puis de toutes les informations nécessaires à la confection du budget.

Le budget de la commune est élaboré par le Maire. A cet effet, il fait recours aux services déconcentrés de l'Etat, notamment la Recette Perception, la Recette Auxiliaire des Impôts pour obtenir les informations nécessaires aux prévisions de recette. Il a aussi la possibilité de recourir à l'expertise du service des affaires financières ou l'appui conseils du préfet.

Les prévisions budgétaires sont faites bien en recette qu'en dépense. Les différents constats en la matière sont retracés dans le développement qui va suivre.

➤ **En matière de recettes**

Les techniques de préparation peuvent être classées en deux (2) catégories : les méthodes anciennes et les méthodes modernes.

La méthode ancienne comporte la règle de la pénultième année et le système de majoration. Ces deux (2) règles forment un tout.

La pénultième année consiste à prendre sans retouche pour base d'évaluation les résultats du dernier exercice connu et définitivement arrêté. Comme le nom l'indique, pénultième année signifie avant dernière année.

La méthode du système de majoration consiste à prendre pour base des évaluations des recettes : le résultat de la pénultième année auquel on ajoute une majoration qui est la

résultante de la moyenne des augmentations des recettes au cours des trois (3) dernières années.

Les méthodes modernes utilisées aujourd'hui sont liées aux méthodes de prévision économique. Il s'agit de l'évaluation au réel, de la méthode directe et de la méthode des courbes.

L'évaluation au réel se fait en tenant compte des objectifs économiques, politiques et sociaux. Elle prend en compte les résultats des statistiques les plus récentes en matière de recouvrement.

Cependant la méthode utilisée par la commune d'Abomey-calavi pour l'élaboration de son budget est celle du système de majoration, une méthode qui ne rend pas toujours compte de la réalité. **Il est alors déploré un manque de sincérité dans la méthode de prévision des recettes.**

➤ **En matière de dépenses**

Il convient de noter au préalable qu'en matière de gestion budgétaire des collectivités territoriales, tous les crédits sont limitatifs. Les prévisions en matière de dépenses sont marquées par la méthode empirique et l'absence manifeste d'objectifs préétablis. Ce qui explique les tendances actuelles de rationalisation budgétaire dite Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR). A toutes ces méthodes, il faut ajouter celle de la rationalisation des choix budgétaires. En effet, les budgets programmes sont la traduction de la méthode de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), méthode d'évaluation des dépenses visant à introduire les principes du management dans les administrations publiques.

Aux termes de l'article 26 de la même loi, les services déconcentrés de l'Etat doivent faire parvenir au Maire des informations nécessaires deux (2) mois avant le vote du budget de la commune. Mais il ressort de nos investigations que le Maire ne dispose presque jamais de ces informations dans le délai requis. Il en résulte un **retard dans la communication des informations nécessaires pour la confection du budget.**

✚ **Vote et approbation du budget**

Aux termes de l'article 28 de la loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999, le budget communal élaboré par le Maire, est voté par le conseil communal. Le budget doit être voté et approuvé le 31 décembre de l'année n-1; dans le cas contraire le Maire passe aux

douzièmes provisoires en attendant le vote du budget au plus tard le 31 mars de l'année en cours (année n).

Ainsi, après la finalisation du budget par le comité technique, son vote par le conseil communal et son approbation par l'autorité de tutelle il est mis en exécution par l'organe exécutif.

Le budget primitif comprend toutes les prévisions de recettes et de dépenses. Il est le point de départ d'un nouvel exercice et pour cela, **il fait l'objet régulièrement d'adoption avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique.**

Le vote et l'approbation du budget se déroulent à bonne date par le conseil communal et le préfet

2. L'exécution du budget

Une fois rendu exécutoire, le budget permet de recouvrer les recettes et d'exécuter les dépenses de la commune.

L'exécution du budget de la commune est soumise aux principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique, notamment la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable, l'unité de caisse, l'unité budgétaire, l'annualité, l'universalité, l'équilibre budgétaire réel, la sincérité et la spécialité des crédits.

Plusieurs acteurs interviennent dans la gestion budgétaire des communes. Il s'agit du maire, du receveur percepteur, du directeur des ressources financières et des organes de contrôle.

A ce niveau intervient également le comité de suivi de l'exécution de budget installé conformément à l'arrêté communal portant création, attributions, composition et fonctionnement dudit comité. Selon l'article 2 de cet arrêté, le comité a pour missions d'élaborer un tableau de bord pour la mobilisation des ressources, d'analyser les résultats de l'exécution du budget par rapport aux prévisions et de corriger au plus tôt les obstacles à l'atteinte des performances, en réfléchissant sur les mesures et stratégies à mettre en place pour une meilleure mobilisation des ressources, de proposer des projections statistiques pour une nette amélioration de l'évolution du budget et de veiller à la lutte contre l'évasion des ressources propres. Mais les membres de ce comité sont des cadres de la Mairie ayant de multiples attributions liées à leur poste les empêchant de bien accomplir les missions à eux assignés.

Le maire, ordonnateur principal de la commune, est le premier responsable de la phase administrative de l'exécution du budget communal. Il est, à ce titre, garant du respect des procédures prescrites en matière d'exécution des dépenses communales, à savoir : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses.

Le receveur percepteur, comptable de la commune, a pour rôle de fournir les informations nécessaires à l'élaboration du budget et de « *Procéder à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses correspondant aux titres de recettes et aux mandats émis par l'ordonnateur* » (article 47 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin).

Le Directeur des ressources financières, en ce qui le concerne, produit les documents de base entrant dans le cadre de la gestion du budget communal qu'il soumet au maire.

Les organes de contrôle notamment l'Autorité de Tutelle, le Receveur Percepteur, l'Inspection Générale des Affaires Administratives, l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale de l'Etat, le Conseil Communal et la Chambre des Comptes, vérifient au cours et a posteriori, la manière dont s'exécute ou a été exécuté le budget communal. Ils font des recommandations pour l'amélioration de la gestion. Mais ils peuvent, en cas de fautes graves, proposer des sanctions à l'encontre d'un acteur fautif.

Si tel est le mécanisme préconisé par la législation en vigueur au Bénin, en matière d'exécution budgétaire communale, quelle est la réalité dans la commune d'Abomey-calavi?

En effet, le Maire de la commune d'Abomey-calavi par le biais du Service du Budget et de la Comptabilité, engage les dépenses pour le compte de la Commune. Il émet les mandats de paiement et les envoie au Receveur Percepteur pour prise en charge et paiement. Nous avons déploré à cet effet **une lenteur dans l'exécution des dépenses** car il est constaté que plusieurs dépenses qui devraient être exécutées depuis les exercices antérieures n'ont pas pu s'exécuter. Cette situation s'illustre clairement à travers le tableau ci-après:

Tableau n°1 : Point des engagements certifiés non soldés de 2010 à 2014

| Années | Section Fonctionnement | Section Investissement |
|--------------|------------------------|------------------------|
| 2010 | 76 119 260 | 156 306 720 |
| 2011 | 57 223 146 | 129 868 573 |
| 2012 | 141 157 892 | 107 454 624 |
| 2013 | - | - |
| 2014 | - | - |
| Total | 274 500 298 | 393 629 917 |

Source : comptes administratifs (2010-2014)

On constate à la lecture de ce tableau qu'un montant important tant en fonctionnement (**274 500 298**) qu'en investissement (**393 629 917**) des dépenses engagées mais non encore payées reste en instance depuis 2010 à 2014. L'importance de ces montants démontre que les dépenses de la commune s'effectuent avec un grand retard, ce qui constitue un frein pour l'atteinte des objectifs budgétaires.

En matière d'exécution des recettes, l'essentiel des ressources de la commune provient des recettes de fonctionnement et d'investissement. Il convient de souligner que ces dernières comprennent outre les ressources propres (recettes fiscales et non fiscales) de la commune, les transferts financiers (subventions de l'Etat et appuis des PTF). Ces ressources servent à financer aussi bien les dépenses de fonctionnement que d'investissement

Le tableau n°2 ci-après nous renseigne sur les prévisions et les réalisations de ces deux sections.

Tableau n°2 : Evolution des recettes et dépenses de la commune d'Abomey-calavi de 2010-2014

| Sections | Années | Recettes | | | Dépenses | | |
|----------------|----------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| | | Prévisions | Réalisations | Taux (%) | Prévisions | Réalisations | Taux (%) |
| Fonctionnement | 2010 | 2 397 033 302 | 1 549 330 3 | 64,64 | 2 397 033 302 | 957 664 238 | 39,95 |
| | 2011 | 2 581 580 276 | 1 846 898 153 | 71,54 | 2 581 580 276 | 1 161 741 376 | 45,00 |
| | 2012 | 3 216 999 922 | 1 839 273 174 | 57,17 | 3 216 999 922 | 1 310 318 170 | 40,73 |
| | 2013 | 3 248 508 395 | 2 117 400 631 | 65,18 | 3 248 508 395 | 1 560 021 230 | 48,02 |
| | 2014 | 3 209 542 267 | 2 198 448 588 | 68,49 | 2 054 077 640 | 1 628 396 911 | 79,27 |
| | Investissement | 2010 | 1 600 992 851 | 154 546 219 | 9,65 | 1 600 992 851 | 679 814 432 |
| 2011 | | 2 317 435 109 | 409 321 154 | 17,06 | 2 317 435 109 | 749 333 301 | 32,33 |
| 2012 | | 1 774 343 116 | 306 449 579 | 17,27 | 1 774 343 116 | 828 602 030 | 46,70 |
| 2013 | | 904 347 984 | 485 611 991 | 53,70 | 2 653 259 946 | 658 237 031 | 24,81 |
| 2014 | | 1 346 756 327 | 528 042 495 | 39,21 | 3 059 600 355 | 871 889 64 | 28,49 |

Source : Comptes administratifs (2010-2014)

Après analyse de ce tableau, nous constatons globalement, qu'il existe un écart considérable entre les prévisions et les réalisations des recettes et dépenses dans les deux sections. Néanmoins, les prévisions des recettes et dépenses de fonctionnement ont connu une très grande croissance dans le temps avec un taux de réalisation passant de 64,64% en 2010 à 68,49% en 2014 pour les recettes et de 39,95% à 79,27% pour les dépenses. Quant aux recettes et dépenses d'investissement, elles évoluent avec un faible niveau de taux de réalisation allant de 9,65% à 39,21% pour les recettes et de 42,41% à 28,49% pour les dépenses.

Mais cette tendance globale ne reflète pas l'évolution par nature des recettes. Pour ce fait et pour mieux comprendre les écarts constatés nous avons fait une étude de quelques grandes natures de recettes dans les tableaux ci-dessous.

Tableau n°3 : Evolution du compte 7031 (Droit de mutation)

| Années | Prévisions | Réalisations | Taux (%) |
|--------|------------|--------------|--------------|
| 2010 | 95 000 000 | 10 200 000 | 10,74 |
| 2011 | 50 000 000 | 5 075 000 | 10,15 |
| 2012 | 20 000 000 | 5 000 000 | 25 |
| 2013 | 20 000 000 | 9 750 000 | 48,75 |
| 2014 | 20 000 000 | 17 996 000 | 89,98 |

Tableau n°4 : Evolution du compte 7126 (Taxe sur les affiches)

| Années | Prévisions | Réalisations | Taux (%) |
|-------------|------------|--------------|----------|
| 2010 | - | - | - |
| 2011 | - | - | - |
| 2012 | 9 900 000 | 5 104 850 | 51,56 |
| 2013 | 9 900 000 | 7 144 000 | 72,16 |
| 2014 | 29 112 760 | 0 | 0 |

De l'analyse des deux tableaux ci-dessus, on remarque que **les droits de mutation et la taxe sur les affiches** présentent de très faibles taux de recouvrement.

En effet, sur les cinq années, les droits de mutation ont évolué très faiblement avec des taux de recouvrement passant de 10,74% en 2010 à 25% en 2012 avec une légère augmentation à partir de 2013 (48,75%) et 2014 (89,98%).

