



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE D'ETAT CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

Année académique :

2014-2015

Filière : Administration des Finances et du Trésor

Option : Administration des Finances

THEME :

**Pour une contribution optimale des dépenses
d'investissement au processus de développement
local : cas de la commune d'Abomey-Calavi**

Réalisé par

Ejrosset Bastian Fridolin OKE

Sous la direction de :

Directeur de stage

FADEGNON Yvette

Directrice des Services Financiers

Directeur de mémoire :

FANOU Félix

Administrateur du Trésor

Enseignant à l'ENAM

Décembre 2015

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : AHO Edouard

VICE-PRESIDENT : DADO Mesmin

MEMBRE : EYEBIYI C. Gustave

DECLARATION D'ENGAGEMENT

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

DEDICACE

Nous dédions notre mémoire à :

- ✓ notre tendre, précieuse et adorable mère Charlotte A. OKE pour son amour inconditionnel, maman ce travail est d'abord et avant tout le tien, je t'aime très fort ;
- ✓ notre petite maman Marcelle OKE, pour son soutien indéfectible et ses conseils précieux ;
- ✓ à notre père Clément OKE. Papa, tu occupes une place très importante pour moi, et tu es l'exemple même de ma vie, et la boussole qui a su toujours me guider, je t'aime.
- ✓ Carène AYA, pour ta présence renouvelée à mes côtés, ton amour et ton engagement sans cesse renouvelés. Reçois ce travail comme ma façon de te dire un très grand merci, je t'adore.
- ✓ mes frères et sœurs surtout à ma grande sœur Benedicta, et à madame **Guidado**, pour son amour maternel présent constamment, maman je t'aime

REMERCIEMENTS

Nous exprimons notre profonde gratitude à :

Monsieur Nicaise MEDE, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), au personnel enseignant et administratif, pour la qualité de l'enseignement et reçu et les riches expériences partagées.

Monsieur Félix FANOU, notre Directeur de mémoire, qui a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations.

Madame Yvette FADEGNON, notre Directrice de stage, pour ses conseils éclairés et son esprit d'ouverture.

Toute ma promotion, pour la bonne ambiance qui a régné entre nous durant toute notre formation.

Tout le personnel de la Mairie d'Abomey-Calavi spécialement madame Aurore KAKPO.

Tous les membres du jury pour avoir accepté de juger et d'améliorer la qualité de ce mémoire.

Mon oncle Wenceslas, à Géovania Dammassoh, à Justin Saounon, ma belle-sœur Amandine Guidado, à Dieudonné Fangnon, à madame ABOUMON, à Raliatou Idohou, à Obed, Sandra, Améthyste, Ephrem Datinon, Maylis, à messieurs Capochichi, ANANI, Tossavi, à Nadine NOUNAWON, à Sébo, Henri, à Charlotte Kouidi, Maryse, Eustache et toutes les autres personnes qui ont contribué à ce mémoire.

LISTE DES SIGLES

CC : Conseil Communal

DSF : Direction des Services Financiers

DST : Direction des Services Techniques

DSP : Direction des Services à la Population

DDLPE : Direction du Développement Local et de la
Promotion Economique

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes **PAGEFCOM** :
Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales **PDC** : Plan de
Développement Communal **PNDCC** : Programme National d'appui au
Développement Conduit par les Collectivités

PPEA : Programme Pluriannuel Eau et Assainissement

RP : Recette-Perception /Receveur-Percepteur

S AF : Service des Affaires Financières

SBC : Service du Budget et de la Comptabilité

TBE : Tableau de Bord de l'Etude

TP : Trésor Public

TV : Taxe de voirie

Glossaire de L'étude

Pour permettre une bonne compréhension du contenu de notre travail, nous avons clarifié quelques concepts

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

Décentralisation : c'est un processus par lequel l'Etat confère aux collectivités locales, la capacité de s'administrer elles-mêmes par des autorités élues.

Déconcentration : c'est la délégation des pouvoirs aux échelons inférieurs. La caractéristique essentielle du pouvoir déconcentré est sa dépendance hiérarchique vis - à- vis du pouvoir central.

Développement local : c'est un processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée.

Impôt : prélèvement pécuniaire effectué par voie d'autorité à caractère obligatoire à titre définitif et sans contrepartie pour assurer la couverture des charges publiques.

Plan de Développement Communal : document retraçant l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein d'une commune. Il précise le but, les stratégies, et les résultats à attendre dans un temps donnés, ainsi que les moyens nécessaire pour leur réalisation.

Plan de trésorerie : c'est un plan prévisionnel visant à identifier les encaissements et les décaissements futurs d'une entité.

Recettes fiscales: l'ensemble des recettes issues des contributions financières des propriétés bâties ou non bâties, de la patente et de la licence.

Recettes non fiscales: ressources financières provenant de la perception de droits, taxes ou redevances et directement recouvrées par les services de la Mairie ou des correspondants extérieurs.

Recettes propres: elles proviennent exclusivement des activités menées par la commune ou de l'exploitation du domaine ou du patrimoine.

Taxe: Prestation pécuniaire rémunérant un service précis et déterminé et qui est payée par le contribuable bénéficiaire d'un avantage spécifique de la part commune.

Budget : acte par lequel sont prévus et autorisées pour une année civile, toutes les recettes et toutes les dépenses d'une entité.

Contribuable : personne assujettie au paiement d'un impôt ou d'une taxe.

LISTE DES TABLEAUX

Numéros du tableau	Titres	Pages
1	Evolution des recettes totales dans la Commune d'Abomey-Calavi de 2010- 2014	14
2	Evolution des réalisations en recettes budgétaires de la commune d'Abomey-Calavi de 2010 à 2014	15
3	Evolution des dépenses totales de la commune d'Abomey-Calavi de 2010- 2014	16
4	Résultat d'exécution des budgets de la commune d'Abomey-Calavi De 2010 à 2014	17
5	Point des engagements certifiés non soldés de 2010 à 2014	19
6	Calendrier de réception des dotations FADeC	20
7	Tableau de bord de l'étude	22
8	Regroupement des problèmes par centres d'intérêt	31
9	Conditions de vérification des hypothèses	42
10	Données d'enquêtes liées au problème spécifique n°1	44
11	Données d'enquêtes liées au problème spécifique n°2	45
12	Données d'enquêtes liées au problème spécifique n°3	45

RESUME

Les finances locales soulèvent des enjeux liés à la promotion du développement local. Tout comme les entreprises, les localités doivent s'adapter, se réinventer et se différencier. Mais, force est de constater, au sein de la commune d'Abomey-Calavi, l'existence d'énormes difficultés dans la réalisation des investissements pour le bonheur de la population. Ces difficultés, qui entravent le développement local au sein de cette structure sont notamment dues, selon nos observations de stage, à :

- l'existence d'un cumul de dettes;
- un faible taux d'investissement observé au niveau de la commune;
- un retard dans le transfert des fonds à la Commune.

Ces différents problèmes spécifiques constituent des manifestations du problème général qu'est la Faible performance dans la gestion des dépenses d'investissement de la commune d'Abomey Calavi. Ainsi, la problématique ci-après «Pour une contribution optimale des dépenses d'investissement au processus de développement local : cas de la commune d'Abomey-Calavi » a retenu notre attention. Afin de suggérer les conditions d'atténuation du problème général, nous avons choisi comme objectifs :

- déterminer les modalités d'apurement des dettes;
- d'aider la commune pour le relèvement de son taux d'investissement ;
- de rechercher les conditions d'accélération de la procédure de transfert des subventions.

Pour conduire le travail à son terme, des hypothèses ont été formulées. Mais, c'est au moyen d'un questionnaire que nous avons abouti à l'établissement du diagnostic suivant :

- le cumul de dettes est dû à l'inexistence d'un plan de trésorerie ;
- le faible taux d'investissement se justifie par la lourdeur des procédures de passation des marchés ;

- le retard dans le transfert des fonds FADeC aux communes est dû à la lenteur et la lourdeur de la procédure des subventions.

C'est pourquoi, nous avons suggéré aux autorités municipales, de commanditer une étude relative au diagnostic financier de la commune d'Abomey- Calavi, en vue d'aboutir entre autres à :

- proposer chaque année un plan de trésorerie pour la maîtrise des dépenses;
- déceler les pratiques peu orthodoxes en matière de gestion des finances locales afin d'assainir la gestion budgétaire ;
- alléger la procédure de transfert des ressources par l'Etat aux communes.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER: Cadre d'analyse de la problématique de la contribution optimale des dépenses publiques d'investissement au processus de développement local	4
SECTION 1 : Cadre contexte de l'étude.....	4
Paragraphe 1 : Cadre institutionnel et physique.....	4
Paragraphe 2 : Etats des lieux de l'étude.....	10
SECTION 2 : Problématique possible et choix d'une thématique	22
Paragraphe 1 : Aperçu des problématiques possibles	22
Paragraphe 2 : Choix et justification de la thématique	25
CHAPITRE DEUXIEME: Mesures et analyse de la relation dépenses publiques développement local et proposition d'amélioration	27
SECTION 1 : Aspect théorique et méthodologique des dépenses d'investissement comme facteurs du processus de développement local.....	27
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature	27
SECTION 2 : Organisation de l'enquête, dépouillement et présentation des données	
Paragraphe 1 : Collecte et dépouillement des données	41
Paragraphe 2 Présentation des données.....	42

CHAPITRE Troisième : Analyse des données, approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	44
SECTION 1 : Analyse des données	44
Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses	44
Paragraphe2 : Etablissement du diagnostic.....	45
SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	46
Paragraphe 1 : Approches de solutions	46
Paragraphe2 : Conditions de mise en œuvre des solutions	48
CONCLUSION	51
BIBLIOGRAPHIE	53

INTRODUCTION

La décentralisation en Afrique de l'Ouest et en particulier au Bénin a pris essor dans les années 90 pour répondre aux besoins de laisser les collectivités locales, s'administrer par des autorités élues par elles-mêmes et à qui il est reconnu des intérêts distincts. Elle évoque l'idée d'une collectivité locale qui, bien qu'englobée dans une collectivité plus vaste, s'administre elle-même et gère elle-même ses propres affaires.

Au Bénin, l'amorce de cette réforme s'est opérée à la faveur de la conférence des Forces vives de la Nation de Février 1990 des décisions de cette conférence ont été consacrées par les dispositions des articles 150 à 153 de la Loi N° 90-032 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, qui confèrent la création et la libre administration des collectivités territoriales. Le cadre légal de cette importante réforme est aussi constitué de cinq (5) lois votées qui ont abordé les aspects liés à l'organisation et au fonctionnement des communes, à l'exercice de la tutelle des communes, de même que ceux concernant les acteurs centraux intervenant dans la décentralisation. En outre, plusieurs décrets d'application de ces lois ont été également pris.

La décentralisation a pris corps au Bénin depuis 2002 avec les premières élections communales et la mise en place des organes de gestion communaux et municipaux. Mais, après une décennie de décentralisation au Bénin, force est de constater que beaucoup de défis restent d'actualité, et que les collectivités locales ne disposent pas de moyens pour jouer pleinement leur rôle de relais efficaces en tant qu'animatrices du développement local. Elles rencontrent d'énormes difficultés dans les efforts qu'elles fournissent pour donner satisfaction aux attentes légitimes des populations défavorisées dans le domaine des services publics de base. Au nombre de ces difficultés, les questions portant sur la gestion de l'administration communale et le développement économique

local constituent des problématiques fondamentales qui méritent d'être solutionnées.

