



REPUBLIQUE DU BENIN

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

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :

**Administration
des Finances**

FILIERE :

**Administration des
Finances et du Trésor**

ANNEE ACADEMIQUE

2012-2013

THEME

**CONTRIBUTION AU
RENFORCEMENT DE LA CAPACITE
D'AUTONOMIE FINANCIERE DE LA
COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI**

Réalisé et soutenu par :

Marlène Annick M. ADJOBO

Sous la direction de :

Maître de stage :

César HOUNHOU
Chef du Service de la Promotion
Economique à la Mairie
d'Abomey-Calavi

Maître de mémoire :

P. Emmanuel Just AKPO
Enseignant à l'ENAM

Décembre 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : HONLONKOU Albert

VICE PRESIDENT : MIGAN Camille

MEMBRE : TOBOSSI Gilles

DECLARATION D'ENGAGEMENT

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



DEDICACE

- ✓ A vous, chers parents, **Edna ABOKY** et **Innocent ADJOBO**

- ✓ A vous, chères sœurs, **Sonia, Monique et Mireille ADJOBO**

- ✓ A mon enfant, **Ange-Marie** et mon époux, **Joël DOHOU**.

REMERCIEMENTS

Je voudrais, avant tout propos, exprimer mes sentiments de profonde gratitude à l'endroit de :

- notre Directeur de mémoire, **P. EMMANUEL JUST AKPO**, pour avoir accepté de diriger ce mémoire malgré, ses multiples occupations ;
- notre tuteur de stage, **César HOUNHOUI**, qui, en dépit de ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition toute l'expertise nécessaire à la réalisation de ce mémoire ;
- Madame **Baï Aurore KAKPO**, pour son assistance et son amour pour le prochain ;
- Madame la Directrice des Ressources Financières, **Yvette FADEGNON** et ses collaborateurs ;
- tout le corps professoral de l'ENAM ;
- les membres du jury, qui nous font l'honneur d'évaluer ce mémoire et de nous aider à le parfaire ;
- tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la rédaction de ce mémoire.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACM : Agent Contractuel de la Mairie

APM : Agent Permanent de la Mairie

CIPE : Centre des Impôts des Petites Entreprises

DRF : Direction des Ressources Financières

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

GBCCO : Gestion Budgétaire et Comptable des Communes

PAACO : Projet d'Amélioration de l'Agglomération de Cotonou

PDC : Plan de Développement Communal

PS : Problème Spécifique

RF : Recette Fiscale

RGPH 3 : Recensement Général de la Population et de l'Habitat, 3è édition

RFU : Registre Foncier Urbain

RNF : Recette Non Fiscale

RP : Recette Perception

SBC : Service Budget et Comptabilité

SREM : Service des Recettes et Equipements Marchands

SNV : Organisation Néerlandaise de Développement

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Répartition par catégorie du personnel de la Mairie	10
Tableau 2: Evolution des recettes non fiscales de la Commune de 2008 à 2012	18
Tableau 3 : Evolution des recettes fiscales de la Commune de 2008 à 2012	21
Tableau 4 : Présentation des subventions de l'Etat au profit de la Commune d'Abomey-Calavi.....	23
Tableau 5 : Présentation des deux catégories de dépenses généralement prescrites aux communes.....	26
Tableau 6 :Equilibre financier global de la Mairie	31
Tableau 7 : Récapitulatif des problématiques par centre d'intérêt.....	39
Tableau 8 : Tableau de Bord de l'Etude.....	52
Tableau 9: Cause du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales	66
Tableau 10 : Cause de la faible capacité de financement des investissements de la commune	67
Tableau 11: Cause de la non appréhension du potentiel fiscal de la commune	68

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Agents collecteurs : Personnes chargées de recouvrer les droits au comptant au moyen des valeurs inactives.

Arrondissement : Subdivision administrative des communes dirigée par un Chef d'Arrondissement (CA) nommé parmi les conseillers élus de la commune. Il n'a pas une autonomie financière.

Autofinancement : C'est l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement destiné à assurer le financement des dépenses d'investissement par la commune elle-même. Celui-ci est décrit dans le budget comme une dépense de fonctionnement (virement à la section d'investissement) et une recette d'investissement (virement de la section de fonctionnement).

Autonomie financière : situation d'un organisme ou d'une collectivité administrative qui gère librement ses ressources propres et dont la matérialisation est l'élaboration d'un budget autonome.

Capacité d'autofinancement : Ce concept est voisin de celui de l'épargne brute qui est l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

Capacité de financement : c'est la capacité d'investissement à laquelle on soustrait les dépenses réelles d'investissement. Elle permet de mesurer la marge de manœuvre dont dispose la commune après règlement de ses charges de fonctionnement annuelles et des réalisations des investissements.

Collectivités locales : Elles désignent les entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels la loi a conféré la personnalité juridique, le pouvoir de s'administrer par des autorités élues et ayant une autonomie financière.