La taxe sur les affiches quant à elle qui a enregistré des taux de réalisation de 51,56% en 2012 et 72,16% en 2013 et un taux nul en 2014, n'a fait l'objet d'aucune prévision et réalisation en 2010 et 2011 ; ce qui paraît anormal car il existe un nombre important d'affiches sur le territoire local qui constituent un potentiel fiscal susceptible de renflouer la caisse de la commune. Cette situation montre qu'il existe des **ressources à fort potentiel faiblement recouvrées**.

De plus, nous constatons qu'il existe également certaines recettes fiscales qui échappent à la commune parce que, les contribuables profitent soit de l'absence de texte pour échapper à leurs obligations de paiement d'impôts, soit ils font preuve de mauvaise foi. Nous pouvons alors parler de **l'incivisme** et de **l'évasion fiscale**.

Toujours dans la dynamique de mieux comprendre l'évolution globale des recettes, nous avons analysé l'évolution des recettes provenant de l'exploitation des carrières et mines et du droit de stationnement et de parking.

Tableau n°5: Evolution du compte 7033 (Exploitation des carrières et mines dans la commune)

| Années | Prévisions | Réalisations | Taux (%) |
|--------|-------------|--------------|--------------|
| 2010 | 300 000 000 | 83 279 000 | 27,76 |
| 2011 | 300 000 000 | 183 061 548 | 61,35 |
| 2012 | 300 000 000 | 122 704 600 | 40,9 |
| 2013 | 300 000 000 | 74 691 000 | 24,9 |
| 2014 | 300 000 000 | 55 139 245 | 18,38 |

Tableau n°6 : Evolution du compte 7064 (Droit de stationnement et de parking)

| Années | Prévisions | Réalisations | Taux (%) |
|-------------|------------|--------------|--------------|
| 2010 | 10 000 000 | 85 898 900 | 859 |
| 2011 | 10 000 000 | 1 920 000 | 19,20 |
| 2012 | 2 500 000 | 581 000 | 23,24 |
| 2013 | 2 500 000 | 0 | 0 |
| 2014 | 2 500 000 | 0 | 0 |

On note à la lecture de ces deux tableaux que les recettes provenant de l'exploitation des carrières et mines dans la commune n'ont pas connu une hausse substantielle sur les cinq années d'étude. Elles ont enregistré des taux de recouvrement de 27,76% en 2010 et 18,38% en 2014. Le même comportement est observé au niveau des droits de stationnement des parkings qui ont enregistré des taux nuls les deux dernières années contre un taux de réalisation de 859% en 2010.

Ces écarts relevés démontrent clairement que **les budgets de la commune d'Abomey-Calavi sont irréalistes et manquent de sincérité.**

Ainsi, la surestimation et la sous-estimation de certaines recettes et dépenses entraînent lors de l'exécution du budget, un déséquilibre remarquable entre prévisions et réalisations. Or, l'orthodoxie financière veut que les prévisions soient fondées sur des données réelles et fiables. Cet état de choses explique clairement la non exhaustivité des prévisions budgétaires.

L'analyse faite de ces deux comptes étudiés au cours des cinq dernières années montre que les prévisions ne sont pas bien faites en ce sens que les faibles taux de recouvrement des comptes **7033 et 7064** devraient amener les autorités de la commune à réfléchir sur ces phénomènes de sous-estimation et de surestimation. Mais malheureusement rien n'y fit et la situation s'est répétée de façon très grave jusqu'en 2014.

Tableau n° 7: Evolution du compte 70681 (Produits issus des droits de recasement)

| Années | Prévisions | Réalisations | Taux (%) |
|--------|------------|--------------|----------|
| 2010 | 95 000 000 | 95 000 000 | 100 |
| 2011 | 95 000 000 | 9 345 000 | 10 |
| 2012 | 20 000 000 | 21 499 000 | 108 |
| 2013 | 30 000 000 | 30 367 000 | 101 |
| 2014 | 30 000 000 | 38 685 000 | 129 |

Tableau n°8 : Evolution du compte 7112 (Contributions foncières des propriétés bâties et non bâties)

| Années | Prévisions | Réalisations | Taux (%) |
|--------|-------------|--------------|---------------|
| 2010 | 246 373 000 | 444 494 161 | 180,42 |
| 2011 | 442 704 770 | 536 596 316 | 121,21 |
| 2012 | 584 400 000 | 529 701 097 | 90,64 |
| 2013 | 650 000 000 | 640 382 538 | 98,52 |
| 2014 | 610 000 000 | 700 813 769 | 114,89 |

Tout de même, les variations positives des comptes **70681 (Produits issus des droits de recasement)** et **7112 (Contributions foncières des propriétés bâties et non bâties)** montrent les potentialités de la commune et les efforts de recouvrement.

Par ailleurs, nous avons remarqué un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement montrant que les ressources mobilisées assurent plus les dépenses de fonctionnement que celles d'investissement. Cette situation ne permet pas à la commune d'atteindre les objectifs du développement local, car elle n'investit pas assez. Or l'un des plus grands enjeux d'une commune est la promotion du développement à la base.

Le tableau suivant met en exergue les relations de proportionnalité existant entre les recettes totales et les dépenses de fonctionnement et d'investissement en vue d'apprécier le niveau potentiel du développement de la commune.

Tableau n° 9 : Poids des dépenses de fonctionnement et d'investissement par rapport aux recettes totales de 2010 à 2014

| | Recettes totales | Dépenses de fonctionnement | | Dépenses d'investissement | |
|------|------------------|----------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
| | | Réalisations | Ratio (%) | Réalisations | Ratio (%) |
| 2010 | 1 703 876 616 | 957 664 238 | 56,20 | 679 814 434 | 39,90 |
| 2011 | 2 256 219 307 | 1 161 741 376 | 51,49 | 749 333 301 | 33,21 |
| 2012 | 2 175 071 792 | 1 310 318 170 | 60,24 | 828 602 030 | 38,10 |
| 2013 | 2 603 012 622 | 1 560 021 230 | 59,93 | 658 237 031 | 25,29 |
| 2014 | 3 789 959 312 | 1 802 454 622 | 47,56 | 722 128 527 | 19,05 |

Source : Comptes administratifs 2010 à 2014.

A l'analyse de ce tableau, il apparaît clairement que la commune d'Abomey-calavi, privilégie le fonctionnement au détriment des investissements, car les ressources affectées aux dépenses de fonctionnement dépassent de très loin celles consenties aux dépenses d'investissement alors que le développement local doit passer, non seulement par l'entretien des infrastructures et équipements existants, mais aussi et surtout par la réalisation de travaux neufs notamment des investissements marchands, économiques et sociocommunautaires. On en déduit donc **une faible mobilisation des recettes d'investissement de même qu'un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement traduisant le faible degré de financement du développement de la localité.**

Le tableau ci-après met exergue l'équilibre financier de la commune

Tableau N°10: l'équilibre financier de la commune d'Abomey-Calavi

| N° | Les principaux agrégats financiers | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| 1 | Recettes réelles de fonctionnement | 1 549 330 397 | 1 846 898 153 | 1 839 173 174 | 2 117 400 631 | 3 276 908 072 |
| 2 | Dépenses réelles de fonctionnement | 957 664 238 | 1 161 741 376 | 1 310 318 170 | 1 560 021 230 | 1 802 454 622 |
| 3 | Epargne/Déficit de fonctionnement = 1-2 | 591 666 159 | 685 156 777 | 528 855 004 | 557 379 401 | 1 474 453 450 |
| 4 | Recettes réelles d'investissement | 154 546 219 | 409 321 154 | 306 449 579 | 485 611 991 | 513 051 240 |
| 5 | Capacité d'autofinancement des investissements =3+4 | 746 212 318 | 1 094 477 931 | 835 304 583 | 1 042 991 392 | 1 987 504 691 |
| 6 | Dépenses réelles d'investissement | 679 814 432 | 749 333 301 | 828 602 030 | 658 237 031 | 722 128 527 |
| 7 | Capacité ou besoin de financement de la commune =5-6 | 66 379 946 | 345 144 630 | 6 702 553 | 384 754 361 | 1 265 376 164 |

Source : comptes administratifs de la commune d'Abomey-Calavi

La situation des recettes et des dépenses nous montre que la commune dégage une épargne bénéficiaire de 2010 à 2014, mais cela s'accroît de manière timide. De 2010 à 2011 on a constaté une épargne qui s'est accrue de **(591 666 159)** à **(685 156 777)** FCFA mais a chuté en 2012 d'un montant de **(528 855 004)** FCFA. En 2013 et 2014 l'épargne s'est accrue à nouveau d'un montant de **(557 379 401)** FCFA et de **(1 474 453 450)** FCFA.

En ce qui concerne la capacité d'investissement de la commune, elle a évolué en dents de scie de 2010 à 2014 en passant d'un montant de **(746 212 318)** FCFA en 2010 à un montant de **(1 987 504 691)** FCFA en 2014.

La capacité de financement de la commune de 2010 à 2014 a de même évolué en dents de scie et est ressortie à un montant de **(1 265 376 164)** FCFA contre un montant de **(66 379 946)** FCFA en 2010.

L'équilibre financier observé par la commune soutient peu les efforts d'investissement locaux. Les exigences du développement de la commune impliquent la mobilisation des ressources financières importantes en dehors des ressources propres dont dispose la commune pour pouvoir renforcer la capacité d'investissement qui constitue le socle du développement à la base. Aux termes de la loi 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin en son article 15, « les recettes d'investissement comprennent entre autres les produits des emprunts et avances ». Mais l'accès des collectivités locales à l'emprunt est soumis à plusieurs contraintes comme : le degré élevé des dettes des collectivités locales, l'interdiction de disposer de l'emprunt pour combler un déficit de la section fonctionnement ou une insuffisance de ressources propres pour assurer l'amortissement de la dette et l'exigence d'une garantie par la banque avant d'octroyer l'emprunt. Le non-respect de ces modalités retarde l'émergence du financement des communes en général et en particulier celle d'Abomey-Calavi d'où **le non recours à l'emprunt pour financer les investissements de la commune.**

Par ailleurs, signalons que l'élaboration du compte administratif est du ressort du Service Budgétaire et Comptable. Il est chargé de la comptabilisation des recettes et tient la comptabilité administrative de la Commune pour le compte du Maire. Ceci permet au maire d'élaborer, en fin d'exercice, le compte administratif de la Commune. En respect des dispositions de l'article 50 de la loi 98-007 portant régime financier des communes en République du Bénin, l'ordonnateur du budget de la commune (le Maire) établit en fin de gestion un compte administratif. Le conseil communal délibère ledit compte, au plus tard le 1^{er} juillet de l'année qui suit l'exécution du budget ce qui démontre que **l'élaboration du compte administratif est faite à bonne date d'autant plus que la date limite du 1^{er} juillet n'a jamais été dépassée.**

II. Etat des lieux à l'externe

A. Point des effets du microenvironnement sur les activités observées à la DRF

Ce sera fait par rapport à chaque élément identifié dans le microenvironnement de la DRF à savoir : les usagers, les fournisseurs et prestataires de services et les partenaires.

Les usagers de la DRF identifiés sont nombreux et variés. On y retrouve les opérateurs économiques, des créanciers de la commune, des entreprises d'entretien, de réalisation d'ouvrages d'intérêt public, de maintenance, les ouvriers, les manœuvres. **La présence à la DRF des différents acteurs de la chaîne de dépenses de la commune constitue une opportunité pour l'exécution des opérations budgétaires.**

De plus, la DRF fait appel à divers *fournisseurs et prestataires de services* dans le but de rechercher le mieux disant avant la signature de contrat de fournitures ou de prestations de services. Cette **variété des fournisseurs et prestataires de services de la DRF mérite d'être relevée.**

Pour ce qui est des *partenaires*, on en a compté plusieurs à la DRF finançant divers programmes tels que le PPEA, le PUGEMU, le PGUD2, le PNDCC, le PAGEFCOM. **La multitude des partenaires de la DRF constitue un atout pour la DRF.**

B. Point des effets du macro environnement sur les activités de la DRF

Ce point est fait par rapport à l'environnement juridique et réglementaire, l'environnement socio-économique et l'environnement international.