Dans cet ordre d'idées, le problème central du financement des collectivités locales au Bénin en général, et de la commune d'Abomey-Calavi, en particulier se pose avec acuité. En effet, les moyens dont disposent les collectivités locales conditionnent, pour une bonne part, le développement des services de proximité. Plusieurs recherches et études ont été menées au sujet des collectivités locales au Bénin, notamment sur la commune d'Abomey-Calavi. Elles visaient la recherche des voies et moyens pour améliorer ses ressources et pour veiller à une meilleure exécution de son budget. Cependant, elles ont toutes occulté le fait que la situation financière de sa dette, estimée à ce jour, à environ un milliard de FCFA,

Constitue un véritable obstacle au financement de grands projets de développement. En plus, ces travaux de recherche menés se sont pour la plupart penchés sur les recettes en laissant de côté les dépenses, surtout celles d'investissement, qui sont celles qui donnent plus de visibilité et de marque au développement du Bénin.

C'est pourquoi, le présent travail intitulé «Pour une contribution optimale des dépenses publiques d'investissement au processus de développement local : cas de la commune d'Abomey-Calavi » a un double objectif :

- Analyser les environnements légal, financier et économique de la commune d'Abomey-Calavi, en vue d'identifier les problèmes liés à sa gestion budgétaire et comptable :
- Proposer les solutions et mesures idoines pour l'assainissement des finances locales de la commune d'Abomey-Calavi en vue de faciliter, à terme, son accès au marché financier, la seule condition déterminante pour assurer le financement des investissements prévus au plan de développement Communal

- Le présent mémoire, qui expose les résultats de cette recherche, comporte deux chapitres :
- Le chapitre premier aborde le cadre d'analyse de la problématique de la contribution optimale des dépenses publiques d'investissement au processus de développement local,
- Le deuxième chapitre traite des mesures d'analyse et des propositions d'amélioration assorties des conditions nécessaires à leur mise en œuvre.

Chapitre 1^{er} : Cadre d'analyse de la problématique de la contribution optimal des dépenses publiques d'investissement au processus de développement local.

Le présent chapitre qui servira de base à notre travail, est subdivisé en deux sections. La première est consacrée à l'examen du cadre physique et institutionnel de l'étude et à la réalisation de l'Etat des lieux sur les dépenses publiques d'investissement au processus de développement de la commune d'Abomey - Calavi. Quant à la deuxième section, elle a pour mérite de choisir la problématique, et de définir la vision globale ainsi que les dépenses de sa résolution.

Section 1 : Cadre contextuel de l'étude

Le cadre contextuel de l'étude se présente à travers le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental.

Paragraphe! : Cadre institutionnel et physique

Il est question d'une part, de présenter la commune d'Abomey -Calavi à travers sa situation géographique et démographique, son historique, ses missions et d'autre part à travers sa structure organisationnelle.

I / - Situation géographique, historique et missions de la commune

A - Situation géographique et démographique

1. Situation géographique

Conformément à l'article 7 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, la commune d'Abomey - Calavi se trouve sur l'ancien ressort territorial de la sous-préfecture d'Abomey - Calavi. Elle est composée de soixante - dix (70) villages et quartiers de ville répartis sur neuf (09) arrondissements à savoir :

Abomey-calavi centre, Akassato, Godomey, Glo - Djigbé, Hêvié, Ouèdo, Kpanroun, Togba et Zinvié. Appelés « unités administratives », ces arrondissements, villages, et quartiers de ville n'ont ni autonomie financière, ni personnalité juridique.

Du point de vue historique, il convient de souligner que la commune d'Abomey-Calavi est un démembrement de l'ancien royaume d'Abomey. Elle a été créée pour permettre au royaume d'être plus proche du comptoir de Cotonou et ainsi, de faciliter les transactions commerciales.

Située dans la partie sud de la République du Bénin , précisément dans le département de l'Atlantique, elle s'étend sur une superficie de 539 km et est limitée au nord par la commune de Zè, au sud par l'océan Atlantique , à l'est par les communes de Cotonou , de sô-Ava , et à l'ouest par la commune de Tori-Bossito et de Ouidah . La commune d'Abomey-Calavi est caractérisée par un relief peu accidenté, d'une bande sablonneuse, de cordons littoraux, d'un plateau de terre et des barres et des dépressions. Quant au climat, il est de type subéquatorial.et est marqué par deux saisons pluvieuses et deux saisons sèches.

2. caractéristiques socio-démographique de la commune

Le troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2002 (RGPH 3, 2002, INSAE) indique que la commune d'Abomey-Calavi, a une population de 307.745 habitants, avec une présence remarquable des femmes (51,4%). Cette population représente 5% de la population totale du Bénin. D'une densité moyenne de 571 habitants par 1cm², elle est estimée en 2010, à 380. 200 habitants et avoisinent 404.849 habitants en 2012, inégalement répartis sur le territoire. Ainsi, Godomey et Calavi centre ont les plus importants poids démographiques, tandis que Ouèdo et Kpanroun sont les moins peuplés.

Au sein de cette population, les principales ethnies qu'on enregistre sont : les Aïzo, les Fon, les Toffin, les yorubas, les nagos, les goun, les mina, les adja et

les haoussas. Quant aux religions, celles qui prédominent, sont : l'islam, le christianisme et l'animisme.

B) - Inventaire des atouts

En vue de favoriser le développement à la base, la collectivité décentralisée jouit d'une autonomie financière qui lui a été conférée aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. A cet effet, la loi n°98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin dispose en son article 2 que la commune est dotée d'un budget propre celui-ci est en effet le cadre général à travers lequel elle doit ajuster ses ambitions de développement par rapport à ses réelles potentialités économiques, d'où la nécessité d'élaborer un budget sincère.

Les principales activités menées dans la commune d'Abomey-Calavi sont : l'agriculture, l'élevage, la pêche et la gestion des ressources naturelles.

1- Agriculture et L'élevage

A Abomey-Calavi, l'agriculture offre une diversité de spéculations que sont : le maïs, le manioc, la tomate, l'ananas, l'arachide, le riz, le palmier à huile, la patate douce,... l'existence d'organisations de producteurs créées autour des différentes filières est un réel atout pour ce secteur ; mais la forte réduction des terres cultivables due à l'extension de l'habitat, l'accès difficile aux structures de financement sont quelques facteurs qui entraînent la chute des recettes et hypothèquent le développement de cette commune.

Pratiqué sous les formes de petit élevage et d'élevage non conventionnel, avec un cheptel varié (lovins, caprins, ovins, porcins, volailles, lapins et aulacodes), l'élevage est considéré comme une activité secondaire à Abomey-Calavi.

2- Pêche et gestion des ressources naturelles

La pêche est peu développée dans la commune malgré l'importance du réseau hydrographique (matérialisé par le lac Nokoué et la présence de l'Océan Atlantique) et la disponibilité de bas-fonds pouvant abriter des trous à poissons. Cependant, il est à noter que la pratique de la pêche maritime à Togbin. De plus, l'utilisation des engins prohibés (filets à petites mailles) et le comblement du lac Nokoué expliquent la baisse de la production halieutique.

Outre les atouts cités ci-dessus, la commune dispose d'autres ressources naturelles peu exploitées, à savoir : des carrières de sable lagunaire, de gravier et d'argile, de terre de barre, des forêts classées et des forêts, sacrées. Des sites ont été attribués à des opérateurs privés pour l'exploitation moderne des carrières. Quant aux forêts, espaces les plus préservés partout dans la commune, elles sont gérées avec l'aide des populations.

II)- Structure Organisationnelle

L'administration de la commune d'Abomey-Calavi est régie par 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. Elle comporte les organes délibérant et exécutif de la commune et les services administratifs.

A) Les organes délibérant et exécutif de la commune

A ce niveau, nous parlerons des attributions du conseil communal et du rôle de la commune.

1- L'organe délibérant de la commune

L'actuel Conseil communal d'Abomey-Calavi, installé en septembre 2008, compte présentement trente-cinq (35) membres, dont cinq (05) femmes. Dirigé par le Maire, assisté de ses deux adjoints, il comporte treize (13) commissions, au nombre desquelles, les trois (03) permanentes prévues à l'article

36 de la loi n°97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, à savoir :

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

Le conseil communal tient quatre (04) sessions ordinaires par an il se réunit en session extraordinaire, chaque fois que le Maire le juge utile, ou en cas de prescription de T autorité de tutelle.

2- L'organe exécutif : le Maire

En sa qualité d'organe exécutif de la commune, et en conformément aux articles 63 et 72 de la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, le Maire d'Abomey-Calavi., se charge d'élaborer, de faire adopter son plan de développement communal et de le mettre à exécution, en harmonie avec les orientations nationales.

Par ailleurs, le maire est officier d'état civil ; de police judiciaire et officier de police administrative.

Sous le contrôle du conseil communal, il est chargé :

- de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire en conséquence, les actes conservatoires de ses droits ;
- de gérer les revenus de la commune et de suivre les établissements communaux ;
- de suivre l'évolution des finances locales ;
- de passer les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation des dons et legs, d'acquisition, de transaction.

Pour accomplir ses missions, il s'appuie sur les services de la commune.

B- Les services administratifs de la commune

1. Les services communaux et infra-communaux

Conformément à l'article 2 de 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, « les services communaux se composent comme indiqué dans l'organigramme » (voir annexe 1)

2. La Recette -Perception

La Recette perception d'Abomey-Calavi (RP-AC) est une structure déconcentrée de la Direction Générale du Trésor et la comptabilité Publique (DGTCP) au niveau communal. Elle est placée sous l'autorité du Receveur Général des Finances (RGF) sur le plan national et du Receveur des Finances au niveau des départements de l'Atlantique et du Littoral.

Elle est dirigée par un Receveur-Percepteur qui est le comptable principal de la commune.

Conformément à l'article N°13 du décret N°2001-039 du 15 Février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique, le RP intervient dans la phrase comptable de l'exécution du budget de l'Etat et de la commune. A cet effet, il à charge :

- le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses publiques ;
- l'exercice du rôle de payeur et de caissier ;
- la garde et la conservation des fonds et valeurs appartenant à l'Etat ou à la collectivité territoriale ;
- le maniement des fonds et le mouvement des comptes de disponibilité ;
- la tenue de la comptabilité de son poste comptable.

Pour accomplir ces différentes missions, la RP-AC est organisée en sections.

Outre le secrétariat, elle compte six (06) sections à savoir :

- **Section caisse ;**
- **Section comptabilité ;**
- **Section visa ;**
- **Section pension ;**
- **Section valeurs inactives;**
- **Section compte de gestion**

Paragraphe 2 : Etat des lieux de l'étude

Il se fera en présentant un résumé succinct des constats faits à propos du fonctionnement des services de la Mairie et en procédant à un inventaire des forces et faiblesses relevées.

I/- Fonctionnement des services et constats

Il est dressé à partir des observations de stage au niveau du Service du Budget et de la Comptabilité et de la Direction des Services Techniques où notre stage s'est déroulé.