Commune : Collectivité territoriale décentralisée dotée d'une personnalité juridique et qui jouit d'une autonomie financière ; c'est également une partie du territoire national issue du découpage territorial regroupant des habitants d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, du partage d'une même langue et d'une culture identique et dirigée par un Maire et son Conseil Communal.

Décentralisation : Système d'organisation de l'Administration territoriale dans lequel le pouvoir est géré à la base à la suite du transfert par l'Etat central de certaines prérogatives à des autorités élues dans les localités intéressées. Ces collectivités décentralisées jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Département : Circonscription administrative qui ne dispose ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. Au Bénin, chaque département a à sa tête un Préfet, autorité de tutelle des collectivités territoriales.

Dépenses réelles de fonctionnement : C'est le total des dépenses de fonctionnement, après déduction des opérations d'ordre (prestations internes, dotations aux amortissements et aux provisions, déficit reporté, etc.)

Finances locales : Par finances locales, on entend l'ensemble des opérations comptables et financières d'une collectivité régie par la loi de finances. C'est aussi l'ensemble des ressources et charges locales.

Mairie : Ensemble des bureaux de la commune ; c'est aussi l'Hôtel de ville.

Potentiel fiscal : Il traduit les recettes fiscales qu'obtiendrait la Commune si elle appliquait les taux moyens nationaux aux bases des taxes locales notamment les fonciers bâtis et non bâtis et les taxes professionnelles (patentes et licences). On divise ensuite par la population pour obtenir le potentiel fiscal par habitant (PF/hbt) afin d'évaluer l'effort fiscal à fournir par les habitants eux-mêmes s'ils veulent que leur commune ait des moyens pour conduire des projets.

Recettes fiscales : Recettes émises et recouvrées par voie de rôle. Elles sont du ressort de la Recette des Impôts de la localité.

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

Recouvrement : Opération qui permet de faire passer de l'argent de l'impôt ou de la taxe du patrimoine ou de la poche du contribuable dans la caisse de l'Etat ou de la collectivité locale.

Registre foncier : c'est un repérage précis des parcelles et des activités à partir d'une enquête foncière exhaustive pour augmenter les ressources fiscales des collectivités territoriales. C'est un outil qui permet aux partenaires locaux d'exercer des responsabilités en matière de gestion urbaine avec les moyens financiers et informations utiles.

Ressources propres des collectivités locales : Ce sont des « ressources définitives constituées des impositions de toutes natures, des redevances pour services rendus, des produits financiers et des dons et legs », sachant qu'il sera tenu compte des ressources propres des établissements publics de coopération intercommunale. Les ressources propres sont comparées à la totalité des ressources, à l'exception des emprunts et des transferts de ressources venant de l'Etat en même temps qu'il transfère des compétences

Rôle : liste nominative de contribuables indiquant pour chacun d'eux la base d'imposition et le montant de l'impôt à payer. Il a valeur de titre exécutoire.

RESUME

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

Ainsi, la Commune d'Abomey-Calavi élabore et exécute chaque année, dans le cadre de ses compétences légales les recettes et dépenses de la Commune aussi bien en section de fonctionnement que d'investissement. Mais, une analyse approfondie des documents budgétaires, notamment les comptes administratifs sur la période ciblée, met en évidence de faibles indices de collecte de ressources financières locales. C'est pour contribuer à une mobilisation efficace desdites ressources que la réflexion a été menée sur le thème : « contribution au renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi ».

Au terme de l'état des lieux qui a été dressé, il a été mis en exergue un certain nombre de problèmes dont trois ont particulièrement retenu notre attention à savoir : le faible taux de recouvrement des recettes non fiscales, la faible capacité de financement des investissements de la Commune et la non appréhension du potentiel fiscal de la Commune d'Abomey-Calavi.

Les problèmes détectés au cours de cette étude nous ont conduits à poser des hypothèses qui ont été vérifiées à la suite de l'enquête réalisée.

Pour remédier à cette situation, des approches de solutions ont été suggérées pour permettre une couverture efficiente des besoins de financement de la commune.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : Cadre institutionnel de l'étude et problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi	3
SECTION 1 : Cadre physique et institutionnel de l'étude, observations de stage et état des lieux	4
PARAGRAPHE 1 : Cadre physique et institutionnel de l'étude.....	4
PARAGRAPHE 2 : Restitution des observations de stage et exposé de l'état des lieux à la Direction des Ressources Financières (DRF) de la Mairie d'Abomey-Calavi	11
SECTION 2 : Ciblage de la problématique	37
PARAGRAPHE 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet	37
PARAGRAPHE 2 : Spécification de la problématique choisie et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	42
CHAPITRE DEUXIEME :Cadre théorique et proposition de solutions pour le renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi...	45
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	46
PARAGRAPHE 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature	46
PARAGRAPHE 2 : Choix de la méthodologie de l'étude	60
SECTION 2 : Mesure de l'efficacité de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la commune d'Abomey-Calavi	66
PARAGRAPHE 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses	66
PARAGRAPHE 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	71
CONCLUSION.....	79
BIBLIOGRAPHIE	81
ANNEXES.....	xiii