Plusieurs textes et directives meublent l'environnement communal au Bénin. Ainsi, dans un souci de transparence et de performance de ses finances, il a été adopté au sein de la commune d'Abomey-calavi bon nombre de lois, décrets et arrêtés pour régir tous les travaux liés à la mise en place et à l'exécution du budget. **Il existe donc une législation en matière budgétaire à la commune d'Abomey-calavi.**

L'environnement socio-économique quant à lui est caractérisé par l'accélération des réformes visant à améliorer la gestion des finances locales. Sur le plan social, la réduction des disparités régionales représente un défi pour le Bénin notamment au sein de chacune de ses communes. Le développement équilibré et durable de l'espace national constitue l'un des cinq axes prioritaires de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la pauvreté (SCRIP) en cours. Il en découle **un climat socio-économique favorable pour la gestion des finances locales au Bénin.**

Pour ce qui est de l'environnement international de la commune d'Abomey-calavi, il est marqué par la **formation de partenariat et de coopération décentralisées, de jumelage avec d'autres communes françaises.**

L'état des lieux que nous venons de présenter nous permet de faire un inventaire des éléments d'observation afin de déboucher sur le ciblage de la problématique à retenir dans le cadre de la présente étude.

Section 2 : Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude

Avant d'opérer le choix du groupe de problèmes le plus pertinent et dégager la perspective théorique y relative, nous procéderons à l'inventaire des atouts et faiblesses.

Paragraphe 1 : Inventaire des atouts et faiblesses, identification des groupes possibles de problèmes à résoudre, choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre

I. Inventaire des atouts et faiblesses et identification des groupes possibles de problèmes à résoudre

Dans cette partie, l'inventaire des constats significatifs nous a permis d'identifier des groupes possibles de problèmes à résoudre.

A. Inventaire des atouts et faiblesses

1. Les atouts (forces et opportunités)

Les atouts identifiés sont au nombre de onze (11) et se présentent comme suit :

a. Par rapport à l'organisation du cadre de travail

- (1) existence d'un manuel de procédure pour l'exécution des activités de la commune
- (2) l'organisation d'activités de renforcement des capacités des agents

b. Par rapport à la gestion budgétaire

l'élaboration du budget

- (3) élaboration à bonne date du budget primitif ;
- (4) vote et approbation à bonne date du budget par le conseil communal et le préfet ;

l'exécution du budget

- (5) l'élaboration à bonne date du compte administratif ;

- (6) présence à la DRF des différents acteurs de la chaîne de dépense de la commune ;
- (7) variété des fournisseurs et prestataires de services de la DRF ;
- (8) multitude de partenaires de la DRF ;
- (9) existence d'une législation en matière budgétaire à la commune d'Abomey-calavi ;
- (10) existence d'un climat socio-économique favorable pour la gestion des finances locales au Bénin ;
- (11) jumelage de la commune d'Abomey-calavi avec d'autres communes ;

2. Les problèmes (faiblesses et menaces)

Les problèmes identifiés sont au nombre de treize (13) et se présentent comme suit :

a. Par rapport à l'organisation du cadre de travail

- (1) exigüité des locaux de la commune ;
- (2) non utilisation du manuel de procédure ;
- (3) manque de cadre de conception dans les services de la commune ;
- (4) insuffisance des ressources matérielles ;
- (5) mauvaise conservation des archives.

b. Par rapport à la gestion budgétaire

l'élaboration du budget

- (6) manque de sincérité dans la méthode de prévision des recettes ;
- (7) retard dans la communication des informations nécessaires pour la confection du budget ;
- (8) manque de sincérité des prévisions budgétaires.

l'exécution du budget

- (9) lenteur dans l'exécution des dépenses ;
- (10) faible niveau de recouvrement des recettes de la commune;
- (11) faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ;

(12) faible mobilisation des recettes d'investissement ;

(13) non recours à l'emprunt pour financer les investissements de la commune ;

B. Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre

Nous procéderons à un regroupement par centre d'intérêts des problèmes décelés lors de nos observations de stage pour aboutir à la synthèse des PAR possibles.

1. Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

Les centres d'intérêts retenus se présentent comme suit :

- Centre d'intérêt N°1 : l'organisation du cadre de travail ;
- Centre d'intérêt N°2 : la gestion budgétaire.

2. Synthèse des problèmes à résoudre possibles

Cette synthèse est présentée dans le tableau n°11.

Tableau N°11: Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

| N° | Centres d'intérêt | Problèmes spécifiques | Problèmes généraux | Problématiques possibles |
|----|---|--|--|---|
| 1 | Organisation du cadre de travail | <ul style="list-style-type: none"> - exigüité des locaux de la commune ; - non utilisation du manuel de procédure ; - manque de cadre de conception dans les services de la commune ; - insuffisance des ressources matérielles ; - mauvaise conservation des archives. | Manque d'organisation au niveau du système administratif de la commune d'Abomey-Calavi | Problématique d'une bonne organisation administrative de la commune d'Abomey-Calavi |
| 2 | Gestion du budget de la commune d'Abomey-calavi | <ul style="list-style-type: none"> - manque de sincérité dans la méthode de prévision des recettes ; - retard dans la communication des informations nécessaires pour la confection du budget ; - manque de sincérité des prévisions budgétaires ; - lenteur dans l'exécution des dépenses ; - faible niveau de recouvrement des recettes de la commune; - faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ; - faible mobilisation des recettes d'investissement ; - non recours à l'emprunt pour financer les investissements de la commune | Gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi | Problématique d'une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi |

Source : Résultat de nos recherches

II. Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre

A. Choix du groupe de problèmes à résoudre

Les problèmes généraux qui se dégagent du regroupement des différents problèmes spécifiques sont :

- le manque d'organisation au niveau du système administratif de la commune d'Abomey-Calavi ;
- la gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi.

Ces différents problèmes identifiés méritent chacun une résolution pour la bonne marche de la structure. Mais ne pouvant pas nous livrer à la résolution de tous les problèmes, nous avons alors privilégié le groupe de problèmes le plus pertinent à notre avis. La pertinence d'un tel groupe de problèmes se caractérise par deux éléments : il s'agit de notre aptitude à mieux traiter le sujet et des réelles préoccupations des acteurs dans l'accomplissement des tâches de la DRF.

Le groupe de problèmes n°1 relatif au manque d'organisation au niveau du système administratif de la commune d'Abomey-Calavi sera résolu grâce à une volonté des autorités, un sens objectif de l'application des textes et une planification des ressources peuvent suffire à atténuer ces problèmes. Par conséquent, ce groupe de problèmes n'est pas à ce jour une préoccupation, ni une priorité d'envergure.

Le groupe de problèmes dont la résolution aura des effets positifs pour la structure de stage est celle relative à la gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi. En effet, la gouvernance financière locale, dont la bonne gestion budgétaire n'est qu'un élément, « ... *est un des piliers de la décentralisation et du développement local. Elle est la condition du passage de la décentralisation administrative et financière à l'impulsion d'une véritable dynamique de développement économique local portée par les collectivités locales* ». Ainsi, réaménager et réformer l'organisation financière des collectivités locales revient à les doter d'un cadre incitatif pour le bon développement à la base. A cet effet et au vu des multiples problèmes que rencontrent les collectivités territoriales, notamment celle d'Abomey - Calavi, **il urge donc de réfléchir sur le groupe de problème n°2 lié à la gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi.**

Les problèmes spécifiques y relatifs sont au nombre de huit (08) :

- manque de sincérité dans la méthode de prévision des recettes (PSa) ;
- retard dans la communication des informations nécessaires pour la confection du budget (PSb) ;
- manque de sincérité des prévisions budgétaires (PSc) ;
- lenteur dans l'exécution des dépenses (PSd) ;
- faible niveau de recouvrement des recettes de la commune (PSe);
- faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (PSf) ;
- faible mobilisation des recettes d'investissement (PSg) ;
- non recours à l'emprunt pour financer les investissements de la commune (PSh).

La prochaine étape est de préciser les contours du groupe de problèmes choisis et de se débarrasser des problèmes spécifiques qui ne méritent plus d'être résolus. Il s'agit de la spécification du groupe de problèmes à résoudre.

B. Spécification du groupe de problèmes à résoudre

La spécification du groupe de problèmes à résoudre passe d'abord par la précision des contours du groupe de problèmes choisis pour aboutir à l'élagage de problèmes spécifiques.

1. Précision des contours du groupe de problèmes choisi

Le choix du groupe de problèmes à résoudre n°2 relatif à la gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi nous renseigne sur les difficultés liées à l'élaboration et à l'exécution du budget de la commune.

Nos observations de stage, bien qu'ayant montré une liste importante des atouts dont dispose la DRF, nous avons aussi relevé huit (08) problèmes qui entravent les exploits de celle-ci. Au regard des performances actuelles et surtout à partir des résultats non encore satisfaisants, nous sommes en droit de nous demander si la gestion du budget communal est aussi performante. Les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et d'exécution du budget ne doivent-ils pas songer à de nouvelles méthodes et astuces de gestion efficace du budget ? De quelles méthodes s'agit-il et comment peuvent-elles impacter positivement la gestion budgétaire de la commune ? Dans la suite du développement, ces interrogations trouveront des réponses appropriées.

Aujourd'hui, même si les méthodes d'élaboration et d'exécution du budget de la commune d'Abomey-calavi paraissent évolutives, il est important d'adopter une attitude pouvant garantir une bonne gestion du budget. Les acteurs impliqués dans la gestion budgétaire doivent être en mesure de piloter de manière plus fine les activités en se dotant des outils qui doivent les aider à être plus performants.

2. Elagage des problèmes spécifiques

La résolution du problème relatif au manque de sincérité des prévisions budgétaires (PS1) prend déjà en compte le manque de sincérité dans la méthode de prévision des recettes (PSa), le retard dans la communication des informations nécessaires pour la confection du budget (PSb).

De même la résolution du problème relatif au faible niveau de recouvrement des recettes de la commune(PS2) prend déjà en compte la faible mobilisation des recettes d'investissement (PSg). Résoudre donc ce dernier suppose une réflexion préalable sur le PS2. Ainsi, nous gardons le problème de faible niveau de recouvrement des recettes de la commune au détriment du PSg.

Cependant, la lenteur dans l'exécution des dépenses (PSd) peut se résoudre par une prise de conscience des différents acteurs impliqués dans la procédure d'exécution des dépenses. Pour cette raison, ce problème sera éliminé.

Quant au problème lié au non recours à l'emprunt pour financer les investissements de la commune (PSH), il a un effet certain sur la faiblesse du taux d'exécution des investissements (PS3). Il sera donc question d'analyser les différentes causes de ce dernier. Donc ce problème est retenu.

Alors, nous retenons dans le cadre de notre étude les trois (03) problèmes spécifiques ci-après :

- manque de sincérité des prévisions budgétaires (PS1) ;
- faible niveau de recouvrement des recettes de la commune (PS2) ;
- faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (PS3).

La réflexion sur ces trois (03) problèmes spécifiques permet d'orienter le choix du thème de l'étude.

Paragraphe 2 : choix du thème de l'étude, perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude

I. Choix du thème de l'étude

Rappelons que nous avons choisi parmi les groupes de problèmes possibles le groupe de problèmes relatifs à la gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi. Ce groupe de problèmes se présentent comme suit :

Problème général : gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi

Problèmes spécifiques :

- manque de sincérité des prévisions budgétaires (PS1) ;
- faible niveau de recouvrement des recettes de la commune (PS2) ;
- faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (PS3).

A partir de ces problèmes spécifiques, nous pouvons libeller notre thème comme suit : « **Contribution à une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi** ».

Dans la suite de notre étude, la perspective théorique de réflexion sur le groupe de problèmes à résoudre nous a permis de formuler la problématique de l'étude.

II. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude

Une fois le thème de l'étude choisi, il importe de préciser d'une part la perspective théorique pouvant nous permettre d'identifier les angles de réflexion sur les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence sur le problème général et d'autre part, la problématique de l'étude dans sa double dimension problème et perspective théorique.

A. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre

A cet effet, notre perspective théorique de réflexion d'analyse sera présentée d'une part, par rapport aux problèmes spécifiques et d'autre part par rapport au problème général.