A-Au niveau du service du Budget et de la Comptabilité (SBC)

Au regard des missions assignées au service^ il ressort que le SBC s'occupe essentiellement de l'élaboration et de l'exécution du budget de la commune pour faire face à l'importance et à la délicatesse de ses tâches, le service dispose de quatre ordinateurs et d'une machine à dactylographier. Ces matériels informatiques permettent de produire des documents tels que, les mandats, les fiches d'enregistrement des dépenses et des recettes, les états de salaires avec l'appui des bulletins de paie et ce, grâce au logiciel de gestion budgétaire et comptable (GBCO) : d'où le constat de l'existence d'un logiciel (constat n° 1). On y note un problème d'insuffisance et d'exiguïté des locaux (constat n°2).

Quant au personnel du service, il se caractérise par un faible niveau de qualification et l'inadéquation entre les postes et les compétences requises des agents (constat n°3), les agents n'ayant que le niveau BAC, BEPC, CEP ou des diplômes ne cadrant pas avec le poste occupé.

1- Elaboration du budget de la Commune

Le budget acte par lequel sont prévues et autorisées par l'organe délibérant d'une personne juridique les recettes et les dépenses de celles-ci, pour l'année à venir. Il est élaboré par le Mairie. Pour le préparer, il s'appuie sur deux organes, à savoir :

- le comité d'orientation et d'élaboration du budget et
- la commission des affaires économiques et financières.

a) * Techniques d'estimation des recettes budgétaires

Généralement, les prévisions budgétaires relatives aux recettes se font selon les méthodes suivantes : la règle de la pénultième année et la méthode directe.

La règle de la pénultième année consiste à prendre, sans retouche ;

Pour base d'évaluation les résultats de l'exercice connu est définitivement arrêté. Comme le mot l'indique, (pénultième année = avant dernière année).

Par exemple, pour les prévisions en recette du budget de l'année 2013, ce sont les données du budget de l'année 2011 qui seront prises en compte.

La méthode directe quant à elle, permet d'évaluer les recettes en tenant compte de leur incidence sur l'activité économique national et internationale.

Au niveau de la mairie d'Abomey-Calavi, c'est la règle de la pénultième année corrigée qui est plus utilisée pour élaborer le budget en matière de recettes. Cependant, la méthode directe s'utilise dans quelques cas où le service du budget et de la comptabilité détient des informations plus au moins fiables sur

le type de dépenses dont il est question, sans qu'il en existe une base de données. Ainsi donc, pour l'élaboration d'un même budget, deux techniques sont utilisées.

Cette situation ne permet pas d'appréhender clairement toutes les recettes et toutes les dépenses. Nous avons alors constaté qu'il y a une surestimation aussi bien au niveau des dépenses que des recettes, lors des prévisions budgétaires en vue de l'élaboration du budget de la commune. Ceci entraîne au cours de l'exécution du budget de la commune, un déséquilibre remarquable entre les prévisions et les réalisations. Or, le principe de la sincérité budgétaire, un principe moderne des finances publiques, veut que les prévisions soient fondées sur les données réelles, ce qui n'est pas le cas ; on conclut à l'existence de prévisions budgétaires irréalistes (constat n°4).

2-Exécution du budget de la commune

Exécuter un budget, c'est le réaliser, c'est - à - dire rendre effectif en procédant au recouvrement des recettes et en faisant les dépenses prévues au cours de l'année budgétaire. En matière de recettes, le Maire, en tant qu'ordonnateur principal du budget de la commune, constate les droits de la commune (dans les cas prévus par les lois, règlements et arrêtés communaux); en évaluant le montant exact conformément à la base imposable et aux taux fixés ; puis au règlement par l'établissement d'un titre ou ordre de recettes. En ce qui concerne les dépenses, le Maire engage les dépenses prévues au budget dans les limites des crédits prévus. Par l'entremise des services de la Mairie, il les liquide, c'est-à-dire qu'il évalue le montant exact de la dette à l'issue du service rendu. Pour finir, il les ordonnance, c'est- à- dire qu'il établit le mandat de paiement, invitant le comptable à payer le prestataire. De son côté, le receveur -percepteur, en tant que comptable principal du budget de la commune, est responsable de la phase comptable de ces opérations; après avoir contrôlé la régularité des pièces justificatives, il effectue le paiement des dépenses. Lors de l'exécution du budget, en matière de dépenses, la commune doit planifier ces dépenses avant de les engager pour éviter d'effectuer des dépenses inopportunes, elle doit aussi

procéder à la tenue du bon de commande et de la fiche de dépenses, pour contrôler la disponibilité des crédits au niveau de la RP avant de procéder à l'engagement des dépenses, une telle précaution lui évite de dépasser les crédits disponibles sur le compte de la commune. Pendant notre séjour à la commune d'Abomey-Calavi, nous avons remarqué que dans l'exécution du budget de la commune, les acteurs en tenant compte des données budgétaires ne respectaient pas le plan de trésorerie, c'est-à-dire les prévisions sur cette programmation en terme des dépenses et des recettes. Or les dispositions de l'article 35 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin disposent «... pour ce faire, le comptable et le maire établissent un plan de trésorerie auquel ils se doivent de se conformer. Nous pouvons donc conclure qu'il y a non-respect du plan de trésorerie de la commune dans l'exécution du budget de la commune (constat n° 5).

Néanmoins, il convient de faire remarquer que la commune dispose d'un comité de suivi du budget composé des élus locaux et des cadres de la chaîne budgétaire communale. Ce comité statue tous les mois sur les réalisations et définit les stratégies pour un meilleur mouvement des recettes. D'où un effort de suivi régulier du budget par l'organe exécutif (constat n°6).

• **Les recettes**

Les ressources financières de la commune d'Abomey - Calavi se composent des recettes propres et des recettes fiscales.

a) Evolution des Recettes totales

L'évolution dans le temps des recettes totales est présentée à l'aide du tableau ci-après :

Tableau n° 1 : Evolution des recettes totales de la Commune d'Abomey- Calavi de 2010 à 2014

Années	Prévisions	Réalisations	Taux de réalisation en
2010	2 916 896 092	1.703.876.616	58,41
2011	3 707 959 830	2 256 219 307	60,85
2012	3.799.449.927	2.175.071.792	57,25
2013	4.152.856.379	2.603.012.622	62,68
2014	6.269.142.622	3.789.959.312	60,45

Source : Comptes administratifs, 2010 à 2014

Les réalisations de recettes totales ont connu un accroissement en dents de scie, passant d'un taux de **60,85%** en 2011 à **57,25%** en 2012 ; puis de **57,25%** en 2012, ce taux a connu une progression pour passer à **62,68%** en 2013 pour enfin connaître une nouvelle régression en passant à **60,45%**. Il est également à noter que les prévisions de recettes n'ont jamais été atteintes. Le taux de réalisation, le plus faible est enregistré en 2012 et il est de **57,25%** tandis que le taux le plus fort estimé à **62,68%** a été enregistré en 2013 .On remarque dans l'ensemble une instabilité dans le recouvrement des recettes dans le temps. Il s'en suit un faible taux de recouvrement des recettes (constat n°7)

b) Evolution des recettes budgétaires

Lorsqu'on s'intéresse ensuite aux ratios des différentes composantes des dépenses rapportées aux recettes totales, il s'agit des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des subventions.

Tableau n°2: Evolution des réalisations en recettes budgétaires de la commune d'Abomey-Calavi de 2010 à 2014

Années	Prévisions	Recettes fiscales	% des RT	Recettes non fiscales	% des RT	Subventions	% des RT	Recettes totales
2010	2.916.896.092	762.460.672	44,74	750.925.411	44,07	190.490.503	11,18	1.703.876.616
2011	3.707.959.830	938.032.608	41,58	878.698.651	38,95	439.488.048	19,48	2.256.219.307
2012	3.799.449.927	836.410.100	38,45	979.263.783	45,02	330.048.870	15,17	2.175.071.792
2013	4.152.856.379	1.062.672.093	40,82	1.054.728.538	40,51	506.077.997	19,44	2.603.012.622
2014	6.269.142.622	919.323.935	14,66	1.856.225.324	29,61	502.125.177	8,01	3.789.959.312

Source comptes administratifs 2010 à 2014

A l'issue de l'observation du tableau n°2, il ressort nettement sur la période considérée que la majeure partie des recettes annuelles proviennent des recettes fiscales. Cependant, les recettes fiscales croissent de façon non linéaire de 2010 à 2014. Entre 2010 à 2014, elles chutent de **938.032.608** à **919.323.935** avec une moyenne passant de **41,58%** à **36,05%** des recettes annuelles. Ainsi, on constate à ce niveau l'existence d'une évasion fiscale (Constat n°8).

Cette évasion fiscale est due à une mauvaise appropriation du devoir civique, c'est-à-dire un manque de patriotisme. Les habitants de la commune d'Abomey-Calavi ne perçoivent pas encore l'utilité de la perception des taxes et redevances. On note ainsi **un incivisme fiscal de la part des populations** (constat n°9).

S'agissant des recettes non fiscales recouvrées directement par les services de la commune, elles sont en faible proportion, soit en moyenne **39,63%** des recettes annuelles sur la période d'étude. Malgré qu'elles ont connu un léger accroissement, passant de **750.925.411 FCFA** en 2010 à **1.856.225.324.324** en 2014, elles sont

en faible proportion par rapport aux recettes fiscales : **d'où le constat du faible niveau des recettes non fiscales**

(Constat n° 10).

- **Les Dépenses**

Les dépenses de la commune d'Abomey- Calavi se composent des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

c- Evolution des dépenses totales

L'évolution dans le temps des dépenses totales est présentée dans le tableau suivant :

Tableau n°3 : Evolution des dépenses totales de la commune d'Abomey- Calavi de 2010 à 2014 (en FCFA)

Dépenses de fonctionnement (Df)

Dépense de fonctionnement				Dépense d'investissement		
Année	prévision	réalisation	Taux en %	prévision	réalisation	Taux de réalisation en %
2010	2.397.033.302	957.664.238	39,95	1.600.992.851	679.814.434	42,46
2011	2.581.580.276	1.161.741.376	45	2.317.435.109	749.333.301	32,33
2012	3.216.999.992	1.310.318.170	40,73	1.774.343.116	828.602.030	46,7
2013	3.248.508.395	1.560.021.230	48,02	2.653.259.946	658.237.031	24,81
2014	3.422.604.115	1.802.454.622	52,66	2.865.429.321	722.128.527	25,20

Source : Comptes administratifs, 2010 à 20 L

Les dépenses de fonctionnement ont connu une croissance dans le temps, passant de **2.397.033.302** en 2010 à **3.422.604.115** en 2014

Quant aux dépenses d'investissement, elles ont connu une croissance passant de **1.600.992.851** en 2010 à **2.865.429.321** en 2014 avec un taux d'exécution évoluant en dents de scie. Il ressort de l'analyse une assez bonne exécution du budget de fonctionnement tandis qu'au niveau des dépenses d'investissement

nous notons qu'il y a une forte prévision des dépenses mais un faible taux d'exécution. Il s'en suit alors un faible taux d'investissement dans la commune d'Abomey-Calavi (constat n°1)

- Qu'en est-il du résultat d'exécution des budgets de la commune d'Abomey-Calavi ?