INTRODUCTION

Le développement demeure l'une des préoccupations majeures des Etats. En Afrique, en particulier, cette préoccupation a été au centre de toutes les réflexions. Mais, pendant plus de trois (3) décennies après leur accession à l'indépendance, nombre de pays africains, en général, et de ceux d'Afrique de l'Ouest, en particulier, ont vécu l'expérience de partis uniques où toutes les décisions tant économiques que sociales provenaient de l'Etat. Aucune initiative ne pouvait venir de la base ; les collectivités territoriales dépendaient directement de l'Etat, avec toutefois une déconcentration des ministères sectoriels.

Cette situation, loin d'impulser l'essor économique attendu, a amené tous ces pays à un chaos généralisé, un désastre économique voire une dégradation des conditions sociales des populations. Un tel système ne peut se pérenniser. Alors la crise économique mondiale, intervenue dans les années 80, a contraint tous les Chefs d'Etat d'Afrique à changer de politique. Toutes décisions doivent désormais émaner des populations à la base. C'est ainsi qu'au Bénin, berceau de la démocratie en Afrique, l'idée de la décentralisation est née à la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 qui, entre autres résolutions, a recommandé de prendre des dispositions légales et réglementaires pour conférer de larges pouvoirs aux populations afin qu'elles gèrent, elles-mêmes, leurs propres affaires. La Constitution du 11 décembre 1990, adoptée par référendum, a consacré ce choix en reconnaissant explicitement, dans les articles 150 à 153 de son titre X, le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus dans des conditions prévues par la loi. Ces collectivités territoriales décentralisées doivent remplir les trois conditions cumulatives suivantes :

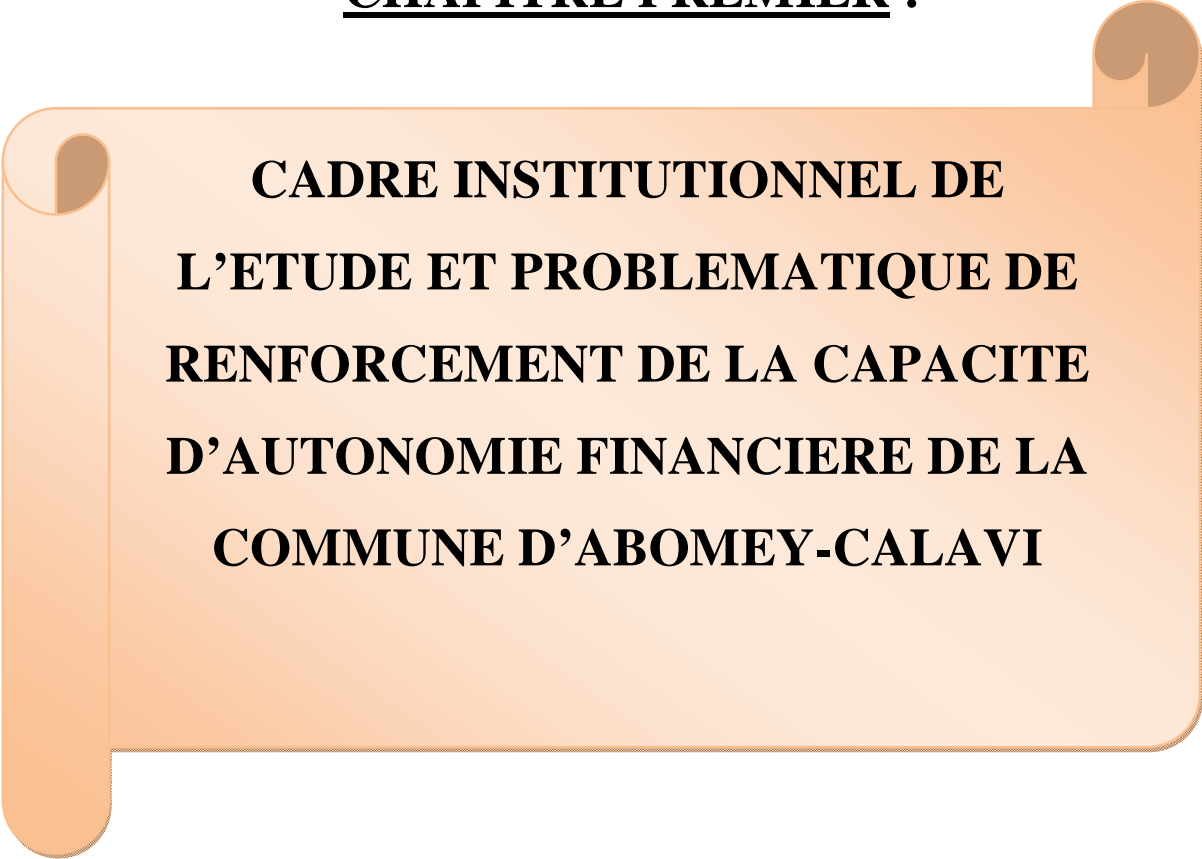
- être dotées de la personnalité juridique, d'un patrimoine propre, du pouvoir d'ester en justice, de détenir des droits et obligations ;
- jouir de l'autonomie financière (article 21 de la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin) ;
- être gérées par des organes élus.