La résolution du problème spécifique n°1 relatif au manque de sincérité des prévisions budgétaires permettra de proposer les techniques de prévisions des recettes et des dépenses budgétaires locales pour une mise en place de budgets objectifs dans la commune d'Abomey-Calavi. L'angle de réflexion de ce problème s'est donc focalisé sur la

perspective spécifique de **l'optimisation des techniques de prévisions budgétaires de la commune.**

De même, la résolution du problème spécifique n°2 relatif au faible niveau de recouvrement des recettes de la commune permettra à la commune d'introduire plus de rigueur dans la mobilisation des ressources de la commune. Il s'agira alors d'identifier et de recommander les techniques de recouvrement des recettes locales pour une croissance des recettes de la commune d'Abomey-Calavi. De ce point de vue, le cœur théorique de réflexion s'est inspiré ici de l'approche spécifique **d'optimisation des techniques de recouvrement des recettes de la commune.**

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°3 relatif à la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissements, il s'agira d'accélérer les opérations de recouvrement, d'inciter la commune dans la consommation des crédits d'investissement, de réduction de certaines dépenses facultatives, d'élargissement de l'assiette fiscale, de solliciter plus les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et de faciliter la mise en œuvre du Partenariat Public Privé (PPP). Les procédures de passation des marchés publics méritent aussi un coup d'accélérateur. Sur ce, la réflexion de ce problème a fait référence à l'approche théorique **d'optimisation du taux d'exécution des dépenses d'investissements.**

De ce qui précède, nous 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'optimisation de la gestion du budget de la commune d'Abomey-calavi** subdivisée en les perspectives théoriques spécifiques liées à chaque problème spécifique ci-dessus.

B. Formulation de la problématique de l'étude

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le PAR choisi et la perspective théorique y relative. La gestion du budget communal paraît aujourd'hui non optimale vu les difficultés que l'on y rencontre en matière de prévision budgétaire, de mobilisation des ressources et d'exécution des dépenses d'investissement.

Pour atteindre l'optimalité de la gestion du budget communal dans ce contexte, il faut réussir à mettre en interaction les options d'optimisation liées aux différents problèmes spécifiques en résolution. Résoudre ces problèmes consiste donc à optimiser la gestion du budget. Qui dit optimisation du budget communal dit dans le contexte de l'étude, l'optimisation des prévisions budgétaires, du niveau de recouvrement des recettes de la

commune et de l'exécution des dépenses d'investissement. Cette double réalité de recherche permet de libeller la problématique comme suit :

« Problématique de la gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi ».

La démarche méthodologique à suivre pour la résolution de la problématique de notre étude fera l'objet du deuxième chapitre. Celui-ci sera aussi consacré à la formulation des recommandations nécessaires pour une efficacité de la gestion du budget de la commune.

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

Dans ce deuxième chapitre, il est d'abord présenté le cadre théorique et méthodologique de l'étude, ensuite le processus de collecte des données, la vérification des hypothèses et enfin les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

En liaison avec les problèmes spécifiques à résoudre, nous allons fixer les objectifs à atteindre, formuler les hypothèses de travail et présenter les outils de vérification des hypothèses.

Paragraphe 1: Objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude

A. Objectifs et hypothèses de l'étude

Nous mettrons en relief ici les objectifs ainsi que les hypothèses de l'étude. Mais d'abord, nous ferons le rappel des problèmes auxquels nous voulons formuler les objectifs.

- **Problème général** : gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi ;
- **Problèmes spécifiques** :
 - manque de sincérité des prévisions budgétaires (PS1) ;
 - faible niveau de recouvrement des recettes de la commune (PS2) ;
 - faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (PS3).

1. Objectifs de l'étude

La présente étude vise des objectifs qui sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se déclinent en objectifs général et spécifiques. Les objectifs de l'étude restent dans une triple vision de développement, de recherche et de résultats attendus. C'est ainsi qu'il a été déterminé des objectifs de développement, des objectifs de recherche et des résultats attendus.

➤ Objectifs de développement

Il s'agit pour nous de faire des déclarations d'intention en termes de résolution de chaque problème suivant un objectif général et des objectifs spécifiques.

➤ Objectifs de recherche

Ils sont des déclarations de réalisation de recherche par rapport à chaque problème.

➤ **Résultats attendus**

Les résultats attendus de l'étude se présentent en termes général et spécifiques liés aux problèmes spécifiques.

Les objectifs de l'étude sont définis dans le tableau n°12.

Tableau n°12 : Objectifs de l'étude

| Niveau d'analyse | Problèmes | Objectifs de développement (OD) | Objectifs de recherche (OR) | Résultats attendus (RA) |
|----------------------------|--|---|---|--|
| Niveau general | Gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi (PG) | Suggérer les conditions d'une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi (ODG) | Déterminer les conditions d'une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi (ORG) | Au terme de l'étude, les conditions d'une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi sont déterminées et conseillées (RAG) |
| Niveaux spécifiques | 1 Manque de sincérité des prévisions budgétaires (PS1) | Suggérer des méthodes efficaces pour l'élaboration de prévisions budgétaires réalistes (OSD1) | Identifier les méthodes efficaces pour l'élaboration de prévisions budgétaires réalistes (OSR1) | A l'issue de l'étude, les méthodes efficaces d'élaboration des prévisions budgétaires réalistes sont identifiées et suggérées (RSA1) |
| | 2 Faible niveau de recouvrement des recettes de la commune(PS2) | Proposer les conditions du relèvement du niveau de recouvrement des recettes de la commune (OSD2) | Chercher les conditions du relèvement du niveau de recouvrement des recettes de la commune (OSR2) | A la fin de l'étude, les conditions du relèvement du niveau de recouvrement des recettes de la commune sont cherchées et proposées (RSA2) |
| | 3 Faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (PS3) | Envisager les stratégies et les moyens d'accroissement du niveau d'exécution des investissements (OSD3) | Définir les stratégies et les moyens d'accroissement du niveau d'exécution des investissements (OSR3) | Au terme de l'étude, les stratégies et les moyens d'accroissement du niveau d'exécution des investissements sont définis et envisagés (RSA3) |

Source : Résultat de nos recherches

2. Hypothèse de l'étude

Une hypothèse est une réponse provisoire à une interrogation formulée par rapport à un élément de la problématique. Nous allons identifier à partir des problèmes, les causes éventuelles et formuler les hypothèses en nous appuyant sur les causes les plus plausibles c'est-à-dire celles qui semblent le mieux expliquer le problème à résoudre.

➤ **Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

A l'issue de nos réflexions par rapport au problème spécifique n°1 lié au manque de sincérité des prévisions budgétaires, nous avons identifié trois (03) causes supposées à savoir :

- la surestimation des prévisions budgétaires ;
- l'absence de base de détermination des prévisions ;
- la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires.

La surestimation des prévisions budgétaires et l'absence de base de détermination des prévisions pourraient bien expliquées le manque de sincérité des prévisions budgétaires. Mais à y voir de près, ces causes sont loin d'être les causes les plus plausibles car même si elles étaient avérées, il suffirait que la mairie prenne les mesures nécessaires en vue d'éviter cette surestimation et de définir une base de détermination pour les prévisions. Ceci nous amène à retenir la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires comme la cause la plus plausible.

Nous pouvons alors formuler l'hypothèse spécifique n°1 de la manière suivante :
« la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires explique le manque de sincérité des prévisions budgétaires ».

➤ **Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2**

Après analyse du problème spécifique n°2 relatif au manque de stratégie de mobilisation des ressources de la commune d'Abomey-calavi, quatre (04) causes possibles ont été identifiées:

- le nombre insuffisant des agents collecteurs ;
- le manque de dynamisme du comité de suivi de l'exécution du budget communal ;
- l'incivisme fiscal ;
- le manque de stratégie de mobilisation des ressources.

Le nombre insuffisant des agents collecteurs peut expliquer le problème de faible niveau de recouvrement des recettes de la commune mais cette cause n'est pas la plus

plausible car le nombre des agents collecteurs a considérablement augmenté depuis quelques années. Cette cause n'est donc pas la véritable source du problème.

Quant au manque de dynamisme du comité de suivi de l'exécution du budget communal, il est vrai que les membres de ce comité sont des cadres de la Mairie ayant de multiples attributions liées à leur poste les empêchant de bien accomplir les missions à eux assignées mais cette cause n'explique pas le mieux le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune.

Au nombre de ces quatre (04) causes retenues, l'incivisme fiscale le manque de stratégie de mobilisation des ressources peuvent expliquer le problème mais nous estimons que le manque de stratégie de mobilisation des ressources justifie mieux le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune car la commune d'Abomey-calavi dispose d'une potentialité importante de recettes à évaluer telles que les droits de places sur ses nombreux marchés, les recettes recouvrées par les structures mobilisatrices de ressources que sont les recettes fiscales (impôts indirects) et les recettes non fiscales pour ne citer que ceux là. Ceci montre que la matière existe mais ce sont les stratégies de mobilisation des ressources qui font défaut. L'hypothèse liée au problème spécifique n°2 (hypothèse n°2) est alors formulée comme suit : **« le manque de stratégie de mobilisation des ressources est à l'origine du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune »**.

➤ **Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

L'analyse du faible taux d'exécution des recettes d'investissement nous conduit à identifier trois (03) causes probables :

- le retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat ;
- le caractère élevé des dépenses réalisées de fonctionnement ;
- l'insuffisance de l'épargne.

De ces trois causes supposées, l'insuffisance de l'épargne semble mieux expliquer le faible taux d'exécution des recettes d'investissement Ainsi, nous libellons notre hypothèse comme suit :

«L'insuffisance de l'épargne explique la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement » (hypothèse n°3).

Au regard de tout ce qui précède, le tableau de bord de notre étude relative à la problématique de la gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi est présenté dans le tableau n°13.

Tableau n°13 : Tableau de bord de l'étude (TBE)

| Niveau d'analyse | Problématiques | Objectifs de recherche | Causes supposées | Hypothèses |
|--------------------------|---|---|--|---|
| Niveau general | <u>Problème général</u> Gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi | <u>Objectif général</u> Déterminer les conditions d'une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi | - | - |
| Niveau Spécifique | 1 <u>Problème spécifique n°1</u> Manque de sincérité des prévisions budgétaires | <u>Objectif de recherche n°1</u> Identifier les méthodes efficaces pour l'élaboration de prévisions budgétaires réalistes | <u>Cause spécifique n°1</u> La non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires | <u>Hypothèse spécifique n°1</u> La non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires explique le manque de sincérité des prévisions budgétaires |
| | 2 <u>Problème spécifique n°2</u> Faible niveau de recouvrement des recettes de la commune | <u>Objectif de recherche n°2</u> Chercher les conditions du relèvement du niveau de recouvrement des recettes de la commune | <u>Cause spécifique n°2</u> Le manque de stratégie de mobilisation des ressources | <u>Hypothèse spécifique n°2</u> Le manque de stratégie de mobilisation des ressources est à l'origine du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune |
| | 3 <u>Problème spécifique n°3</u> Faible taux d'exécution des dépenses d'investissement | <u>Objectif de recherche n°3</u> Définir les stratégies et les moyens d'accroissement du niveau d'exécution des investissements | <u>Cause spécifique n°3</u> L'insuffisance de l'épargne | <u>Hypothèse spécifique n°3</u> L'insuffisance de l'épargne explique la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement |

Source : Résultat de nos recherches

B. Revue de littérature

La revue de littérature est un exercice de lecture de la documentation mobilisée afin de faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution en termes d'outil de mobilisation et d'analyse des données. Il sera donc question ici de donner un aperçu sur les apports des auteurs, des études antérieures en ce qui concerne notre problème général et particulièrement sur ses problèmes spécifiques.

✓ **Revue de littérature générale**

Plusieurs définitions ont été formulées par les auteurs, mettant chacune l'accent sur un ou plusieurs aspects du concept de gestion.

La gestion budgétaire selon le **lexique de gestion, 5ème édition (page 213)** est « le procédé de gestion administrative reposant sur la décentralisation des attributions, des responsabilités et des pouvoirs, qui organise, assure et interprète la comparaison entre les objectifs assignés et les résultats obtenus en vue d'engager les responsabilités, prendre des mesures correctives et des sanctions ».

Pour **B.MEHEUT** (1994), la gestion budgétaire est « l'ensemble des méthodes permettant de définir les objectifs chiffrés de l'entreprise, de fixer aux différentes fonctions des objectifs cohérents, d'établir les budgets et tout au long de l'année, de détecter au plus tôt les risques de déviation afin de déclencher les mesures appropriées ».