Tableau n°4: Résultat d'exécution des budgets de la commune d'Abomey-Calavi de 2010 à 2014

Section fonctionnement				Section investissement		
année	recettes	dépenses	solde	recettes	dépenses	solde
2010	1.549.330.397	957.664.238	591.666.159	154.546.219	679.814.434	-525.268.215
2011	1.846.898.153	1.161.741.376	746.226.815	409.321.154	749.333.301	-340.012.147
2012	1.839.273.174	1.310.318.170	528.955.004	306.449.579	828.602.030	-522.1-52.451
2013	2.117.400.631	1.560.021.230	557.379.401	485.611.991	658.237.031	-172.625.040
2014	3.276.908.072	1.802.454.622	1.474.453.450	513.051.240	722.128.527	-209.077.287

Source : comptes administratifs, de 2010 à 2014

De ce tableau, il ressort que le solde au niveau de la section de fonctionnement est toujours excédentaire, contrairement à celui de la section d'investissement qui est toujours déficitaire. Cet état de choses dénote d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement, qui permet à la commune de dégager un excédent qui sert à couvrir le déficit de la section d'investissement. Cependant, cette source de financement demeure insuffisante. D'où le constat du non recours de la commune d'Abomey-Calavi à l'emprunt (Constat n° 11).

B- Au niveau des Services de la PST : (SEV, SEE, SEC)

Les services de la DST sont ceux qui interviennent dans le cadre de la mise en œuvre des travaux de réfection, de construction de bâtiments, d'ouvrages publics. C'est la cheville ouvrière de réalisation de tous les projets de développement de la commune. Ainsi, elle procède à l'élaboration du plan de passation des marchés de travaux, à l'élaboration des Dossiers d'Appel d'Offre et au suivi de l'exécution de ces marchés.

Notons que ces marchés sont exécutés dans des conditions très pénibles souvent liées à l'insuffisance et à la non disponibilité des ressources d'investissement.

En effet, la plupart des recettes d'investissement proviennent du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) et d'autres Projets tels que le PNDCC, le PAGEFCOM, etc. Ces fonds n'étant pas transférés à temps à la commune, on assiste à des situations suivantes décrites à travers le point des engagements.

Point des engagements certifiés non soldés de la Commune d'Abomey- Calavi

A l'aide du point des engagements certifiés et non encore soldés, obtenu à partir du registre des engagements, il a été dressé le tableau suivant :

Tableau m°5 : Point des engagements certifiés non soldés de 2010 à 2014
Montant des engagements non soldés

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, de 2010 à 2014

Il résulte du point fait ci-dessus que la Commune d'Abomey- Calavi a un cumul élevé de dettes tant au niveau de la Section de fonctionnement qu'à celui de la Section d'investissement.

La dette totale est estimée à **838.179.320FCFA**, donc la situation financière de la commune d'Abomey- Calavi relative aux stocks d'impayés doit être suivie en 2012 et estimée à plus de milliard de nos jours

De l'observation du tableau ci-dessus, il ressort que le résultat de l'exécution du budget est positif, mais l'existence des engagements non soldés au niveau des deux sections fonctionnement et investissement montre que ce résultat positif n'est qu'apparent. En réalité la Commune fait face à **un cumul de dettes** (Constat n° 11).

C- Recette-Perception

S'agissant de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant à l'Etat ou à la Collectivité Territoriale, le Receveur- percepteur reçoit, dès le premier trimestre, des bordereaux de transfert des ressources dans la limite des disponibilités affectées au budget communal au titre des subventions. Les montants portés par ces Bordereaux de Transfert des Recettes sont ensuite positionnés sur le compte du Receveur par appel de fonds.

S'agissant du FADeC, conformément au manuel de procédure, dudit fonds, les montants des dotations sont communiqués en janvier au Maire par la CONAFIL, et les ressources devraient être mises à la disposition de la Commune suivant le calendrier ci-après :

- 30% en février ;
- 40% en mai ;
- 30% en septembre.

A Calavi, force est de constater que ce calendrier n'est toujours pas respecté par la CONAFIL ; ce qui entraîne une accumulation de la consommation des fonds sur le dernier trimestre de la gestion, comme l'illustre le tableau ci-après :

Tableau n°6: Calendrier de réception des dotations FADeC

TRANCHE	2009	2010	2011	2012
1ère	22 avril	6 mai	31 mai	
2ème	19 août	23 juin	23 juillet	
3ème	5 décembre	26 octobre	17 décembre	

Source : Recette-Perception d'Abomey-Calavi

L'analyse de ce tableau révèle un grand décalage entre les dates d'arrivée des BTR et le positionnement réel des fonds sur le compte du Receveur- Percepteur. Ce décalage varie de six mois à un an. La procédure d'exécution du budget d'investissement étant basée sur l'appel d'offres, ce décalage retarde le démarrage voire l'achèvement des projets d'investissement. Notons que parfois, pour accélérer la procédure, certains marchés sont passés dès lors que les BTR arrivent. Ainsi, les travaux démarrent dans ces cas sans avance de démarrage et les décomptes à verser aux titulaires des marchés ne sont effectifs que des mois plus tard. Cet état de choses pourrait s'expliquer par **le retard dans le transfert des fonds** (Constat n° 12).

II- Inventaire des atouts et des faiblesses

A- Inventaire des atouts

Les forces ou atouts des différents services visés par l'étude sont :

- l'utilisation d'un logiciel de gestion pour l'établissement des mandats;
- l'existence d'un Comité de suivi du budget
- l'existence d'un logiciel GBCO.

B- Inventaire des faiblesses

Les entraves à l'efficacité des différents services visés par l'étude sont:

- l'insuffisance et d'exiguïté des locaux ;
- le faible niveau de qualification du personnel ;
- l'inadéquation entre les postes et les profils ;
- les prévisions budgétaires irréalistes ;
- le faible taux de recouvrement des recettes ;
- l'évasion fiscale ;
- le faible niveau des recettes non fiscales ;
- la faible mobilisation des ressources extérieures ;
- le non recours à l'emprunt ;
- le cumul de dettes ;
- le retard dans le transfert des fonds FADeC par la CONAFIL.

Section 2 : Problématiques possibles et choix d'une problématique

Dans cette section, les problématiques découlant essentiellement du fonctionnement des services sur lesquels s'est focalisé notre travail ont été identifiées. Ensuite, la problématique choisie a été présentée et justifiée. Enfin, la méthodologie à adopter pour atteindre les objectifs visés à travers la présente étude a été exposée.

Paragraphe 1 : Aperçu des problématiques possibles

Comme le démontre le tableau ci-après, nous avons regroupé autour de trois principaux centres d'intérêts les problèmes saillants notés au cours du stage, afin d'en déduire la problématique pouvant faire l'objet d'une étude.

Tableau n°5 : Regroupement des problèmes par centres d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellé de la problématique
1	Réorganisation interne de l'administration	-inadéquation entre postes et compétences ; -faible niveau de qualification du personnel - insuffisance et exigüité des locaux ;	Non optimisation de l'organisation interne de l'Administration	Problématique d'une meilleure gestion administrative à la commune d'Abomey-Calavi
2	Gestion budgétaire	-Faible taux de recouvrement de recettes ; -évasion fiscale ; - faible niveau des recettes non fiscales ; -faible mobilisation des ressources extérieures	Faible capacité financière de la Commune d'Abomey-Calavi	Problématique du renforcement de la capacité financière de la commune d'Abomey-Calavi
3	Gestion financière locale	-Existence d'un cumul de dettes ; -Retard dans le transfert des fonds ; -Faible taux d'investissement	Faible performance dans la gestion des dépenses d'investissement de la commune d'Abomey-Calavi	Pour une contribution optimale des dépenses d'investissement dans la commune d'Abomey-Calavi

Source : Résultat des enquêtes

Une analyse des problèmes identifiés et regroupés par centre d'intérêt lors des constats faits sur le fonctionnement du SBC, des Services de la DST et de la RP de la Mairie d'Abomey-Calavi, nous ont fait conclure que leur résolution améliorera les performances de l'Administration communale. Cependant, nous avons jugé plus intéressant de réfléchir sur la problématique qui nous permet de mieux appréhender les difficultés que rencontre la commune au cours de la réalisation de son budget dans l'optique de parvenir à un réel développement. En effet de nos observations de stage se sont dégagés trois problèmes que sont :

- La non-optimisation de l'organisation interne de l'Administration;
- la faible capacité financière de la Commune d'Abomey-Calavi;
- la faible performance dans la gestion des dépenses publiques d'investissement de la commune.

En vue de mettre en œuvre le développement à la base, les communes doivent compter sur leurs fonds propres et les aides. Autrefois sous- préfetures, elles se contentaient d'exécuter des budgets de commandement essentiellement orientés vers les questions de sécurité et de fonctionnement. A présent, le contexte n'est plus le même. Les communes, ayant en mains le devenir de leurs territoires respectifs, devraient plutôt se doter de budgets de développement en mobilisant les ressources et dépenses, conformément à la disponibilité de ces ressources. Or, pour asseoir un développement à la base il faut que la commune accroisse ses dépenses d'investissements afin de donner une certaine visibilité aux actions de développement de base dans la commune et de réduire sensiblement le niveau des dettes car les dettes locales sont considérées du fait d'une faible performance dans la gestion des dépenses d'investissement. La question que soulève ce constat récurrent est de savoir si cette mauvaise performance est le fait de l'existence d'un faible taux d'investissement, ou du cumul de dettes ; ou encore du retard dans le transfert des fonds, ou le fait d'autres causes. En effet, les ressources fiscales sont mobilisées de façon satisfaisante par les services

déconcentrés de l'Etat par opposition aux recettes générées par le potentiel non fiscal, que mobilisent les services communaux qui sont loin d'être bien exploitées alors que les administrations locales fournissent bon nombre de prestations aux populations. Il faut rappeler que c'est sur ces prestations que sont perçues les dites recettes non fiscales. Il se pose alors un véritable problème d'appréhension et de détermination du poids de ce potentiel. Tout cela, ajouté aux difficultés de cumul de dettes, engendrent des problèmes de trésorerie au niveau des Collectivités Locales. Dans un contexte communal, ce sont les ressources financières qui font le plus défaut. D'où la nécessité pour les communes d'utiliser rationnellement leurs maigres ressources. La commune d'Abomey-Calavi n'échappant pas à ces réalités, il nous est apparu important de nous pencher sur sa situation pour qu'elle réalise mieux son impératif de développement. Aussi, compte tenu de ce que notre étude ne peut aborder qu'une seule problématique, avons-nous retenu d'orienter nos recherches sur :

Pour une contribution optimale des dépenses d'investissement au processus de développement de la commune d'Abomey-Calavi.

D'autres motifs justifient également notre choix.