Ainsi, le Bénin compte 77 communes dont celle d'Abomey-Calavi. A cette ère de la globalisation, où les peuples constituent un village planétaire, il faut que chaque contrée décentralisée compte d'abord sur ses propres ressources à mobiliser pour s'autofinancer. Mais, force est de constater que la mobilisation des ressources propres pour le développement communal est confrontée à de grandes difficultés au sein de la commune d'Abomey-Calavi. Ce constat est notamment fait lors des recouvrements des recettes dont les réalisations sont toujours en-deçà des prévisions ; d'où la faible capacité de la commune à financer ses investissements. Ce sont ces raisons qui motivent le choix de notre thème : «Problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi».

Ce thème s'articule autour de deux grands chapitres, à savoir :

- chapitre premier intitulé **Cadre institutionnel de l'étude et problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi** ;
- chapitre deuxième intitulé **Cadre théorique et proposition de solutions pour le renforcement de la capacité d'autonomie financière de la commune d'Abomey-Calavi.**

CHAPITRE PREMIER :



CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE DE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE D'AUTONOMIE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI

Ce chapitre est consacré, dans une première section, au cadre physique et institutionnel de l'étude, ainsi qu'aux observations de stage et à l'état des lieux et, dans une deuxième section, au ciblage de la problématique de l'étude.

SECTION 1 : Cadre physique et institutionnel de l'étude, observations de stage et état des lieux

Nous allons, dans un premier temps, présenter le cadre physique et institutionnel de l'étude (Paragraphe 1), et, dans un second temps, procéder à la restitution des observations de stage et à l'exposé de l'état des lieux de la Direction des Ressources Financières (DRF) de la Mairie d'Abomey-Calavi (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Cadre physique et institutionnel de l'étude

Comme signalé ci-dessus, la Mairie d'Abomey-Calavi a servi de cadre physique et institutionnel à notre étude. A cet effet, un organigramme détaillé de la Mairie est annexé au présent document (Annexe 1).

I- Description de la Commune d'Abomey-Calavi

A- Situation historique, géographique et démographique

La commune d'Abomey-Calavi était un démembrement du royaume d'Abomey ; ce qui explique son nom « Agbomè-kandofi » devenu, par la suite, Abomey-Calavi avec les colons. La Province d'Agbomè-kandofi a été créée dans le but de rapprocher Abomey du comptoir de Cotonou afin de faciliter les transactions commerciales.

Successivement Chef-lieu de canton, de district et de sous-préfecture, elle fait partie aujourd'hui des soixante-dix-sept (77) communes du Bénin.

La commune d'Abomey-calavi est située dans la partie sud du Bénin et dans le département de l'Atlantique en particulier. Limitée au nord par la commune de Zè, au sud par l'océan atlantique, à l'est par les communes de Sô-Ava et de Cotonou et à l'ouest par les communes de Tori-Bossito et de Ouidah, elle s'étend sur une superficie de 539Km² représentant 0,47% de la superficie totale du Bénin. La commune compte 70 villages et quartiers de villes, dirigés par des chefs de village ou de quartiers et répartis sur neuf (09) arrondissements que sont notamment : Abomey-calavi, Godomey, Akassato, Zinvié, Ouèdo, Togba, Hêvié, Kpanroun et Glo-djigbé. Chaque arrondissement est dirigé par un Chef d'Arrondissement(CA). L'actuel conseil communal a été installé en 2008 et compte à ce jour trente-cinq (35) conseillers dont cinq femmes ; le Maire et ses deux Adjoints ont été élus en son sein.

Conformément au recensement général de la population effectué en 2002, la commune d'Abomey-Calavi compte trois cent sept mille sept cent quarante-cinq (307745) habitants, soit 21% de la population des Départements de l'Atlantique et du Littoral (RGPH3), avec une croissance démographique de 5,84% en milieu urbain contre 2,89% en milieu rural (INSAE, 2003). Les AïZO constituent l'ethnie dominante dans la commune, mais les migrations récentes ont permis l'installation d'autres ethnies comme les fons, les toffins, les yorouba, les nagots, les gouns etc. Les religions les plus pratiquées sont le Christianisme, les religions traditionnelles et l'Islam.

B- Potentialités de la Commune d'Abomey-Calavi

Il s'agit notamment des potentialités touristiques, halieutiques, agricoles et économiques.

Le réseau hydrographique de la Commune est constitué essentiellement de deux plans d'eaux que sont le lac Nokoué et la lagune côtière. La Commune dispose également d'une façade maritime juxtaposée à la lagune côtière, des marais, des ruisseaux et des marécages. Tous ces réseaux hydrauliques offrent à la Commune d'Abomey-Calavi des potentialités touristiques et halieutiques.