Les collectivités locales étant créées pour l'impulsion du développement à la base, la gestion budgétaire devra s'inscrire dans la logique d'une recherche de performance dans la mise en œuvre des budgets communaux.

La bonne gestion budgétaire des communes s'impose comme étant une voie essentielle de maîtrise et d'accroissement des ressources locales en vue du financement du développement des collectivités locales. C'est à cet égard que la plupart des réformes qui ont prospéré dans les pays développés de vieille tradition démocratique ont été essayées dans les pays africains ayant adopté la décentralisation comme système de gestion des affaires publiques.

Après ces contributions d'ordre général sur le sujet en étude, nous aborderons les réflexions antérieures relatives aux problèmes spécifiques liés à la problématique de gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi.

1. Contributions antérieures sur le manque de sincérité dans les prévisions budgétaires

La sincérité budgétaire s'explique par l'équilibre budgétaire. L'équilibre budgétaire de la commune est un équilibre financier sincère et réel. Il est établi dans les conditions ci-après :

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

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

- ❖ L'équilibre budgétaire doit tenir compte de l'environnement et de la conjoncture économique de la commune (Cours de la Gestion des Finances locales de Mr **Justin DJOSSOU** année 2013-2014, Cycle II **ENAM**)

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

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

Il s'ensuit donc que l'autonomie financière n'est réelle que lorsque la Commune arrive à mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir ses charges. D'où la nécessité d'élaborer un bon budget, dans lequel l'évaluation des recettes est correcte afin de mobiliser davantage de ressources et de bien les gérer.

Ainsi, la règle d'or de mise en place des budgets communaux est l'équilibre réel. Le principe en est que « *On ne peut dépenser plus que ses revenus ni prévoir plus de charges que de ressources* ». A la différence du budget général de l'Etat, le budget des collectivités locales ne saurait prévoir un besoin de financement à rechercher. Le réalisme budgétaire exige de la part du maire que :

- ✓ les recettes soient fixées avant les dépenses ;
- ✓ l'équilibre soit respecté au niveau de chaque section budgétaire ;
- ✓ les dépenses facultatives ne soient votées que lorsque les moyens financiers relatifs aux dépenses obligatoires ont été préalablement retenus et autorisés.

2. Contributions antérieures sur le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune

Selon **La Revue Africaine des Finances Locales - N°8, décembre 2005 (page 3)**, « l'enjeu fondamental pour une décentralisation effective réside dans le progrès à réaliser en matière de décentralisation financière » : C'est là toute la problématique du recouvrement des recettes communales.

La décentralisation confère donc aux collectivités locales l'autonomie financière. Ces collectivités ayant ainsi la lourde responsabilité de gérer efficacement les ressources dont elles disposent, méritent d'être soutenues par un système fiscal adapté.

C'est ce qu'a très tôt compris le **Sénégal** en instituant une réforme sur la fiscalité locale par la loi n°2004-12 du 06 février 2004 ; une loi répondant au double objectif de simplification du système d'imposition et de renforcement de la capacité financière des collectivités locales. La mise en œuvre de cette loi a engendré un rendement global à la hausse aussi bien du point de vue de l'assiette que du recouvrement (**Revue Africaine des Finances Locales - N°8, décembre 2005**).

C'est dire que le seul moyen qui permet d'assurer la majorité des charges communales est le paiement de l'impôt par le contribuable. Les contribuables ne doivent pas se soustraire au respect de leurs obligations fiscales.

Claude Fréjus DJANKAKI (2007) s'interrogeant sur les causes d'échecs fréquents de la décentralisation est arrivé à la conclusion que le laxisme et le manque d'autorité pour recouvrer les impôts et taxes, le manque de compétence dans l'appréciation des finances locales sont les principales sources de ces échecs. Pour lui, il doit exister une base suffisante pour produire les revenus au niveau local. Il estime enfin que certaines communes sont si pauvres que les impôts et taxes ne produiront que des revenus très médiocres. (...) l'autonomie juridique à travers la décentralisation sans l'autonomie financière n'est qu'un leurre.

Koudous F.ADEGNIKA dans son mémoire intitulé ' *Décentralisation au Bénin : la question du transfert des compétences et des ressources aux communes*' (page 44) écrit que «la capacité de mobilisation des ressources propres des communes témoigne de leur stabilité et de leur viabilité financière. Au regard des finances des communes béninoises, les ressources traditionnelles provenant de la décentralisation, à savoir la fiscalité transférée ou partagée et les concours financiers de l'Etat ne sont pas de nature à aider les communes à avoir une véritable autonomie financière et de gestion». Il ajoute que «les composantes les plus importantes des ressources locales propres sont les recettes des marchés et les recettes tirées de l'établissement des actes administratifs. Autrement dit, il s'agit des recettes non fiscales. Mais force est de constater que l'incivisme des populations, la pauvreté et le défaut d'une sociologie de décentralisation des élus locaux constituent un obstacle pour la mobilisation des ressources propres».

3. Contributions antérieures sur le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement peuvent être définies comme des dépenses en capital. Elles « ...comprennent essentiellement des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la collectivité territoriale : achat de matériels durables, construction ou aménagement des bâtiments, travaux d'infrastructures et acquisition de participation ou autres titres immobilisés. Elles comprennent également le montant du remboursement en capital des emprunts et diverses dépenses ayant pour effet de réduire les fonds propres » (**Guide budgétaire communal, départemental et régional, 2008**).

Selon l'article 23 de la loi n°98-07 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin dispose : « Il est fait obligation à la commune d'inscrire en section d'investissement, les crédits nécessaires à l'exécution, chaque année,

des dépenses d'investissement... ». L'investissement est donc nécessaire pour le développement à la base.

De même, l'article 84 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin affirme : « La commune élabore son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population ». A cet effet, les investissements réalisés dans le cadre du budget de la commune doivent être compatibles avec le programme annuel d'investissement qui est une déclinaison annuelle du programme de développement de la commune.

Nombreux sont les auteurs qui ont abordé des problèmes relatifs à la capacité d'investissement des communes.

Dans la revue africaine des finances locales-numéro spécial 2005 page 11, J.P. **ELONG-MBASSI** nous montrent la capacité de financement au Bénin est faible.

Selon **F.P. YATTA (2011)**, les collectivités locales africaines n'ont qu'une vague idée des besoins en termes d'investissement et d'entretien au point où les succès en matière de mobilisation des ressources sont immédiatement annihilés par une explosion des charges de fonctionnement.

Pierre AUBRY (2004) abonde dans le même sens en affirmant que les budgets de fonctionnement des collectivités locales sont lourdement grevés par les dépenses de fonctionnement dans lesquels émargent massivement le personnel communal et les dépenses sociales.

Pour ces deux auteurs, c'est donc la prépondérance des dépenses de fonctionnement qui explique la faiblesse du taux des dépenses d'investissement. **Pierre AUBRY (2004)** propose pour y remédier le recours à l'emprunt car il permet la prise en charge d'énormes investissements sans compromettre par un effort fiscal insupportable, le déroulement des activités économiques du moment.

La mise sur pied d'un financement durable des investissements locaux par la mobilisation de l'épargne nationale s'impose selon **M. ARNAUD (2000)** mais exige beaucoup de temps sauf là où le processus est déjà engagé. Le renforcement des ressources locales doit être mené avec le financement par l'emprunt, la maîtrise des dépenses et l'endettement. Ce qui n'est pas le cas pour la majorité des collectivités africaines.

Pour **Noureddine BENSOUDA (2009, p. 67)**, « La dépense publique et plus particulièrement l'investissement public, constitue un domaine à forts enjeux politiques, économiques, financiers et sociaux. Il suscite, de plus en plus, l'intérêt de l'opinion publique et de la société civile, qui s'interroge en toute légitimité, sur la destination de l'argent public ». Ainsi, les collectivités locales sont tenues de déployer les efforts nécessaires pour assurer un investissement fort et croissant afin de satisfaire la population locale.

Les collectivités locales étant créées aux fins d'amorcer le développement à la base, il est impérieux d'affirmer que les politiques de celles-ci répondent aux exigences de la population locale. Plusieurs pays comme la France, les Pays-Bas, l'Irlande et la Finlande adoptent aujourd'hui cette approche basée sur l'implication de la population dans les projets de développement, en recueillant leurs avis. Ceci permet d'avoir une idée sur les réels besoins de la population afin de pérenniser les dépenses d'investissement.

Paragraphe 2: Méthodologie adoptée

La méthodologie retenue comporte des approches empiriques et théoriques.

A. Approches empiriques

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

- fixer les objectifs de l'enquête ;
- identifier la population-mère ;
- définir l'échantillon;
- retenir les méthodes de collecte, de dépouillement et de présentation des données.

1. Objectifs de l'enquête

L'objectif de l'enquête est la vérification des hypothèses précédemment formulées. Ainsi, nous verrons si :

- la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires explique le manque de sincérité des prévisions budgétaires ;
- le manque de stratégie de mobilisation des ressources est à l'origine du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune ;
- l'insuffisance de l'épargne explique la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement.

2. Identification de la population mère, fixation de l'échantillon, méthodes de collecte, de dépouillement et de présentation des données

La population mère est composée des agents ou cadre de la Direction des Ressources Financières et d'autres personnes ressources de la mairie.

L'échantillon représentatif de la population mère identifiée pour notre enquête est composé de vingt (20) personnes susceptibles de détenir un poids important dans la gestion du budget et capable de nous renseigner davantage sur les raisons des différents problèmes spécifiques retenus. Cet échantillon représente une partie de la population mère et se présente comme suit :

- le chef Service Budget et Comptabilité et ses collaborateurs (4) ;
- les agents du Service Matériel (4) ;
- le chef Service Recettes et Equipements Marchands et le chef division (2) ;
- les agents de la Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE), (5) ;
- la directrice des ressources financières (1) ;
- les agents de la section comptabilité de la Recette Perception (4).

La réalisation de l'enquête se fera sur la base d'un questionnaire. Les questions composant ledit questionnaire sont relatives aux problèmes spécifiques identifiés et comportent les causes supposées identifiées pour chaque problème.

Les données recueillies sur le terrain, feront l'objet d'un dépouillement manuel et récapitulées à l'aide de tableaux qui serviront de base à notre analyse.

La présentation des résultats obtenus à partir des recherches se fera en regroupant par catégorie les réponses semblables.

B. Approches théoriques

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

Parmi les outils d'analyse des données disponibles à savoir : les théories et modèles, les repères et normes et les seuils de décisions, notre choix portera sur les seuils de décisions. Le seuil de décision sera donc appliqué aux données recueillies par le questionnaire. Ainsi :

- pour le problème spécifique n°1 lié au manque de sincérité des prévisions budgétaires, la cause à retenir est celle qui aura réuni au moins 40% des opinions.

Toutefois, au cas où aucun item n'aurait atteint ce poids, c'est l'item qui aura le poids le plus élevé qui sera retenu ;

- pour le problème spécifique n°2 relatif au faible niveau de recouvrement des recettes de la commune, la cause qui sera retenue à ce niveau sera celle qui aura le poids le plus élevé ;
- pour le problème spécifique n°3 lié au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, nous choisirons de retenir la cause qui aura réuni un poids supérieur ou égal à 40% des opinions.

La méthodologie de mobilisation des données et de vérification des hypothèses étant choisie, nous allons à présent passer à la collecte et à l'analyse des données.

Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Cette section nous permettra de décrire la réalisation de nos enquêtes, de présenter et d'analyser les résultats obtenus dans le but de vérifier les hypothèses précédemment formulées afin d'établir le diagnostic.

Paragraphe1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Dans cette partie, il s'agira pour nous de collecter et d'analyser les données recueillies suite à notre enquête afin de vérifier le degré de validité de nos hypothèses.

A. Mobilisation et présentation des données d'enquête

1. Mobilisation des données

✓ **Réalisation de l'enquête**

Les enquêtes ont été réalisées sur la base du questionnaire adressé aux agents rencontrés. Ce questionnaire comporte trois (03) questions relatives aux différents problèmes spécifiques en résolution (voir annexe n°2).