- La problématique n° 1, relative à l'organisation et au fonctionnement de l'administration communale, nous semble importante dans la mesure où elle pourra permettre à la commune d'avoir une idée sur les ressources dont elle dispose afin d'avoir plus de rentrées de fonds pour l'exécution effective de ses fonctions administratives. Toutefois, nous préférons la laisser au profit d'autres;
- La problématique n°2 relative au renforcement de la capacité financière de la Commune d'Abomey-Calavi est certes, pertinente, mais elle ne traduit pas les principales entraves financières que nous voulons faire ressortir dans cette étude. Ses problèmes spécifiques peuvent être résolus en passant par une communication du Maire avec la population, par

l'adoption d'un mode de gestion approprié aux biens communaux et par l'opérationnalisation des taxes constitutives de la TDL.

Or, notre objectif est d'aider la commune, à faire face aux difficultés financières qui freinent son développement.

Le problème général qui se rapporte à cette problématique est celui de la faible performance dans la gestion des dépenses d'investissement de la commune d'Abomey-Calavi. Il est caractérisé par les problèmes spécifiques suivants :

- **l'existence d'un cumul de dettes ;**
- **le faible taux d'investissement ;**
- **le retard dans le transfert des fonds à la Commune.**

Dans le souci d'apporter notre modeste contribution aux problèmes général et spécifiques en relation avec notre problématique, la réflexion dans le cadre du stage a porté sur le thème «Pour une contribution optimale des dépenses d'investissement au processus de développement de la commune d'Abomey-Calavi».

Paragraphe 2 : Choix et justification de la problématique

La consultation des comptes administratifs nous révèle que la commune d'Abomey-Calavi a beaucoup d'arriérés ou d'impayés ce qui traduit une large différence entre prévisions et réalisations. L'effectivité du développement local est entre autres, conditionnée par un taux élevé de l'exécution des dépenses d'investissement au niveau de la commune. Mais, pour éviter l'accumulation des dettes, la Commune doit résoudre, non seulement la question de retard dans le transfert des fonds, mais aussi celle de l'existence d'un faible taux d'investissement. Il importe aussi qu'il soit procédé à une utilisation rationnelle des ressources, ce qui suppose une bonne gestion budgétaire qui passe naturellement par un suivi régulier de l'évolution des recettes et des dépenses.

Comme le prouvent les résultats de l'état des lieux, le budget de la Commune n'est pas exécuté et suivi de façon optimale. Cet état de choses nous amène à maintenir les trois problèmes spécifiques (PS) que sont :

- **le cumul de dettes;**
 - **le faible taux d'investissement ;**
 - **le retard dans le transfert des fonds.**
- Séquences de résolution de la problématique

La résolution de notre problématique suivra une démarche présentée en dix (10) éléments à savoir :

- fixation des objectifs de recherche ;
- identification des causes probables des problèmes spécifiques ;
- formulation des hypothèses de recherche ;
- construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- revue de littérature ;
- choix des outils de collecte et d'analyse des données ;
- mobilisation des données ;
- vérification des hypothèses et établissement du diagnostic ;
- proposition des approches de solutions ;
- définition des conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

CHAPITRE DEUXIEME: Mesure et analyse de la relation dépenses publiques d'investissement-développement local et proposition d'amélioration

Ce chapitre est consacré à la présentation dans un premier temps du cadre théorique et méthodologique de l'étude, dans un deuxième temps à l'enquête réalisée afin de procéder à la vérification des hypothèses et enfin à l'établissement du diagnostic dans le but de proposer des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

Section 1 : Aspect théorique et méthodologique des dépenses d'investissement comme facteurs du processus développement local

Dans cette section, il est question de la détermination des objectifs de développement et de recherche de l'étude, de la formulation des hypothèses de l'étude, à l'élaboration du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) d'une part et d'autre part à la construction de la méthodologie de travail à adopter pour aboutir à la résolution.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Ce paragraphe abordera d'une part, les objectifs de développement et de recherche de l'étude, permettra de formuler les hypothèses et le Tableau de Bord de cette étude ; et d'autre part, de développer la revue de littérature pour recenser les contributions antérieures concernant les problèmes que nous avons retenus.

I. Objectifs et hypothèses

A. Les objectifs

1. Objectifs de développement

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

Il convient de rappeler le problème général à résoudre est la faible performance dans la gestion des dépenses d'investissement de la commune d'Abomey-Calavi et que les problèmes spécifiques associés sont :

- l'existence d'un cumul de dettes(Ps1) ;
- le faible taux d'investissement(Ps2) ;
- le retard dans le transfert des fonds à la commune(Ps3).

a) Objectif général de développement

Conseiller à la Commune d'Abomey-Calavi les conditions d'optimisation des dépenses d'investissement au processus de développement local

b) Objectif spécifique de développement

Pour parvenir à l'objectif général de développement, nous énumérons à cet égard les objectifs suivants :

- proposer les conditions de prise de dispositions par la commune d'Abomey- Calavi pour une participation effective des communautés à la base aux réunions du comité d'élaboration et de suivi du budget pour la prise en compte des attentes des populations en matière de construction d'infrastructures (**objectif spécifique n° 1**) ;
- suggérer les conditions d'une mise en application des préoccupations soulevées par le comité et les représentants des populations à la base à

travers leur inscription dans les rubriques budgétaires au niveau des dépenses de la section d'investissement (**objectif spécifique n°2**) ;

- envisager les conditions pouvant permettre l'élaboration par la commune, d'un document de stratégie nationale en matière d'exécution des dépenses d'investissement (**objectif spécifique n°3**).

2. Objectifs de recherche

Il s'agit pour nous de libeller les objectifs à travers des déclarations d'intentions de réalisation de recherche par rapport à chaque problème suivant un ordre général et des ordres spécifiques.

a) Objectif général de recherche

Déterminer les conditions d'optimisation des dépenses d'investissement au processus de développement de la commune d'Abomey-Calavi

b) Objectifs spécifiques de recherche

Pour déterminer les conditions d'optimisation des dépenses d'investissement au processus de développement de la Commune d'Abomey-Calavi, il s'agira pour nous :

- d'identifier les conditions de prise de dispositions pour l'adoption d'un plan efficace d'apurement des dettes ;
- de définir les conditions pour le relèvement du taux d'investissement dans la commune ;
- de chercher les conditions pouvant permettre un transfert plus rapide des subventions accordées dans le cadre du FADeC.

B. Hypothèses et Tableau de Bord de l'Etude

1. Hypothèses de l'étude

Une hypothèse liée à un problème (élément de problématique) est une réponse provisoire à l'interrogation formulée par rapport à cet élément de la problématique en termes de son origine. De manière précise, il s'agit de répondre à la question : « Selon vous, qu'est-ce qui à l'origine de ce problème ? » .En réponse à cette question, nous avons identifié des causes susceptibles d'être à la base des différents problèmes. Le détail des hypothèses se retrouve en annexe.

Ces hypothèses se présentent comme suit :

- **Hypothèse 1 : L'existence d'un cumul des dettes s'explique par l'inexistence d'un plan de trésorerie.**
- **Hypothèse 2 : Le faible taux d'investissement dans la Commune se justifie par la lourdeur des procédures de passation des marchés dans la commune.**
- **Hypothèse 3 : Le retard dans le transfert des subventions accordées aux communes est dû à la lenteur et la lourdeur dans le transfert des subventions.**

2. Tableau de Bord de l'Etude

Le Tableau de bord est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué de la problématique choisie, des objectifs retenus, des causes supposées être à la base des problèmes et des hypothèses de l'étude. Le récapitulatif de tous ces éléments se retrouvent dans le tableau N°8

Tableau de Bord de l'Etude : «Pour une contribution optimale des dépenses d'investissement au processus de développement local : cas de la commune d'Abomey-Calavi »

Niveau d'analyse	Problématique	Objectif s	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général	Problème Général : Faible performance dans la gestion des dépenses d'investissement de la commune d'Abomey Calavi	Objectif Général : Déterminer les conditions d'optimisation des dépenses d'investissement au processus de développement local		
	Problème spécifique N°1 Le cumul de dettes	Objectif spécifique N°1 Identifier les conditions de prise de disposition pour l'adoption d'un efficace d'apurement des dettes	Cause spécifique N°1 L'inexistence d'un plan de trésorerie	Hypothèse N°1 L'existence d'un cumul de dettes s'explique par l'inexistence d'un plan de trésorerie
	Problème spécifique N°2 Le faible taux d'investissement	Objectif spécifique N°2 Définir les conditions pour le relèvement du taux d'investissement dans la commune	Cause spécifique n°2 La lourdeur des procédures de passation des marchés dans la commune	Hypothèse n°2 Le faible taux d'investissement se justifie par la lourdeur des procédures de passation des marchés dans la commune
	Problème spécifique n°3 Le retard dans le transfert des fonds de l'Etat vers la commune	Objectif spécifique n°3 Chercher les conditions pouvant permettre un transfert plus rapide des subventions accordées dans le cadre du FADeC	Cause spécifique n°3 La lenteur et la lourdeur dans le transfert des subventions	Hypothèse n°3 Le retard dans le transfert des subventions accordées aux communes est dû à la lenteur et à la lourdeur dans le transfert des subventions

Source : Résultat des enquêtes

II- Revue de littérature et choix de la méthodologie

La revue de la littérature est un exercice fondamental qui permet de s'assurer de l'état des connaissances acquises sur la problématique et de situer l'orientation du travail. Par rapport à chaque problème, elle suit les cinq étapes suivantes :

- le rappel du problème ;
- le rappel de l'objectif de recherche lié au problème ;
- le rappel de l'hypothèse relative au problème ;
- l'identification de la thématique générale liée au problème ;

- la détermination des approches spécifiques (théoriques et empiriques) qui répondent aux exigences précitées (revue de littérature proprement dite).

A- Revue de la littérature sur le problème du cumul de dettes

Après avoir fait les prévisions en matière de dépenses, lors de la préparation du budget, il convient de les réaliser de façon rationnelle pour qu'elles aient des effets significatifs sur la vie des populations. Pour ce faire, l'exécution des dépenses doit être planifiée en fonction de la période et du niveau de recettes ayant été enregistrées pour éviter l'accumulation de dettes. Pour le **Dictionnaire le Robert (2010, p.541)**, la dette, c'est «**l'ensemble des engagements financiers contractés par la commune.** » La planification serait d'une grande aide à la commune d'Abomey-Calavi pour éviter le problème des mandats émis sans être payés dont la somme des montants constitue la dette. L'outil devant servir à cette fin est le plan de trésorerie : il retrace les recettes, les dépenses et le financement des opérations de la commune. Abordant la question de l'importance d'un réel plan de trésorerie, Grâce de **Laude ADANMINAKOU (2006)** son mémoire intitulé problématique du financement du plan de développement communal : cas de la commune de Sème-Podji (P.46), écrit : « qu'il est le gage d'une gestion saine, rationnelle et planificatrice des ressources nécessaires au financement du PDC.»