La plus grande partie du territoire de la Commune d'Abomey-Calavi est occupée par des sols ferrugineux tropicaux et des sols sablonneux peu propices à l'agriculture. Les sols hydromorphes, très inondables n'occupent qu'une petite partie du nord du territoire. Les terres cultivables sont estimées à 464,5 Km² soit 86,18% de la superficie totale de la Commune (Monographie de Abomey-Calavi, AFRIQUE CONSEIL, 2006).

Les principales activités économiques de la Commune sont l'agriculture, l'élevage, la pêche et la chasse qui procurent l'essentiel des revenus aux ménages ruraux de la Commune.

Outre ces activités, on pourrait citer la transformation agro-alimentaire, le commerce, le transport, l'artisanat, le tourisme et l'hôtellerie, les bâtiments et travaux publics.

Ces différentes activités montrent que **la Commune d'Abomey-Calavi dispose d'un potentiel fiscal non négligeable (constat n°1).**

C- Missions de la Commune

La Commune d'Abomey-Calavi en tant que collectivité locale décentralisée est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et a pour mission principale la promotion du développement local et de la démocratie à la base.

Ainsi, la Commune, entité territoriale décentralisée, est gérée par le Maire, qui est chargé d'élaborer, d'adopter son plan de développement et de le mettre à exécution, en harmonie avec les orientations nationales.

Pour accomplir cette mission, des compétences sont dévolues aux Communes par la loi N° 97-029 du 15 Janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin, en ses articles 82 et 107. Ces compétences sont :

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

II- Structure organisationnelle de la Mairie

Conformément aux dispositions des lois qui consacrent la décentralisation en République du Bénin notamment :

- la loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin ;

- la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, la Mairie d'Abomey-Calavi exerce les prérogatives qui lui sont dévolues en organisant ses services.

Ainsi, en application des dispositions de ces lois sus citées portant réforme administrative, et de l'article 2 de l'Arrêté communal, n°21/149/C-AC/SG/SAC du 12 octobre 2012 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des services, la Mairie d'Abomey-Calavi, a organisé ses services à deux niveaux :

- les services communaux ;
- les services infra-communaux.

A- Les services communaux

Au terme de l'article 3 de l'arrêté sus visé, les services communaux se composent comme suit :

- le directeur de cabinet du Maire ;
- la cellule de communication et du protocole ;
- le contrôle de gestion interne ;
- les chargés de mission ;
- le secrétariat particulier ;
- le secrétariat des adjoints au Maire ;
- les organes de passation des marchés ;

- le secrétariat général ;
- Six (6) Directions techniques que sont :
 - **la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;**
 - **la Direction des Ressources Financières (DRF) ;**
 - **la Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE) ;**
 - **la Direction des Services Techniques (DST) ;**
 - **la Direction des Affaires Juridique et Foncière (DAJF) ;**
 - **la Direction des Services à la Population (DSP).**

B- Les services infra-communaux

Les services infra-communaux sont sous l'autorité des secrétaires administratifs d'arrondissement qui sont nommés par le Maire, parmi les cadres de la catégorie B ou C ou de rang équivalent, sur proposition du Secrétaire Général, après avis du chef d'arrondissement concerné. Ils regroupent les divisions suivantes :

- Régisseur auxiliaire des recettes ;
- Etat civil et transcripteur ;
- Infrastructures et voirie.

III- Personnel administratif

Pour bien mener la mission qui lui a été confiée par les lois de la décentralisation citées, la Mairie d'Abomey-Calavi est dotée d'un personnel administratif. En effet, le personnel de la Mairie compte à ce jour trois cent deux (302) Agents composés des Agents Permanents de la Mairie (APM), des Agents Contractuels de la Mairie (ACM) et des Agents Collecteurs répartis en différentes catégories dans le tableau ci-après :

Tableau 1: Répartition par catégorie du personnel de la Mairie

Structure	APM					ACM					AUTRES					Total
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E	
CABINET				2		1	1		3	1						8
SG	2	2		3		1	2		3							13
DRH		4	5	22	4	2	15	12	33	18						115
DRF	1	1	5	7	1		3	3	7	81						109
DST		3				3	3	1	3							13
DDLPE	1	1		1		2	2									7
DSP	1		3	4		1	6	2	1							18
DAJF	1	1	4	1		2	2			1						12
DETACHES											7					7
TOTAL	6	12	17	40	5	12	34	18	50	101	7	0	0	0	0	302
Total en %	1,99	3,97	5,63	13,25	1,66	3,97	11,26	5,96	16,56	33,44	2,32	0,	0,0	0,0	0,0	100

Source : DRH

De l'analyse de ce tableau, il ressort que 50% du personnel de la Mairie relève des catégories D et E. Les 50% restants sont partagés entre les catégories A, B et C. **Il en résulte un manque de personnel qualifié et compétent à la Mairie d'Abomey-Calavi (constat n°2).** Ce constat est malheureusement le cas de plusieurs communes du Bénin ; l'administration locale souffre d'un manque criard de cadres compétents pouvant prendre des décisions idoines afin d'aider le Maire dans l'atteinte de ses objectifs quinquennaux de développement.