✓ **Difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes concernent surtout l'indisponibilité des agents et le manque de temps suffisant à nous consacrer. Cela nous a amenée parfois à multiplier les rendez-vous manqués. Nous pouvons aussi citer l'impossibilité d'accès à certains documents jugés confidentiels.

Ces difficultés ne nous ont pas bloquée dans nos recherches, elles nous ont plutôt permis de constater la rigueur qu'observent les agents de l'administration et leur prudence à fournir aux usagers des informations sur les finances publiques.

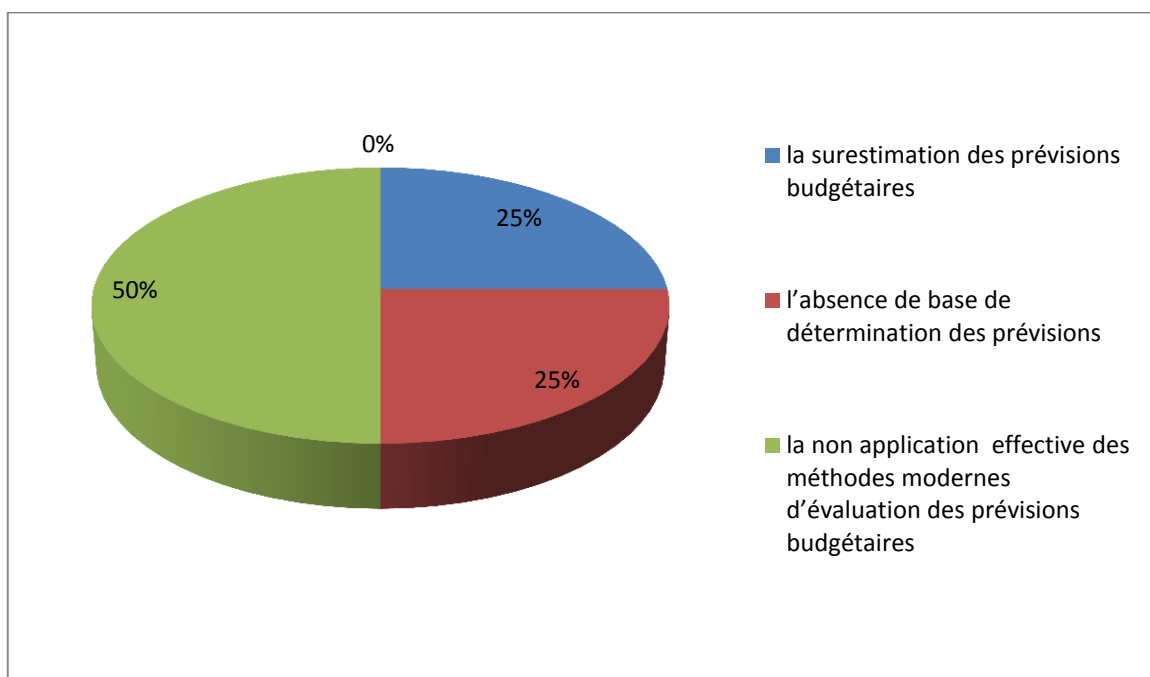
2. Présentation et analyse des données

La présentation et l'analyse des données d'enquêtes se feront dans cette rubrique par problème spécifique et suivant l'ordre que nous avons retenu dans le tableau de bord de l'étude.

✓ Données relatives au problème spécifique n°1

Il s'agit du problème du manque de sincérité des prévisions budgétaires. L'enquête réalisée par questionnaire nous a permis de recueillir les données compilées dans le graphique ci-après:

Graphique N°1 : Répartition des opinions des enquêtés sur les causes du manque de sincérité des prévisions budgétaires



Source : tableau de présentation des données (annexe 3)

On constate ainsi que :

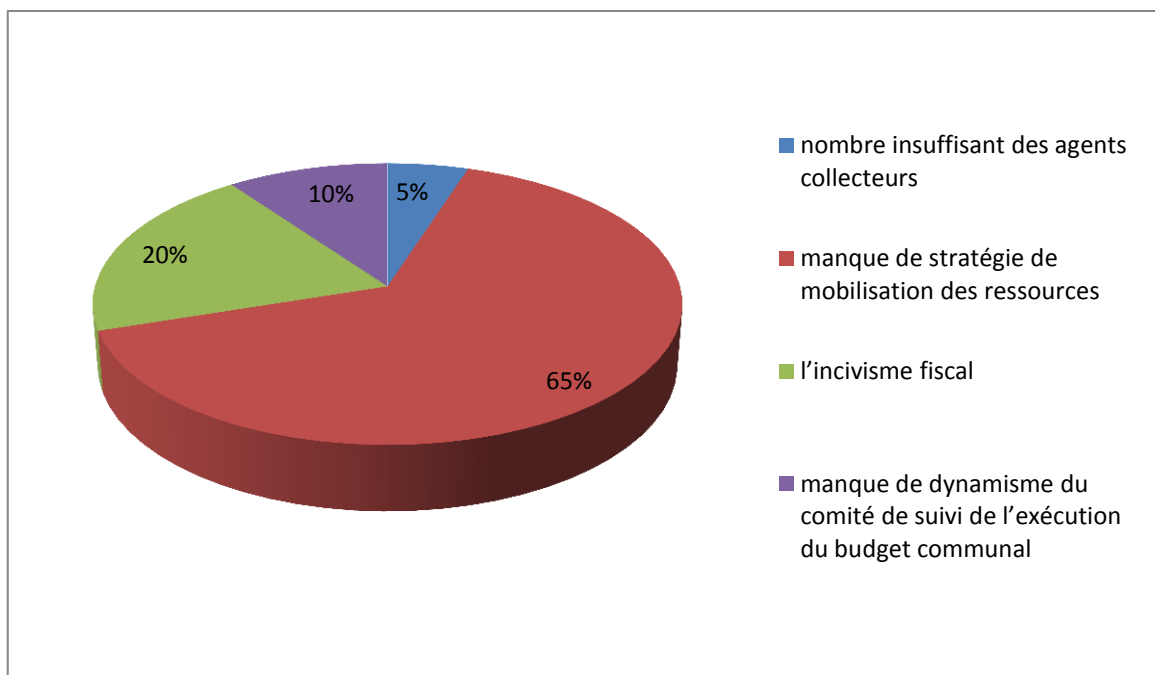
- 25% des enquêtés sont pour la surestimation des prévisions budgétaires ;
- 25% des enquêtés imputent le problème spécifique n°1 à l'absence de base de détermination des prévisions ;

- 50% estiment que c'est la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires.

✓ **Données relatives au problème spécifique n°2**

Le problème spécifique n°2 est celui du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune. Les données recueillies sur ce problème sont consignées dans le graphique suivant :

Graphique N°2 : Répartition des opinions des enquêtés sur le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune



Source : tableau de présentation des données (annexe 3)

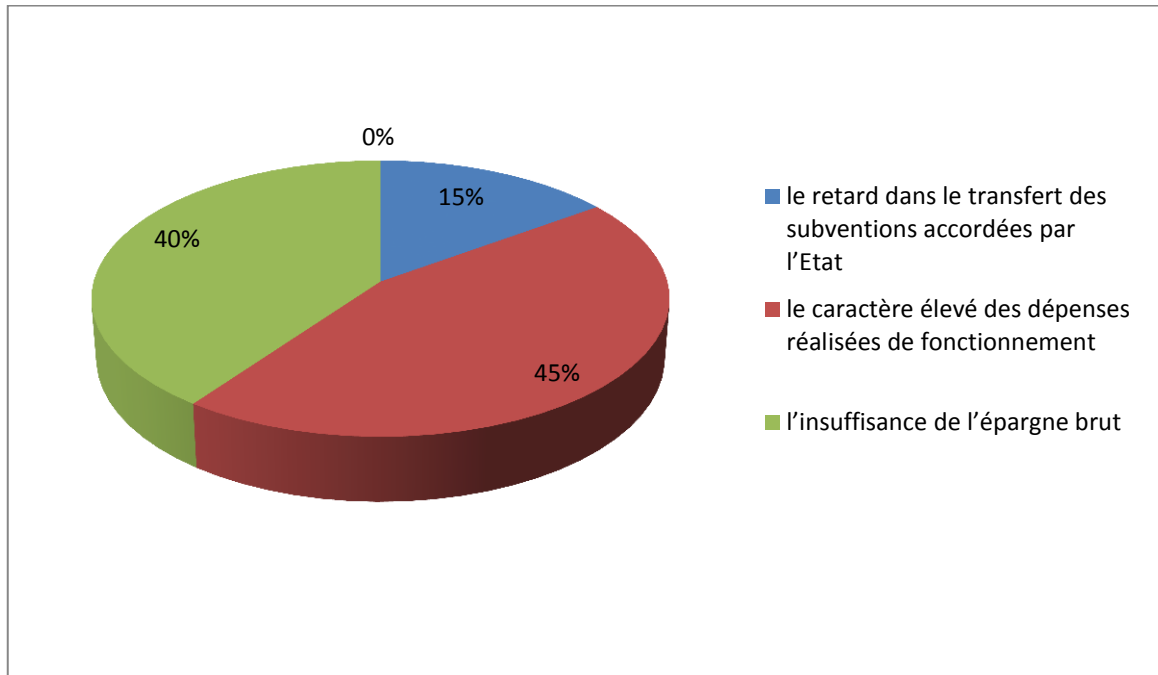
On note que :

- le nombre insuffisant des agents collecteurs obtient 5% d'opinions favorables ;
- le manque de dynamisme du comité de suivi de l'exécution du budget communal obtient 10% d'opinions favorables ;
- l'incivisme fiscal obtient 20% d'opinions favorables ;
- le manque de stratégie de mobilisation des ressources obtient 65% d'opinions favorables.

✓ **Données relatives au problème spécifique n°3**

Ce problème spécifique est relatif au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement. Nous y avons mobilisé des données nécessaires à sa résolution. Ces données sont présentées dans le graphique suivant :

Graphique N°3 : Répartition des opinions des enquêtés sur le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement



Source : tableau de présentation des données (annexe 3)

Ici, nous remarquons ce qui suit :

- 40% des enquêtés pensent que la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement est due à l'insuffisance de l'épargne ;
- 15% des enquêtés estiment que c'est le retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat qui est à la base de la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement ;
- 45% des enquêtés pensent que la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement est due au caractère élevé des dépenses réalisées de fonctionnement.

B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Cette partie nous permettra d'effectuer la vérification des hypothèses préalablement formulées ainsi que les éléments du diagnostic.

1. Vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses se fera en tenant compte des seuils de décisions précédemment fixés.

- Pour le problème spécifique n°1, la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires recueille 70% des opinions ; ce qui dépasse largement le seuil de décision de 40% préalablement établi. **L'hypothèse spécifique n°1 est donc vérifiée ;**
- Pour le problème spécifique n°2, le manque de stratégie de mobilisation des ressources a obtenu le plus grand pourcentage de 65% ; le seuil de décision étant l'item ayant le poids le plus élevé, nous pouvons affirmer que **l'hypothèse spécifique n°2 est vérifiée ;**
- En ce qui concerne le problème spécifique n°3, le caractère élevé des dépenses réalisées de fonctionnement et l'insuffisance de l'épargne ont obtenu respectivement 45% et 40% d'opinions favorables ; le seuil de décision fixé étant l'item ayant un poids supérieur ou égal à 40%. L'hypothèse n°3 ayant lié ce problème à l'insuffisance de l'épargne se trouve infirmée. On peut conclure que **l'hypothèse n°3 n'est pas vérifiée.** Ceci nous amène à reformuler l'hypothèse de la manière suivante "l'insuffisance de l'épargne brut et le caractère élevé des dépenses réalisées de fonctionnement expliquent le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement"

2. Etablissement du diagnostic de l'étude

Au regard de tout ce qui précède, le diagnostic se présente comme suit :

- la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires explique le manque de sincérité des prévisions budgétaires (**Elément de diagnostic n°1**) ;
- le manque de stratégie de mobilisation des ressources est à l'origine du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune (**Elément de diagnostic n°2**) ;
- l'insuffisance de l'épargne et le caractère élevé des dépenses réalisées de fonctionnement expliquent la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement (**Elément de diagnostic n°3**).