Fustiger son existence engendre des problèmes de trésorerie et surtout des retards dans les décaissements. Pour **BOUVIER (1998)**, « **la gestion de la trésorerie doit amener les collectivités locales à recourir aux outils appropriés comme le plan de trésorerie.** » et, à **ADANMINAKOU (2006)**, de renchérir dans cet ordre d'idées en soutenant que la gestion de la trésorerie d'une collectivité locale consiste à planifier les recettes et les dépenses en priorisant les recettes facilement recouvrables et les dépenses obligatoires. L'apurement des dettes n'est véritablement possible que lorsque les communes disposent de ressources financières suffisantes pour couvrir les dépenses exécutées. Pour l'Institut Royal des Tropiques (KIT): « pour assurer le

fonctionnement de la collectivité et supporter ses charges, les communes doivent mobiliser des ressources financières locales. (...) Ces ressources financières sont le premier instrument de la politique de développement local qui constitue la finalité de la décentralisation. Une commune qui n'arrive pas à mobiliser suffisamment de ressources financières cesse de fonctionner et devient défaillante. » Sans elles, il serait très difficile d'envisager toute vision prospective pour la commune. Moyen par excellence pour les autorités locales d'échelonner leurs activités, le cadre budgétaire annuel contribue à la réalisation de leurs projets et surtout à l'apurement des dettes de la commune. Son exécution optimale est donc le gage du développement local. Or, en l'état actuel, le niveau de réalisation des budgets communaux est très bas, ce qui montre le niveau important de la dette de la commune. C'est la raison pour laquelle le PACT- MALI affirme, à travers un article intitulé «Mobilisation des ressources financières dans les communes rurales » (2008), que la mauvaise situation financière est aujourd'hui le problème principal des communes. En effet, force est de constater que, dans la plupart des cas, ce sont les ressources externes qui financent majoritairement les budgets communaux. C'est ainsi qu'en Egypte, « ces transferts de (l'Etat) constituent la source majeure des recettes locales, du fait d'une très faible capacité qu'accusent les collectivités locales dans la mobilisation des ressources propres. » Quant aux acteurs de la SNV, ils soutiennent que « la réalité du moment est qu'environ 70% des financements communaux sont issus de ressources financières externes apportées principalement par les partenaires techniques et financiers qui sont plus exigeants sur la mobilisation d'une contrepartie financière obtenue localement à partir des efforts déployés par les bénéficiaires. » Cela signifie que les communes devraient plutôt s'appesantir sur leurs potentialités locales pour financer leur budget, car une telle action renforcerait leur autonomie financière ; hélas, ces mesures nécessaires n'existent pas jusqu'à présent. La raison qui explique cette situation est double. Il s'agit d'une part, de la sous-estimation de

ces capacités propres. C'est ce que fustigent les acteurs de la SNV (2009), en écrivant qu'elles accordent peu d'intérêt au potentiel financier interne, jugé trop rapidement comme étant insignifiant ou presque impossible à mobiliser. Puis Martin FINKEN (2002) dans les revenus locaux en Afrique : ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, renchérit en montrant que l'étude ECOLOC prouvent par ailleurs, que le potentiel économique sur lequel est assis la capacité économique de la commune est généralement sous-évalué et le taux de prélèvement sur ce potentiel reste en deçà de ce qu'il devrait être, (p.3) D'autre part, il faut malheureusement observer que certaines communes, peu nombreuses certes, sont dotées d'un gisement économique exploitable très faible. C'est d'ailleurs, ce qu'écrit Claude DJANKAKI (2007), **dans la décentralisation au Bénin : l'impasse : Cas de la commune d'Abomey-Calavi**, « 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 autonomie financière n'est qu'un leurre. » Quoi qu'il en soit, il importe que les communes prennent la mesure de l'enjeu, et œuvrent à valoriser leurs richesses locales, puisque, tel que souligné dans la PONADEC, (2009, p.56), la résolution des questions de l'apurement des dettes locales est la seule voie pour permettre aux collectivités locales de générer des ressources propres qui leur assurent une certaine inadéquation, une certaine indépendance et leur permettent de s'engager dans un processus de développement autonome.

B- Point des connaissances sur le problème du faible taux d'investissement dans la Commune

Pour définir les conditions pour le relèvement du taux d'investissement dans la commune (objectif de recherche), notre thématique s'inscrit en termes de relèvement du taux d'investissement. Il s'agit de trouver des théories qui répondent à cette préoccupation.

Rappelons que selon notre analyse, le faible taux d'investissement dans la commune se justifie par la lourdeur dans la procédure de passation des marchés de travaux. En effet, la plupart des projets inscrits à la section d'investissement avant de franchir l'étape de paiement doit passer par la phase de passation et d'exécution du marché.

La lettre N°21/0804/C-AC/DC/SG/DRF/SAC portant présentation du compte administratif exercice 2013 par le maire de la commune d'Abomey Calavi au préfet des départements de l'Atlantique et du Littoral dispose : « **En effet, la plupart des projets inscrits à la section d'investissement, avant de franchir l'étape de paiement doit passer doit passer par la phase de passation et d'exécution du marché. Ces étapes n'ont pas pu être franchies pour la majorité des projets inscrits pour l'année 2013 notamment les projets financés par les fonds transférés** »

D'autres travaux se sont penchés sur la question, en l'occurrence, le plan de développement communal quinquennal de la commune d'Abomey-Calavi 2012-2016. Le PDC, pour mieux appréhender la question du relèvement du taux d'investissement, s'est penchée sur l'investissement par tête sur les dernières années. L'investissement par la tête est une indication qui se calcule comme le rapport du budget d'investissement de la commune à la population totale pour une année donnée. Cet indicateur est important pour apprécier l'effort d'investissement de la commune sur les dernières années mais aussi d'éclairer la

prise de décisions en matière d'investissement dans la commune. La participation communautaire et la contribution (en nature ou en espèce) converties en termes monétaires ou des populations de la commune d'Abomey Calavi aux investissements que les partenaires au développement ont réalisés dans la commune. (PDC 2012-2016 pages 120-121).

Pour ce problème spécifique N°2, nous retenons comme approche **celle adoptée par le plan de développement local quinquennal 2012-2016.**

C- Point des connaissances sur le problème du retard dans le transfert des fonds de l'Etat vers la Commune

Des travaux de recherche comme celui de **Naimatoulaith DANGO (2010)** « **Contribution à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC** » propose pour remédier au retard dans le transfert des ressources qu'on se base sur le manuel de procédure du **FADeC** qui indique par exemple les délais à respecter au cours de la procédure de mise à disposition des subventions au profit des communes. Toujours dans le souci d'accélérer le transfert des ressources vers les communes, la lettre **n°0075-c/MEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2009** portant notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2009, a institué que la mise en place des subventions de l'Etat aux communes emprunte la procédure d'engagement-ordonnancement. Autrement dit, contrairement à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques qui exige quatre phases distinctes et obligatoires que sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement, la procédure engagement ordonnancement combine les trois premières étapes en une seule à savoir l'engagement-ordonnancement qui débouche quand même sur le paiement.

Paragraphe2 : Choix de la méthodologie de recherche

La recherche est répartie ici en deux (02) types d'approches : l'approche empirique et l'approche théorique

I)-Approches empiriques adoptées

Elles permettent de montrer la technique d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisation de données, ceux relatifs à leur dépouillement et leur présentation.

Ainsi nous devons :

- fixer les objectifs de l'enquête ;
- identifier le cadre de l'enquête, la population mère, la nature et l'échantillon de l'enquête ;
- repérer les données à mobiliser ;
- fixer la technique d'enquête ;
- retenir les méthodes de dépouillement et de présentation des données ; - présenter les méthodes d'enquête.

1) Objectifs de l'enquête

L'objectif de l'enquête est de recueillir les informations auprès de la population cible retenue, afin d'identifier les causes se trouvant à la base des problèmes en résolution.

2) Identification du cadre, de la population mère, de la nature et de l'échantillon de l'enquête

• Identification du cadre et de la population mère

Le cadre de notre étude a été la mairie d'Abomey-Calavi et la Recette Perception d'Abomey-Calavi en général et en particulier la DSF (Direction des

Services Financiers) et la DST (Direction des Services Techniques). La population mère sera composée de :

- quelques agents de la DSF ;
- quelques agents de la DST ;
- quelques agents de la Recette-Perception ;
- des personnes ressources.

- **Nature et taille de l'échantillon de l'enquête**

Dans le cadre de cette enquête, nous avons procédé à un recensement et choisi l'approche quantitative à items qualitatifs. Cela s'est fait à partir d'un questionnaire adressé à quelques agents de la DSF, DST, Recette-Perception et aux personnes ressources (voir annexe).

Pour ce recensement, nous avons enregistré quarante (40) personnes dont les personnes ressources.

- **Détermination des données à mobiliser**

Les données nécessaires aux vérifications des trois hypothèses ont été mobilisées auprès de quelques agents de la DSF, DST, de la Recette Perception et des personnes ressources. Les questions posées à la population ont permis de recueillir des informations pour mieux :

- vérifier les facteurs expliquant le cumul des dettes au niveau de la commune d'Abomey-Calavi ;
- connaître les causes qui justifient le faible taux d'investissement constaté au niveau de la commune d'Abomey-Calavi ;
- et enfin identifier les raisons du retard dans le transfert des fonds de l'Etat vers la commune.

3) Présentation de la technique de dépouillement et des outils statistiques de présentation des données

Les données recueillies seront dépouillées manuellement compte tenu du nombre moins élevé de notre population. Il faut remarquer que la collecte des données ne s'est pas faite sans difficultés. Au nombre de celles-ci, on peut retenir :

- l'indisponibilité de certains responsables devant nous fournir les renseignements et autres informations nécessaires ;
- la réticence de certaines personnes à répondre aux questions posées.

II) Approches théoriques retenues et démarche générale de détermination des conditions de vérification des hypothèses en recherche diagnostique

Cette dimension de la méthodologie vise à fixer les outils de vérification des hypothèses en vue de déterminer les causes réelles se trouvant à la base des problèmes en résolution et de faire le parallèle entre la cause supposée dans l'hypothèse et les éléments de théorie retenue.

A) Approches théoriques retenues

Ici, nous avons présenté les théories retenues par rapport à chaque problème spécifique.

• Approche théorique relative au cumul de dettes

Une meilleure politique de sensibilisation des acteurs chargés de l'exécution des dépenses communales en vue de leur montrer les conséquences directes d'un cumul de dettes sur l'exécution du budget serait incontournable. La cause retenue après enquête et qui se révèle conforme à l'opinion de la majorité des acteurs abordées ; c'est-à-dire celle qui a recueilli plus de 60% des avis sera présentée et analysée.

- **Approche théorique relative au problème du faible taux d'investissement**

Pour résoudre ce problème, nous retiendrons l'approche de la réorganisation de l'architecture des dépenses publiques notamment des dépenses d'investissement en anticipant dans le temps les tâches relatives aux travaux concernant la passation des marchés à travers une célérité et un professionnalisme rompus en vue d'un dénouement plus rapide des procédures de passation des marchés. La cause retenue après enquête et qui se révèle conforme à l'opinion de la majorité des acteurs abordés ; c'est-à-dire celle qui a recueilli plus de 60% des avis sera présentée et analysée.

- **Approche théorique relative au problème du retard dans le transfert des fonds à la commune**

La norme retenue est celle de **Clément GNONLONFOUN** qui soutient que : « **la consommation du FADeC est souvent difficile pour les communes parce qu'on ne libère les dotations que pratiquement à la fin de l'année.** »

Pour la résolution de ce problème spécifique relatif au transfert des ressources du FADeC, nous allons retenir comme seuil de décision, toute cause ayant un poids supérieur à 60%.

Section 2 : Organisation de l'enquête, dépouillement et présentation des données

Cette partie est réservée à la préparation et à l'analyse des résultats avant de vérifier nos hypothèses préalablement formulées.