A côté de ce problème vient s'ajouter le fait que, les Directeurs ne sont pas forcément nommés parmi les cadres de catégorie A échelle 1 (A1), avec un profil conforme au poste à pourvoir, et les Chefs de Service parmi les cadres de la catégorie A ou B.

Nous avons déploré aussi le fait que, depuis 1998, aucun plan de formation n'a été prévu pour relever un temps soit peu le niveau des agents de

la Mairie. Au total, on note **l'inexistence d'un plan de formation pour les agents de la Mairie (Constat n°3)**. De même, **le manque de panneaux d'identification des services de la Mairie, (Constat n°4)** fait perdre du temps à beaucoup d'usagers dans le cadre de la réalisation à temps du service demandé.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage et exposé de l'état des lieux à la Direction des Ressources Financières (DRF) de la Mairie d'Abomey-Calavi

I- Présentation de la DRF

Placée sous l'autorité d'une Directrice, et dépendant directement du Secrétaire Général, la Direction des Ressources Financières a pour mission, d'une part, la mobilisation des ressources propres de la Mairie et, d'autre part, la préparation et l'exécution du budget communal. A cet effet, elle comprend un secrétariat et trois services, notamment : le Service du Budget et de la comptabilité (SBC), le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM), et le Service Matériel (SM).

✓ Le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC)

Il est chargé de :

- la coordination des informations nécessaires à l'élaboration du budget ;
- l'exécution du budget communal après approbation ;
- la tenue de la comptabilité des dépenses engagées ;
- l'exécution et le suivi des dépenses financées par les transferts financiers de l'Etat ;
- la rationalisation des dépenses communales ;

- l'organisation matérielle et financière des cérémonies, réceptions et manifestations officielles en collaboration avec le comité d'organisation des manifestations officielles ;
- la gestion du patrimoine de la commune, tel que les bâtiments de la commune et la résidence du Maire ;
- l'élaboration en fin d'exercice des comptes administratifs en collaboration avec le Receveur Percepteur (RP);
- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

✓ **Le Service des Recettes et des Equipements Marchands (SREM) :**

Il a pour attributions :

- le recouvrement des recettes ordinaires et extraordinaires ;
- l'émission des ordres de recettes ;
- l'accroissement des ressources fiscales et non fiscales par la mise en œuvre d'une politique de développement des ressources à travers la création de services et opérations générateurs de recettes notamment les marchés, gares routières, abattoirs, établissements publics communaux, régies etc.
- des opérations et les prestations de services génératrices de recettes, les services marchands en rapport avec les services des impôts et de la recette perception ;
- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

✓ **Le Service Matériel (SM)**

Il a pour attributions :

- la gestion et la comptabilisation du matériel notamment le matériel informatique, les onduleurs, les photocopieurs, les téléphones, les télécopieurs, les matériels de bureaux ;
- la gestion des techniciens de surface ;
- l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

La DRF est chargée d'opérer efficacement en collaboration avec ses services compétents en l'occurrence le Service des Recettes et Equipements Marchands pour une mobilisation optimale des ressources locales.

Il est à noter que d'autres services de la commune, compte tenu de leurs activités, contribuent également à la mobilisation des ressources propres. Il s'agit entre autres du Service de l'Etat Civil par les frais de légalisation, de dépôt de signature et autres ; le Service des Affaires Domaniales par la cession des domaines publics, les frais de lotissement, les frais de recensement, les frais de titres fonciers, les frais de viabilisation des domaines nouveaux pour ne citer que ceux-là ; la Direction des Services Techniques par la vente des dossiers d'appel d'offre et autres ; le Service des Personnes et de la Famille par les frais d'élaboration des cartes d'identité nationale, la Recette Perception et le Service des Impôts pour la perception des impôts et taxes au profit de la commune.

Le manuel de procédures est un outil de travail qui vient rendre ponctuel et spécifique les tâches à accomplir à chaque niveau d'exécution d'une mission. Il se veut être un instrument transversal et fiable de données à la disposition des services. De nos observations de stage, il ressort au prime abord que **la Mairie d'Abomey-Calavi ne dispose pas d'un manuel de**

procédures de GRH lui permettant d'accomplir ses différentes missions, (constat n°5).

II- Restitution des constats majeurs observés

L'autonomie financière dont jouissent les collectivités locales montre qu'elles peuvent décider librement du niveau de leurs ressources et de la manière dont il faut les dépenser. Ainsi, pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre. (Article 2 de la loi N° 98- 007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin). Le budget de la commune étant l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles, il est divisé en deux sections notamment : la section de fonctionnement et la section d'investissement tant en recettes qu'en dépenses.