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

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés. Nous proposerons ainsi dans cette partie des solutions pour l'éradication des différentes causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique ainsi que les conditions de mise en œuvre de ces solutions.

A. Approches de solution

1. Approche de solution liée au manque de sincérité des prévisions budgétaires

Du diagnostic établi, il ressort que la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires est à la base du manque de sincérité des prévisions budgétaires. Nous suggérons aux autorités communales en exercice d'organiser, de façon périodique, des séminaires de formation sur la gestion budgétaire et communications au profit des élus et les personnels techniques sur les dispositions de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Ceci permettra de relever leur niveau en matière d'établissement du Budget. Mais bien avant la mise en œuvre de cette solution, nous proposons à l'attention des élus locaux les comportements ci-après:

- avoir une liste exhaustive des recettes de la commune ;
- s'abstenir de faire des improvisations en matière de gestion notamment lors des travaux de confection budgétaire ;
- prendre en compte effectivement des besoins exprimés par chaque structure et les inscrire au budget de la Commune ;

Aussi est il souhaitable qu'en ce qui concerne les recettes prévisionnelles des dispositions soient prises pour que :

- la méthode de la pénultième année corrigée soit appliquée aux recettes locales à caractère évolutif ;
- la méthode directe soit appliquée aux recettes dont la base imposable est quantifiable et dont la valeur de la taxe à prélever est. Ce sera le cas de la taxe relative à la « *location des biens meubles et immeubles* » ;

- la détermination des autres recettes soit faite par recours aux informations fournies par les services compétents de l'Etat, aux accords de financement, aux conventions ou testaments ou autres actes accordant les fonds de concours, dons et legs en espèces, aux clauses des contrats d'emprunt.

Par ailleurs, il convient de préciser que le respect du principe de l'antériorité des recettes sur les dépenses reste un comportement indispensable à la sauvegarde de l'objectivité, dans le processus d'élaboration des budgets communaux.

Par rapport aux dépenses, notre proposition est que la méthode directe utilisée pour la prévision des dépenses budgétaires locales soit mise en œuvre suivant les étapes ci-après :

- ✓ **détermination des dépenses obligatoires éligibles au budget en cours d'élaboration** : en raison de l'antériorité des dépenses obligatoires sur les dépenses facultatives, il s'agira, au regard de l'article 17 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, de déterminer les dépenses à prendre en compte et les inscrire au titre de l'exercice budgétaire considéré ;
- ✓ **provision suffisante des dépenses obligatoires retenues** : une fois les dépenses obligatoires connues, le montant nécessaire pour leur intégrale couverture doit être dégagé des recettes prévues ;
- ✓ **inscription des dépenses relatives aux fonds affectés** : la volonté des donateurs doit être respectée au moment d'estimer les dépenses budgétaires. Ainsi, les fonds affectés doivent être répartis conformément aux clauses des conventions qui les accordent,
- ✓ **détermination du montant des recettes de fonctionnement à consacrer aux investissements de la commune** : en attendant la fixation du pourcentage minimum des recettes de fonctionnement destinées aux investissements, le conseil communal doit s'habituer déjà à l'exercice. A l'occasion, il faudra se référer aux usages adoptés par l'autorité de tutelle ;
- ✓ **provision des dépenses facultatives** : c'est la dernière étape d'estimation des dépenses budgétaires locales. Les dépenses facultatives sont pourvues à concurrence du montant restant. Ainsi, **le montant des dépenses facultatives est = recettes totales – (dépenses obligatoires + dépenses sur fonds affectés + montant prélevé du fonctionnement pour les investissements).**

2. Approche de solution liée au faible niveau de recouvrement des recettes de la commune

Nous avons déterminé le manque de stratégie de mobilisation des ressources comme étant la cause du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune. Pour éradiquer cette cause, nous avons suggéré une stratégie de mobilisation qui consiste préalablement à l'identification et à l'évaluation de toutes les ressources à fort potentiel à promouvoir, à court, moyen et long terme. Ceci peut consister par exemple à :

- la prise en compte de certaines taxes jusque-là négligées par les autorités locales ;
- la construction de marchés secondaires en vue de percevoir des taxes, à l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- la gestion de certaines natures de recettes en régie pour plus d'efficacité du recouvrement (exemple des droits de place dans les marchés et la taxe sur les panneaux publicitaires).

Ensuite procéder à :

- la sensibilisation de la population sur l'importance du paiement des impôts et taxes et les destinations réservées à ces fonds par la culture de la conscience civique ;
- la lutte contre l'évasion fiscale et la modernisation de la fiscalité locale grâce à des moyens informatiques et logistiques ;
- une plus grande association des administrés et usagers à la gestion locale pour moins de résistance aux taxes ;

3. Approches de solution liée à la faiblesse des dépenses d'investissement

L'infirmité de l'hypothèse n°3 permet de retenir que l'insuffisance de l'épargne et le caractère élevé des dépenses réalisées de fonctionnement sont à base de la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement. A cet effet, notre proposition est la suivante :

- recouvrement et mobilisation des ressources totales de fonctionnement et d'investissement ;
- réduire certaines dépenses facultatives de la section de fonctionnement ;
- respecter le taux d'affectation des recettes de la section de fonctionnement à la section d'investissement ;
- maîtriser les dépenses de fonctionnement pour pouvoir dégager l'épargne de fonctionnement nécessaire au financement des investissements locaux ;

- faire recours à l'emprunt dans les conditions prévues par les textes, en associant l'Etat dans la prise de garantie suffisante pour assurer le succès de l'opération.
- initier des négociations avec des banques ou institutions financières pour apprécier les conditions dans lesquelles elles peuvent appuyer la Commune à financer les investissements communaux ;

De plus, l'Etat joue un rôle capital dans le développement des communes. Il consiste à appuyer les mairies dans la mise en œuvre de leur mission de développement local. A ce titre, des ressources leur sont affectées à travers le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), pour renforcer leur fonctionnement et leur investissement. Cependant, ces fonds ne sont pas souvent mis à temps, à leur disposition, ce qui perturbe la bonne exécution budgétaire des communes.

Pour ce faire, l'Etat pourrait :

- o revoir la gestion de sa trésorerie ;
- o respecter le calendrier prévu dans le manuel de procédure de transfert du FADEC aux communes.

B. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

L'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques ne pourra être possible que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions proposées. Nos recommandations sont les suivantes :

1. Conditions de mise en œuvre liées au manque de sincérité des prévisions budgétaires

Comme conditions de mise en œuvre, nous proposons qu'au début de chaque processus d'élaboration du budget communal, le maire, par un arrêté communal, mette en place un comité technique d'élaboration de l'avant-projet de budget. Essentiellement composé de techniciens, à savoir : le receveur percepteur, l'inspecteur des impôts, le receveur des impôts, le directeur des ressources financières et le directeur en charge du développement économique et de la planification. Ce comité technique sera présidé par l'un des adjoints au maire. Il aura pour attributions de :

- recevoir les expressions de besoins des chefs d'arrondissement et des services de la mairie ;
- prendre en compte, lors de ses travaux, le contenu du Plan de Développement Communal et le Plan Annuel d'Investissement de la commune ;

- se servir des méthodes d'élaboration du budget communal pour faire les projections de recettes et de dépenses ;
- analyser et prendre en compte les observations du maire.

2. Conditions de mise en œuvre liées au faible niveau de recouvrement des recettes

Pour que les approches de solutions du faible taux de recouvrement des recettes soient efficaces, il faut :

- la réorganisation des filières porteuses identifiées ;
- la budgétisation des ressources ;
- l'implication des élus locaux dans la stratégie de mobilisation des ressources ;
- la volonté politique du conseil communal. Ainsi, le Maire et tous les autres élus doivent clairement afficher et défendre leur volonté à œuvrer pour une mobilisation plus accrue des ressources ;

Cette volonté politique se manifestera également à travers la mobilisation de tous les acteurs pour la cause. Il s'agit notamment :

- du personnel de la mairie qui doit accompagner cette volonté politique par des actes concrets visant à lever les obstacles de toutes natures à la mobilisation efficiente des ressources locales. Ce dynamisme ne doit pas être l'affaire des seuls services de la mairie impliqués dans la mobilisation des ressources. Les autres services doivent être animés d'une bonne volonté pour accompagner le processus ;
- des contribuables pour leur implication effective dans la mise en œuvre de toutes les stratégies qui seront proposées ;
- des services déconcentrés de l'Etat qui participent activement à travers leur rôle d'assistance à la commune (la préfecture, la recette des finances, la recette des impôts, la recette perception etc.).

Cette manifestation de la volonté politique du conseil communal doit se situer dans un processus global de réflexion sur le développement de la commune, soutenue par une ambition visant à satisfaire les besoins de la population, à travers la réalisation des projets de développement.

3. Conditions de mise en œuvre liées au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Les recommandations à l'Etat et aux autorités locales permettront de mettre en œuvre les solutions suggérées. A ce titre, les autorités locales doivent :

- créer un cadre de dépenses à moyen terme favorable aux investissements afin de satisfaire au mieux les besoins réels en infrastructures d'assainissement, en équipements marchands et socio - communautaires exprimés par les populations ;
- créer des conditions incitatives et favorables à l'augmentation des ressources allouées à l'investissement par l'Etat en vue d'améliorer le potentiel d'investissement ;
- promouvoir le partenariat public-privé (commune - Etat - secteur privé) dans le cadre de la réalisation d'investissements économiques à effets structurants pour la commune;
- adopter la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR) pour apprécier les performances de l'administration communale, en particulier des services financiers et économiques : ceci suppose que les activités budgétaires à exécuter soient bien planifiées et qu'un suivi de la réalisation de ces activités soit fait, une évaluation et un contrôle à mi-parcours et à la fin de la gestion soient organisées pour vérifier, si l'exécution du budget permet d'atteindre les objectifs fixés par la commune.

Le pouvoir central peut assurer le transfert régulier et à bonne date des ressources financières revenant de droit aux communes pour qu'elles puissent les utiliser en vue de financer entièrement leurs investissements annuels.

Avant de conclure la présente étude, il nous a paru opportun de dresser un tableau de synthèse mettant en relief outre les objectifs et hypothèses, le diagnostic ainsi que les préconisations.

Tableau n°14 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

| Niveau d'analyse | Problématiques | Objectifs | Causes supposées | Hypothèses | Eléments de diagnostic | Approches de solutions |
|-------------------|--|--|---|---|---|--|
| Général | Gestion non efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi | Déterminer les conditions d'une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi | - | - | - | - |
| Spécifique | 1 Manque de sincérité des prévisions budgétaires. | Identifier les méthodes efficaces pour l'élaboration de prévisions budgétaires réalistes. | La non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires. | La non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires explique le manque de sincérité des prévisions budgétaires | La non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires explique le manque de sincérité des prévisions budgétaires | -Mettre en place de nouvelles méthodes de prévision budgétaire ; -avoir une liste exhaustive des recettes de la commune ; -s'abstenir de faire des improvisations en matière de gestion. |
| | 2 Faible niveau de recouvrement des recettes de la commune. | Chercher les conditions du relèvement du niveau de recouvrement des recettes de la commune. | Le manque de stratégie de mobilisation des ressources. | Le manque de stratégie de mobilisation des ressources est à l'origine du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune. | Le manque de stratégie de mobilisation des ressources est à l'origine du faible niveau de recouvrement des recettes de la commune. | -identification et à l'évaluation de toutes les ressources à fort potentiel à promouvoir, à court, moyen et long terme. A travers -la prise en compte de certaines taxes jusque-là négligées par les autorités locales. |
| | 3 Faible taux d'exécution des dépenses d'investissement | Définir les stratégies et les moyens d'accroissement du niveau d'exécution des investissements | L'insuffisance de l'épargne | L'insuffisance de l'épargne explique la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement | L'insuffisance de l'épargne explique la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissement | -recouvrement et mobilisation des ressources totales de fonctionnement et d'investissement ; -réduire certaines dépenses facultatives de la section de fonctionnement. |

Source : Résultat de nos recherches

CONCLUSION

Il apparaît à l'issue de notre étude que les communes sont confrontées à d'énormes difficultés de gestion de leurs ressources financières. Or, une optimisation de la gestion de ces ressources financières est indispensable pour la réalisation des investissements qui vont procurer à la population, un mieux-être et engendrer le développement à la base. Tous les acteurs impliqués dans le processus de la décentralisation au Bénin, à savoir : les élus locaux, les populations, l'Etat ainsi que les partenaires techniques et financiers doivent conjuguer leurs efforts pour permettre une résolution des problèmes de gestion des communes.