Paragraphe 1 : Collecte et dépouillement des données

I- Réalisation des enquêtes

L'élaboration de notre recensement s'est reposée sur la conception d'un questionnaire qui nous a servi de guide d'entretien avec les personnes ciblées. Notre recensement a été effectué du 03 au 13 Juin Décembre à la Mairie d'Abomey-Calavi et la Recette Perception en général et à la Direction des services financiers de la Mairie d'Abomey-Calavi en particulier.

II- Difficultés rencontrées et limites des données

A - Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées sont liées au retard observé par certains membres des comités pour le remplissage des questionnaires à cause de leur emploi de temps chargé ; ce qui a nécessité la prorogation de l'échéance du recensement jusqu'au 18 Juin.

B- Limites des données

En ce qui concerne les limites des informations recueillies, elles sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Les différentes opinions et réflexions qui se dégageront des différentes réponses par les individus rencontrés seront dépouillées manuellement.

Paragraphe 2: Présentation des données

Ici, nous avons convenu de présenter les résultats obtenus de nos enquêtes à travers l'enquête en nous référant à chacun des problèmes spécifiques identifiés.

A- Présentation des données relatives à l'existence d'un cumul de dettes

L'enquête relative à ce problème a permis de dégager le résultat suivant :

Tableau N°10: Données d'enquêtes liées au problème spécifique n° 1

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
Manque d'un plan de trésorerie	27	67,5
L'indisponibilité des ressources financières	13	32,5
Total	40	100

Source : Résultats de nos enquêtes

De l'analyse du tableau, il ressort que :

- 67,5% des enquêtés estiment que le manque d'un plan de trésorerie est à la base du cumul de dettes;
- 32,5% des enquêtés soutiennent que l'indisponibilité des ressources financières est à la base de la mauvaise planification des dépenses exécutées.

La majorité des enquêtés déclarent que le manque d'un plan de trésorerie est à la base de la mauvaise planification des dépenses exécutées.

B- Présentation des données relatives à l'existence d'un faible taux d'investissement

L'enquête a donné les résultats ci-après :

Tableau n° 11: Données d'enquête liée au problème spécifique N°2

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
La politisation du budget par l'autorité communale	10	25
La lourdeur dans la procédure d'exécution des dépenses publiques d'investissement par les agents communaux	30	75
Total	40	100

Source : Résultats de nos enquêtes

Par ailleurs, d'après le tableau n° 11, il a été établi que :

75 % de la population enquêtée déclarent que la lourdeur constatée dans la procédure de passation des marchés par les agents communaux est à la base de l'existence du faible taux d'investissement observé au niveau de la commune d'Abomey-Calavi. Par contre, 25 % s'y opposent et soutiennent que la cause vient du fait de la politisation du budget par l'autorité communale.

La majeure partie des enquêtés déclarent que la lourdeur constatée dans la procédure de passation des marchés par les agents communaux est véritablement à la base du faible taux d'investissement observé au niveau de la commune.

C- Présentation des données relatives au retard dans le transfert des fonds à la commune

Les avis des enquêtés sur le retard dans le transfert des fonds à la commune se présentent comme il suit :

Tableau n°12 : Données d'enquête liée au problème spécifique N°3

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
La lenteur et la lourdeur dans le transfert des subventions	26	65
La dépendance de la mise en œuvre du budget communal par rapport au vote de la loi de finances initiale	14	35
Total	40	100

Source : Résultats de nos enquêtes

CHAPITRE TROISIEME : Analyse des données, approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Ce dernier chapitre nous permettra d'apprécier le niveau de validité des hypothèses à travers l'analyse des données et ensuite, de procéder aux approches de solutions ainsi qu'à leur condition de mise en œuvre.

Section 1 : Analyse des données

Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et établissement de diagnostic

I- Vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 1

Il ressort de l'analyse de données obtenues sur le problème spécifique n° 1 que l'existence d'un cumul de dette est due à l'inexistence d'un plan de trésorerie. Ainsi donc l'hypothèse spécifique n° 1 est vérifiée par l'enquête.

II- Vérification de l'hypothèse n°2

A partir du seuil de décision précédemment fixé, il est prévu qu'il sera retenu toute cause qui se révélera conforme aux opinions émises par plus de 60% des enquêtés.

L'analyse des données recueillies lors des enquêtes a révélé que le faible taux d'investissement au niveau de la commune d'Abomey-Calavi se justifie par la lourdeur dans la procédure de passation des marchés par les agents communaux. Par conséquent, l'hypothèse spécifique n°2 est vérifiée par l'enquête.

III- Vérification de l'hypothèse n°3

La résolution du problème lié au retard dans le transfert des ressources à la commune, nous avait amené à fixer comme seuil de décision que toute cause ayant un poids supérieur à 60% serait réelle. Les résultats de l'enquête et leur analyse ont révélé que la procédure de transfert des ressources à la commune est incriminée par la majorité des enquêtés. En effet, 65% des enquêtés pensent que le problème est plus dû à la lenteur et la lourdeur du processus du FADeC alors que seulement 25% pensent qu'il est dû à la dépendance de la mise en œuvre du budget communal par rapport au vote de la loi de finance initiale.

Au total, l'hypothèse selon laquelle le retard dans le transfert des ressources à la Commune est dû à la lenteur et la lourdeur dans le transfert des subventions est vérifiée.

Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic

A cette étape, nous procéderons à l'établissement du diagnostic de l'étude.

I- Formulation du diagnostic n° 1

L'existence d'un cumul des dettes s'explique par l'inexistence d'un plan de trésorerie

II- Formulation du diagnostic n°2

Le faible taux d'investissement dans la commune se justifie par la lourdeur des procédures de passation des marchés dans la commune.

III- Formulation du diagnostic n°3

Le retard dans le transfert des subventions accordées aux communes est dû à la lenteur et la lourdeur dans le transfert des subventions.

Après avoir collecté, présenté les données, vérifié les hypothèses et établi le diagnostic, des approches de solutions et des conditions de mise en œuvre sont proposées.

Section2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Paragraphe 1: Approches de solutions

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.

I. Approches de solutions relatives au cumul des dettes

De nos analyses, il est apparu que la raison fondamentale qui explique l'existence du cumul de dettes dans la commune est l'inexistence d'un plan de trésorerie à la mairie d'Abomey-Calavi. Ainsi, pour remédier à ce problème et réaliser cet outil de gestion comptable, il faut :

- tenir compte de toutes les ressources financières disponibles ;
- élaborer des prévisions budgétaires fiables et réalistes ;
- déterminer avec des marges, les dates de recouvrement tardif des recettes et les dates d'exécution précoce des dépenses pour éviter des désagréments ;
- définir les périodes favorables aux décaissements, la nature et les montants de ces décaissements ;
- fixer les engagements de dépenses par rapport aux possibilités d'encaissement des recettes budgétaires.

Le respect de ce plan conjointement par le Receveur-Percepteur et le Maire permettra à la commune de mieux planifier les dépenses budgétisées qu'elle doit exécuter. Avec l'aide des bordereaux de développement des recettes et des

dépenses, ce plan évitera également d'émettre des mandats qui reviennent impayés.

Une fois les ressources financières mobilisées et leur emploi réparti dans le temps, nous nous intéresserons aux procédés à mettre en œuvre afin de mesurer l'évolution de la situation financière de la commune et d'investir pour améliorer cette situation et les conditions de vie des populations.

II- Approches de solutions relatives au faible taux d'investissement observé au niveau de la Commune

Du diagnostic établi, il ressort que le problème du faible taux d'investissement observé au niveau de la commune est dû à la lourdeur dans la procédure d'exécution des dépenses d'investissement par les autorités communales. Nous suggérons aux autorités communales en exercice les actions ci-dessous:

- l'harmonisation et l'élaboration au niveau de toutes des communes d'un avant-projet de décret d'un code de passation des marchés spécifique aux communes ;
- l'élaboration d'un avant -projet de décret portant relecture de loi n° 98-007 portant régime financier des communes du Bénin par la structure faitière des communes à soumettre au Ministre de tutelle pour adoption en Conseil des Ministres en vue de l'allègement des procédures d'exécution des dépenses d'investissement ;
- l'accélération et le professionnalisme dans les tâches relatives à l'exécution du budget communal;
- l'anticipation par rapport aux tâches liminaires relatives à la passation des marchés et l'instauration d'une célérité et d'un professionnalisme rompus dans l'exécution desdites tâches.

III. Approches de solutions relatives au problème du retard dans le transfert des ressources à la commune

Résoudre le problème du retard du transfert des ressources à la commune passe par :

- l'adoption d'une procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques, en l'occurrence, la procédure d'exécution des dépenses publiques par engagement-ordonnancement ;
- la dynamisation du CONAFIL pour la facilitation des fonds transférés par l'Etat ;
- le respect scrupuleux du calendrier de décaissement trimestriel retenu des fonds au profit des communes.

A l'aide d'une telle procédure, l'acheminement des ressources se fera de façon plus rapide, au bonheur des communes.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

Il est question de formuler des recommandations pour la mise en œuvre des propositions faites précédemment. Ces recommandations vont directement à l'endroit des autorités communales et de l'Etat central.

I-Suggestions à l'endroit des autorités communales

En direction de la Commune d'Abomey-Calavi, il serait tout indiqué, de commanditer une étude relative au diagnostic financier de la commune, au terme de celle-ci, les autorités communales seront désormais fixées sur le potentiel des ressources mobilisables sur le territoire de la commune et sauront prendre les mesures convenables en vue de la mobilisation optimale des recettes. Aussi, le diagnostic financier permettra-t-il d'appréhender les pratiques peu orthodoxes de la gestion financière et augurera-t-elle d'une nouvelle ère de gestion axée sur les résultats ; ce qui obligera les décideurs à fixer désormais des objectifs pour

lesquels des moyens doivent être définis et dont les résultats sont évalués. Cette nouvelle donne limite au mieux les dépenses de fonctionnement au profit des dépenses d'investissement qui répondent aux aspirations des populations. En ce qui concerne le contrôle de l'exécution du budget, le diagnostic financier permettra de se mettre en branle convenablement pour le contrôle et le suivi jusqu'au terme de l'exécution des dépenses engagées, en mettant l'accent sur la qualité des dépenses, afin d'en maîtriser le niveau. Pour mieux gérer la dette, les autorités communales devront prendre les dispositions ci-après :

- Procéder par la prise d'un arrêté à la création d'une division de la dette qui sera chargée:
 - de faire le point des dettes certifiées par la commune d'Abomey-Calavi et ses créanciers ;
 - de produire la liste nominative exhaustive des créanciers de la commune ;
 - de proposer, compte tenu des capacités annuelles de la commune d'Abomey-Calavi, le montant des remboursements annuels devant déboucher sur un échéancier sur une période à arrêter;
 - de préciser la saisonnalité du recouvrement des recettes en rapport avec les échéances mensuelles en vue de prévenir les difficultés de trésorerie.
- Par ailleurs, la division de la dette devra assurer le suivi rigoureux de la consommation des crédits budgétaires et de celui de la comptabilité des engagements certifiés chargeront en outre, du suivi de la programmation au budget de l'exercice (n+1), des engagements certifiés non soldés au cours de l'exercice (n). Cette division s'occupera, en accord avec le contrôle général des services communaux, du suivi de la consommation des crédits budgétaires, ainsi que des autorisations de programmes.