A l'instar des autres Communes, la Commune d'Abomey-Calavi dispose de deux types de financement :

- les ressources endogènes ou propres ;
- les ressources exogènes à la commune notamment les subventions de l'Etat et appuis financiers des partenaires au développement.

En effet, d'une façon générale, il s'avère que les ressources mobilisées par la commune sont souvent insuffisantes pour couvrir ses charges. L'Etat intervient donc en lui accordant des subventions pour faire face aussi bien aux dépenses de fonctionnement qu'aux dépenses d'investissement. De ce fait, On note **une dépendance financière de la commune par rapport à l'Etat (constat n°6)**; ceci permet de dire que l'autonomie financière dont les communes sont dotées n'est donc pas absolue.

Nous nous intéressons à présent aux activités de mobilisation des ressources financières de la commune avant de nous tourner vers celles relatives à l'exécution des dépenses.

A- Etat des lieux sur la mobilisation des ressources financières de la Commune

Nous abordons dans une première partie, la mobilisation des ressources propres de la commune et, dans une seconde partie, la mobilisation des subventions et aides des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) tels que: PAACO (Projet d'Amélioration de l'Agglomération de Cotonou), SNV (Organisation Néerlandaise de Développement), etc.

1- Les ressources propres

Les ressources propres de la Commune sont de deux ordres : les recettes non fiscales et les recettes fiscales.

a- Recouvrement des recettes non fiscales

Conformément à la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999, en son article 9, les recettes non fiscales de la section de fonctionnement sont :

- les recettes des prestations et des services de la commune ;
- les recettes du patrimoine et des activités ;
- les taxes et redevances relatives à l'hygiène, à la salubrité publique et aux services funéraires assurés par la commune ;
- les recettes diverses etc.

Le Service des Recettes et Equipements Marchands (SREM) est chargé de la collecte des recettes ci-dessus notamment les droits de place sur les

marchés, les droits de stationnement dans les gares routières, les droits d'occupation du domaine public etc.

La mobilisation de ces recettes se réalise par le placement des valeurs inactives. Elle est assurée par les services communaux appuyés par la Recette-Perception.

Notons que les valeurs inactives font l'objet d'une commande avant leur placement. En effet, c'est le Receveur Percepteur (RP) qui, en sa qualité de gestionnaire des valeurs inactives, exprime les besoins au Maire, ordonnateur du budget communal. Ce dernier déclenche la procédure d'appel d'offre avec toutes les garanties de sécurité, retient l'imprimeur le moins disant et lui adresse la lettre de recommandation. Une fois imprimées, les valeurs inactives sont réceptionnées par une commission composée du Maire ou de son représentant, de la Directrice des Ressources Financières, du chef service des recettes et équipements marchands et du RP. La commission établit le bordereau de livraison, le procès verbal de réception si le contrôle est concluant et les transmet au RP. Ce dernier, après les avoir poinçonnées, procède à leur prise en charge, les met dans le caveau avant leur placement dans chaque domaine d'activité selon le besoin exprimé par chacun des services impliqués dans la mobilisation des ressources financières de la Commune. On note alors **l'existence d'un suivi des valeurs inactives (Constat n°7)**. Le Régisseur des recettes de la Mairie s'approvisionne auprès du RP et procède à leur placement aussi bien par les agents collecteurs que dans les services concernés. **Le circuit de placement des valeurs inactives est ainsi respecté (Constat n°8)**.

En ce qui concerne le recouvrement des droits et taxes sur les marchés et l'occupation du domaine public et autres, les Agents Collecteurs sont

répartis en huit (08) zones correspondant aux marchés, gares routières, cimetières, places publiques etc. Ces agents collecteurs recrutés par la Mairie sillonnent les différents lieux, d'étalage en étalage surtout dans les marchés, et délivrent des tickets aux vendeuses, conducteurs et occupants de hangars etc. On relève donc **la présence effective des Agents collecteurs dans leurs zones respectives de déploiement (Constat n°9)**. Ces vendeurs sont alors considérés comme des contribuables des droits de place sur les marchés. En raison de l'instabilité de ces vendeurs, le SREM ne dispose pas d'un répertoire fixe des contribuables du marché. Les montants appliqués varient en fonction de la qualité et de la grandeur des équipements. Le tableau ci-dessous traduit l'effort fourni par la commune en matière de recouvrement des recettes non fiscales.