Pour la commune d'Abomey-Calavi, ces problèmes de gestion concernent entre autres le manque de sincérité des prévisions budgétaires, le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune et le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Cette situation déplorable est préjudiciable pour une bonne gestion budgétaire, comptable et financière de la commune. Si elle n'est donc pas résolue, le développement local souhaité ne serait pas une réalité.

Aussi, est-il important d'éviter de faire des improvisations en matière de prévisions budgétaires, d'identifier et d'évaluer toutes les ressources à fort potentiel à promouvoir, à court, moyen et long terme pour un meilleur recouvrement et surtout de privilégier les dépenses d'investissements en vue d'un développement local effectif.

Mais ces approches de solutions ne peuvent être efficaces qu'avec la volonté politique du conseil communal et l'implication réelle des élus locaux dans la gestion des finances locales.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages et documents

- B. MEHEUT (1994), « GESTION BUDGETAIRE » 5e éditions, DALLOZ
- MUZELLEC Raymond (2002) « **Finances publiques** », Dalloz, 12ème édition, Paris ;
- MUZELLEC Raymond : « *Finances Locales* » 3è édition, DALLOZ
- PHILIP, Loïc. (1995) : « *Finances Publiques* ». 5è édition, Cujas
- TABOULA Jean : « *Les collectivités locales et L'Europe* », Paris, édition PUF.
- YATTA François, **la revue africaine des finances locales - N°8, décembre 2005**
- Paul. (2007) -*La gouvernance financière locale*, PDM, Cotonou.

II. Autres documents

- Mairie d'Abomey - Calavi (2005) « Plan de développement communal » 2ème édition ;
- Mairie d'Abomey - Calavi, « compte administratif 2010 » ;
- Mairie d'Abomey - Calavi, « compte administratif 2011 » ;
- Mairie d'Abomey - Calavi, « compte administratif 2012 » ;
- Mairie d'Abomey - Calavi, « compte administratif 2013 » ;
- Mairie d'Abomey - Calavi, « compte administratif 2014 » ;
- MAMADOU Moussiliou, **rapport final du Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales Projet 9 / ACP / BEN / 029** ;
- Djossou Justin, **la gestion des finances locales, 2013-2014, Cycle II ENAM.**

III. Lois et textes règlementaires

- **Loi 97-029 du 15 janvier 1999** portant organisation des communes au Bénin;
- **Loi 98-007 du 15 janvier 1990** portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- **Arrêté communal n°21/149/C-AC/SG/SAC du 12 octobre 2012** portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi ;

IV. Mémoires

- AMOUSSOUGA A. P. (2010) : «*La mobilisation des ressources locales pour le financement du développement local au Bénin : cas de la commune de Lokossa* », Mémoire, UAC, ENAM.
- GBETABLE Alexis Sossou (2011) : «*Approche diagnostique pour une gestion optimale du budget de la commune de Parakou*», UAC, ENAM
- OTOU Céline Ibokoun (2014) : «*Analyse de la gestion financière de la commune d'Abomey-calavi* », UAC, ENAM.

V. Site internet

- Le Partenariat pour le Développement Municipal : «*Le PDM pour le financement des collectivités locales par l'emprunt*», <http://www.pdmnet.org>
- YATTA, F. (Mai 2000) : «*La décentralisation financière en Afrique : Succès, problèmes et contraintes* », [http :// www.oecd.org/dataoecd](http://www.oecd.org/dataoecd)



ANNEXES

Annexes 1 : lois, conventions et décrets règlementaires régissant la gestion des finances locales

- la directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA ;
- la loi n°97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de l'administration territoriale en république du Bénin ;
- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999, portant organisation des communes en république du Bénin ;
- la loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin et ses décrets d'application ;
- le décret n°2001-412 du 15 octobre 2001, portant statut du secrétaire général de la mairie ;
- le décret 2001-414 du 15 octobre 2001, fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal ;
- l'arrêté n°21/149/C-AC/SG/SAC du 12 octobre 2012, portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie d'Abomey-calavi.

Annexes 2 : Questionnaire

Madame/ Monsieur,

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème « Contribution à une gestion efficace du budget de la commune d'Abomey-calavi», nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes:

1- Qu'est ce qui selon vous explique le manque de sincérité des prévisions budgétaires ?

- La surestimation des prévisions budgétaires
- L'absence de base de détermination des prévisions
- La non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires

2- Qu'est ce qui, selon vous, justifie le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune?

- Le nombre insuffisant des agents collecteurs
- Le manque de dynamisme du comité de suivi de l'exécution du budget communal
- L'incivisme fiscal
- Le manque de stratégie de mobilisation des ressources

3-Selon vous qu'est ce qui peut être à la base du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement?

- Le retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat
- Le caractère élevé des dépenses réalisées de fonctionnement
- L'insuffisance de l'épargne

Annexe 3 : Tableaux de répartition des données**Tableau n°1** : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°1

| Modalités | Effectifs | Fréquences relatives | Taux (%) |
|--|-----------|----------------------|----------|
| la surestimation des prévisions budgétaires | 5 | 0,25 | 25 |
| l'absence de base de détermination des prévisions | 5 | 0,25 | 25 |
| la non application effective des méthodes modernes d'évaluation des prévisions budgétaires | 10 | 0,50 | 50 |
| Totaux | 20 | 1 | 100 |

Source : résultat de nos enquêtes

Tableau n°2 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°2

| Modalités | Effectifs | Fréquences relatives | Taux (%) |
|--|-----------|----------------------|----------|
| nombre insuffisant des agents collecteurs | 1 | 0,05 | 5 |
| manque de stratégie de mobilisation des ressources | 13 | 0,65 | 65 |
| l'incivisme fiscal | 4 | 0,2 | 20 |
| manque de dynamisme du comité de suivi de l'exécution du budget communal | 2 | 0,1 | 10 |
| Totaux | 20 | 1 | 100 |

Source : résultat de nos enquêtes

Tableau n°3 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°3

| Modalités | Effectifs | Fréquences relatives | Taux (%) |
|--|------------------|-----------------------------|-----------------|
| le retard dans le transfert des subventions accordées par l'Etat | 3 | 0,15 | 15 |
| le caractère élevé des dépenses réalisées de fonctionnement | 9 | 0,45 | 45 |
| l'insuffisance de l'épargne | 8 | 0,40 | 40 |
| Totaux | 20 | 1 | 100 |

Source : résultat de nos enquêtes

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|------|
| IDENTIFICATION DU JURY..... | i |
| DEDICACE..... | iii |
| REMERCIEMENTS..... | iv |
| LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS..... | v |
| LISTE DES GRAPHIQUES..... | vii |
| GLOSSAIRE DE L'ETUDE..... | viii |
| RESUME..... | x |
| SOMMAIRE..... | xi |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE..... | 4 |
| Section 1 : cadre de réalisation de l'étude et observations de stage..... | 5 |
| Paragraphe 1 : Cadre de l'étude..... | 5 |
| I. Présentation de la commune d'Abomey-calavi..... | 5 |
| A. Bref aperçu historique..... | 5 |
| B. Situation géographique et économique..... | 5 |
| C. Structure démographique et compétences..... | 6 |
| II. Présentation de la Mairie d'Abomey-calavi et de son environnement..... | 7 |
| A. Présentation de la Mairie d'Abomey-calavi..... | 7 |
| 1. Structures et organisations de la Mairie..... | 7 |
| 2. Présentation de la Direction des Ressources Financières..... | 7 |
| B. Cadre environnemental de l'étude..... | 9 |
| 1. Le microenvironnement..... | 9 |
| 2. Le macro environnement..... | 9 |
| Paragraphe 2 : Observations de stage..... | 10 |
| I. Etat des lieux à l'interne..... | 10 |
| A. Constats sur l'organisation du cadre de travail à la Mairie..... | 10 |

| | | |
|--|---|----|
| B. | Constats sur la gestion budgétaire | 11 |
| 1. | L'élaboration du budget | 12 |
| 2. | L'exécution du budget..... | 14 |
| II. | Etat des lieux à l'externe | 24 |
| A. | Point des effets du microenvironnement sur les activités observées à la DRF 24 | |
| B. | Point de effets du macro environnement sur les activités de la DRF | 25 |
| Section 2 : choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude | | |
| 26 | | |
| Paragraphe 1 : Inventaire des atouts et faiblesses, identification des groupes possibles de problèmes à résoudre, choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre.. | | |
| 26 | | |
| I. | Inventaire des atouts et faiblesses et identification des groupes possibles de problèmes à résoudre | 26 |
| A. | Inventaire des atouts et faiblesses | 26 |
| 1. | Les atouts (forces et opportunités) | 26 |
| a. | Par rapport à l'organisation du cadre de travail..... | 26 |
| b. | Par rapport à la gestion budgétaire | 26 |
| 2. | Les problèmes (faiblesses et menaces) | 27 |
| a. | Par rapport à l'organisation du cadre de travail..... | 27 |
| b. | Par rapport à la gestion budgétaire | 27 |
| B. | Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre | 28 |
| 1. | Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt | 28 |
| 2. | Synthèse des problèmes à résoudre possible..... | 28 |
| II. | Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre | 30 |
| A. | Choix du groupe de problèmes à résoudre..... | 30 |
| B. | Spécification du groupe de problèmes à résoudre | 31 |
| 1. | Précision des contours du groupe de problèmes choisi..... | 31 |
| 2. | Elagage des problèmes spécifiques | 32 |

| | |
|---|----|
| Paragraphe 2 : choix du thème de l'étude, perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude | 33 |
| I. Choix du thème de l'étude..... | 33 |
| II. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude..... | 33 |
| A. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre | 33 |
| B. Formulation de la problématique de l'étude | 34 |
| CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE | 36 |
| Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude | 37 |
| Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude..... | 37 |
| A. Objectifs et hypothèses de l'étude | 37 |
| 1. Objectifs de l'étude | 37 |
| 2. Hypothèse de l'étude..... | 40 |
| B. Revue de littérature | 43 |
| 1. contributions antérieures sur le manque de sincérité dans les prévisions budgétaires..... | 44 |
| 2. contributions antérieures sur le faible niveau de recouvrement des recettes de la commune..... | 45 |
| 3. Contributions antérieures sur le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement | 46 |
| Paragraphe 2: Méthodologie adoptée | 48 |
| A. Approches empiriques | 48 |
| 1. Objectifs de l'enquête | 48 |
| 2. Identification de la population mère, fixation de l'échantillon, méthodes de collecte, de dépouillement et de présentation des données | 49 |
| B. Approches théoriques | 49 |
| Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses, approches de solutions et conditions de mise en œuvre..... | 50 |

| | |
|---|----|
| Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses | 50 |
| A. Mobilisation et présentation des données d'enquête | 50 |
| 1. Mobilisation des données | 50 |
| 2. Présentation et analyse des données..... | 51 |
| B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic | 53 |
| 1. Vérification des hypothèses | 54 |
| 2. Etablissement du diagnostic de l'étude | 54 |
| Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre..... | 55 |
| A. Approches de solution | 55 |
| 1. Approche de solution liée au manque de sincérité des prévisions budgétaires..... | 55 |
| 2. Approche de solution liée au faible niveau de recouvrement des recettes de la commune | 57 |
| 3. Approches de solution liée à la faiblesse des dépenses d'investissement.. | 57 |
| B. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées | 58 |
| 1. Conditions de mise en œuvre liées au manque de sincérité des prévisions budgétaires..... | 58 |
| 2. Conditions de mise en œuvre liées au faible niveau de recouvrement des recettes | 59 |
| 3. Conditions de mise en œuvre liées au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement | 60 |
| CONCLUSION..... | 62 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 64 |
| ANNEXES..... | 66 |
| TABLE DES MATIERES | 71 |