II- A L'endroit de l'Etat central

Les autorités centrales devraient mieux organiser le transfert dans les délais des fonds, à travers le transfert effectif des compétences telles que prévues par les lois sur la décentralisation. Le transfert de compétences doit être suivi d'un transfert de ressources.

L'Etat devra :

- compléter le corpus juridique de la décentralisation en prenant des textes modificatifs et complémentaires ;
- prendre les décrets d'application de toutes les lois de décentralisation afin de rendre plus opérationnels certains articles dont l'application est sujette à des polémiques.

CONCLUSION

Au terme de l'étude sur l'utilité des dépenses publiques d'investissement à l'ère de la décentralisation, on peut noter que l'élaboration du budget et son exécution au niveau de la commune d'Abomey-Calavi laissent transparaître quelques insuffisances au nombre desquelles on peut retenir :

- le cumul de dettes;
- l'existence d'un faible taux d'investissement;
- le retard dans le transfert des fonds à la commune.

Ces insuffisances ne sont pas propices à un cadre de gestion budgétaire financière et comptables de la commune d'Abomey-calavi; d'où la gestion non performante des dépenses d'investissement. Il s'observe pour ce fait, l'insatisfaction des divers partenaires de la commune et le niveau très faible d'assainissement et d'aménagement au niveau de la commune. Il convient alors, de remédier à ces insuffisances au niveau de la commune d'Abomey-Calavi, en procédant à l'assainissement de ses finances et la facilitation de l'accès au financement extérieur, gage de son développement local.

Face à ces dysfonctionnements quelques solutions ont été proposées en vue de l'amélioration de la gestion financière locale et en particulier, à une gestion performante des dépenses publiques d'investissement

Au terme de notre étude il a été dégagé un certain nombre de résultats qui s'énumèrent comme il suit :

- l'inexistence d'un plan de trésorerie est à la base du cumul de la dette.
- le faible taux d'investissement dans la commune se justifie par la lourdeur des procédures de passation des marchés.
- la lenteur et la lourdeur du processus du transfert des ressources est à l'origine du retard dans le transfert des ressources au commune

C'est la raison pour laquelle il a été formulé une série de propositions dont les plus importantes sont :

- créer une division de la dette, pour assurer le suivi de tout le processus de paiement des prestations et de l'accompagnement à terme de la commune d'Abomey- Calavi sur le marché financier, afin de mobiliser davantage de ressources pour le financement des grands projets inscrits au Plan de Développement Communal ;
- commanditer une étude relative au diagnostic financier de la commune, avec pour objectifs, P amélioration des ressources de la commune d'Abomey- Calavi et une gestion orthodoxe des finances locales ;
- adopter une procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques.

En vue de favoriser l'atteinte des objectifs escomptés, les mesures ci-dessus énumérées doivent être appuyées par l'adaptation du personnel aux changements qui interviendront dans la gestion des finances de la commune.

La présente étude n'a pas la prétention d'avoir cerné tous les contours du sujet. Aussi, les études ultérieures pourraient se pencher particulièrement sur la question de l'apurement des dettes qui amènera le rétablissement de la crédibilité au niveau de la commune d'Abomey-Calavi.

BIBLIOGRAPHIE

- 1- Assemblée Nationale, (1998) : « loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin » ;
- 2- Assemblée Nationale, (1999) : « loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin », Porto - Novo ;
- 3- ADANMINAKOU laude(2006), « Problématique du financement du plan de développement communal : cas de la commune de Sème-Podji », ENAM, Cycle 1, AFT, UAC ;
- 4- CODJIA (2010), « contribution à l'amélioration du contrôle administratif des finances locales », ENAM, Cycle 1, AFT, UAC ;
- 5- DJANKAKI C. (2007), « la décentralisation au Bénin ; l'impasse: le cas de la commune d'Abomey-Calavi » ;
- 6- Dictionnaire le Robert (2010).
- 7- LEVASSEUR M. (1979), « Gestion de la Trésorerie, *Economia* » pl79 ;
- 8- la lettre n°O075-C/MEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2009 portant notification des crédits ouverts au Budget General de l'Etat, gestion 2009.
- 9- Mairie d'Abomey-Calavi (2007) : « Arrêté communal n° 21/025/C-AC/SG/SAC du 02 mai 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie d'Abomey- Calavi » ;
- 10- MEDE (N.) 2009,2010 : **Finances Publiques** (1,2) AF lè et 2è année, ENAM.
- 11- Naïmatoulaith DANGOU (2010) « Contribution à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC »
- 12- PACT-MALI (2008) « Mobilisation des ressources financières dans les communes rurales »;
- 13- SONON François « contribution à l'exercice efficace du rôle de conseiller financier du RP auprès du Maire », ENAM, Cycle 1, AFT, UAC.

ANNEXES

N° ANNEXES	LIBELLES DES ANNEXES	PAGES
ANNEXE N°1	QUESTIONNAIRE A L'ENDROIT DES AGENTS DE LA MAIRIE D'ABOMEY-CALAVI	58
ANNEXE N°2	ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE D'ABOMEY-CALAVI	

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II dans la filière Administration des Finances et du Trésor (AFT) à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dont le thème est «Pour une contribution optimale des dépenses d'investissement au processus de développement local», nous venons très respectueusement solliciter votre collaboration, en vous prêtant aux questions suivantes.

1. Selon vous qu'est-ce qui explique l'existence de cumul de dettes?
 - a. L'indisponibilité des ressources financières
 - b. L'inexistence d'un plan de trésorerie
 - c. Les dépenses exagérées de la commune au-dessus de ses moyens
2. Selon vous, qu'est ce qui explique le faible taux d'investissement observé au niveau de la commune ?
 - a. La politisation du budget par l'autorité communale
 - b. La lourdeur et la lenteur dans la procédure de passation des marchés
 - c. Le manque de volonté politique
3. A votre avis, qu'est-ce qui explique le retard dans le transfert des ressources du FADeC aux communes ?
 - a. La lenteur et la lourdeur dans le transfert des subventions
 - b. La dépendance de la mise en œuvre du budget communal par rapport au vote de la loi de finances initiale
 - c. Les relents de tension de trésorerie

TABLES DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	ii
DECLARATION D'ENGAGEMENT	iii
DEDICACE.....	iv
Remerciements	v
LISTE DES SIGLES.....	vi
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	vii
LISTE DES TABLEAUX.....	ix
RESUME.....	x
SOMMAIRE	xii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER: Cadre d'analyse de la problématique de la contribution optimale des dépenses publiques d'investissement.....	4
SECTION 1 : Cadre contextuel de l'étude.....	4
Paragraphe 1 : Cadre institutionnel et physique.....	4
I- Situation géographique, historique et missions de la commune	4
A - Situation géographique et démographique.....	4
1. Situation géographique.....	4
2. Caractéristiques sociodémographiques de la commune.....	5
B- Inventaire des atouts	6
1. Agriculture et l'élevage	6
2. Pêche et gestion des ressources naturelles	7
II Structure organisationnelle	7
A- Les organes délibérants et exécutifs de la commune	7
1- L'organe délibérant de la commune	7
2- L'organe exécutif : le Maire	8
B- Les services administratifs de la commune.....	9
1- Les services communaux et infra-communaux	9
2- La Recette- Perception	9

Paragraphe 2 : Etats des lieux de l'étude.....	10
I- Fonctionnement des services et constats	10
A-Au niveau du Service du Budget et de la Comptabilité (SBC).....	10
1- Elaboration du budget de la commune	11
2- Exécution du budget de la commune.....	12
a) Evolution des Recettes totales.....	13
b) Evolution des recettes budgétaires.....	14
c- Evolution des dépenses totales.....	16
B- Au niveau des Services de la DST : (SEV, SEE, SEC)	18
C-Recette-Perception.....	19
II- Inventaire des atouts et des faiblesses	21
A-Inventaire des atouts.....	21
B-Inventaire des faiblesses.....	21
Section 2 : Problématique possible et choix de la problématique	22
Paragraphe 1 : Aperçu des problématiques possibles	22
Paragraphe 2 : Choix et justification de la problématique	25
CHAPITRE DEUXIÈME: Mesure et analyse de la relation dépenses publiques d'investissement-développement local et propositions d'amélioration.....	27
Section 1 : Aspect théorique et méthodologique des dépenses d'investissement comme facteurs du processus de développement local ⁴⁹	27
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature	27
I. Objectifs et hypothèses	28
A. Les objectifs.....	28
1. Objectifs de développement	28
a)- Objectif général de développement	28
b)- Objectifs spécifiques de développement	28
2. Objectifs de recherche	29
a) Objectif général de recherche	29
b) Objectifs spécifiques de recherche.....	29

B. Hypothèses et Tableau de bord de l'Etude	30
1- Hypothèses de l'étude	30
2- Tableau de Bord de l'Etude	30
II- Revue de littérature et choix de la méthodologie	31
A)- Revue de littérature et choix de la méthodologie FADeC.....	32
B- Revue de littérature sur le problème du faible taux d'investissement dans la commune	35
C- Point des connaissances sur le problème du retard dans le transfert des fonds de l'Etat vers la Commune	36
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie	37
I-Approches empiriques adoptées	37
1- Objectifs de l'enquête	37
2- Identification du cadre, de la population-mère, de la nature et de l'échantillon de l'enquête	37
3- Présentation de la technique de dépouillement et des outils statistiques de présentation des données	39
II- Approches théoriques retenues et démarche globale de détermination des conditions de vérification des hypothèses en recherche diagnostique	39
A- Approches théoriques retenues	39
SECTION 2 : Organisation de l'enquête, dépouillement et présentation des données.	41
Paragraphe 1 : Collecte et dépouillement des données	41
I- Réalisation des enquêtes	41
II- Difficultés rencontrées et limites des données	41
A-Difficultés rencontrées	41
B- Limites des données	41
Paragraphe 2 : Présentation des données	42
A-Présentation des données relatives à l'existence d'un cumul de dettes	42

B- Présentation des données relatives à l'existence d'un faible taux d'investissement	42
C-Des Présentation des données relatives au retard dans le transfert des ressources à la commune	43
CHAPITRE III : Analyse des données, approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	44
SECTION I : Analyse des données	44
Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et établissement de diagnostic	44
I- Vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 1	44
II- Vérification de l'hypothèse n°2.....	44
III- Vérification de l'hypothèse n° 3	45
Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic	45
I- Formulation du diagnostic n° 1	45
II- Formulation du diagnostic n°2	45
III- Formulation du diagnostic n° 3.....	45
SECTION II : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	46
Paragraphe 1 : Approches de solutions	46
I- Approches de solutions relatives au cumul de dettes	46
II- Approches de solutions relatives au faible taux d'investissement observé au niveau de la commune	47
III- Approches de solutions relatives au problème du retard dans le transfert des ressources à la commune	48
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions	48
I- Suggestions à l'endroit des autorités communales	48
II- Suggestions à l'endroit de l'Etat central	50
CONCLUSION	51
BIBLIOGRAPHIE	53