Tableau 2: Evolution des recettes non fiscales de la Commune de 2008 à 2012 (en FCFA)

Année	Recettes non Fiscales		Taux(R/P) en %	Recettes Totales(R _T)	Taux(R/R _T) en %
	Prévisions(P)	Réalisations(R)			
2008	451.686.874	252.635.107	55,93	777.975.816	32,47
2009	706.057.116	486.012.309	68,83	1.395.336.244	34,83
2010	1.614.359.385	750.925.441	46,51	1.513.386.113	49,61
2011	1.631.293.155	878.698.651	53,86	1.816.731.259	48,36
2012	1.700.908.595	979.263.783	57,57	1.815.673.883	53,93

Source : comptes administratifs de 2008 à 2012

De l'analyse du tableau ci-dessus, il ressort que chaque année la Commune d'Abomey-Calavi fait un effort non négligeable pour recouvrer ses ressources propres. Comme nous pouvons le constater, les recettes non fiscales sont perçues à hauteur de 50% par rapport aux prévisions faites. Ce n'est qu'en 2009 que la barre est passée à plus de 60% ; Nous nous posons la question de savoir pourquoi est ce que la Commune n'arrive jamais à atteindre ses prévisions de recettes à 100% ? A cet égard, les autorités sont unanimes et reconnaissent que les recettes sont en dessous des attentes. **(Constat n°10) Le faible taux de recouvrement des recettes non fiscales dans la commune d'Abomey-Calavi.** Ce taux aurait pu être dépassé si la Commune ne rencontrait pas des difficultés liées à la mobilisation de ses ressources propres notamment l'incivisme fiscal de la part des contribuables qui résistent au paiement des taxes. Déjà que le nombre de contribuables dans la commune n'est pas maîtrisé par le SREM, il n'y a donc pas de base de

données fiables qui retracent avec précision ce nombre d'où la difficulté de procéder à un recouvrement sincère et transparent des recettes de la Commune. Cette situation qui s'observe chaque année laisse à désirer.

Aussi, il a été constaté que lors du placement des valeurs inactives par les agents collecteurs que les formules falsifiées circulent également. Ou encore, ces agents collecteurs en collaboration avec les contribuables sous-estiment les montants dus par ceux-ci quitte à renflouer eux-mêmes leur propre poche. De ce fait, on peut alors dire qu'il y a un manque de suivi et de contrôle des agents collecteurs sur le terrain ; ceci laisse une porte grandement ouverte à l'évasion fiscale.

b- Recouvrement des recettes fiscales

La procédure de prévision et de recouvrement des recettes fiscales comprend plusieurs étapes allant du recensement fiscal de la matière imposable à la mise en recouvrement des rôles. Elle est assurée par le service des impôts depuis le 13 Avril 1989 avec le transfert de la fonction de recouvrement de l'Administration du Trésor Public vers celle des impôts. En matière de recouvrement des recettes fiscales, le Receveur-Percepteur n'a aucun rôle à jouer que d'attendre le reversement des recettes recouvrées par le service des impôts notamment le Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) d'Abomey-Calavi.

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

- les impôts directs (patente, licence, contribution foncière des propriétés bâties et non bâties) ;

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

Dans le but d'accroître ses recettes fiscales, la Commune a mis en place, le Registre Foncier Urbain (RFU). En effet, le RFU est un système d'informations foncières, basé sur un « plan de repérage adressé » servant de structure à des fichiers thématiques attribuant à chaque parcelle les renseignements nécessaires au développement d'applications foncières, urbaines et fiscales (PDM-SERHAU SEM 2000). Le Registre Foncier Urbain a pour objectifs principaux :

- la maîtrise, l'accroissement et la consolidation des ressources fiscales locales;
- la connaissance du patrimoine foncier et l'amélioration de la gestion foncière;
- la production et la gestion de données urbaines nécessaires à la gestion des infrastructures et facilitant la prise de décision.

Il s'en suit **l'Existence d'un système d'imposition informatisé (Constat n°11).**

Mais le RFU actuel n'arrive pas à prendre en compte toutes les potentialités dont regorge la commune ; ce qui pose le problème de la **non appréhension du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi (Constat n°12).**

Nous allons présenter dans le tableau ci-dessous l'évolution des recettes fiscales sur la période 2008 à 2012.

Tableau 3 : Evolution des recettes fiscales de la Commune de 2008 à 2012
(en FCFA)

Année	Recettes fiscales		Taux de réalisation (R/P) en %	Recettes Totales(R _T)	Taux(R/R _T) en %
	Prévisions(P)	Réalisations(R)			
2008	515.485.577	525.340.709	101,91	777.975.816	67,52
2009	719.823.416	909.323.935	126,32	1.395.336.244	65,16
2010	760.692.297	762.460.672	100,23	1.513.386.113	50,38
2011	925.530.424	938.032.608	101,35	1.816.731.259	51,63
2012	1.482.802.530	836.410.100	56,40	1.815.673.883	46,06

Source : Comptes administratifs de 2008 -2012

L'analyse de ce tableau révèle que la Commune ne ménage aucun effort pour le recouvrement des recettes fiscales. Nous avons remarqué que, de 2008 à 2011, les réalisations sont toujours supérieures aux prévisions. Ainsi, on peut noter une **forte mobilisation des recettes fiscales (Constat n°13)**. Par contre, en 2012, les services des impôts n'ont recouvré que huit cent trente-six millions quatre cent dix mille cent (836.410.100) francs CFA au lieu de un milliard quatre cent quatre vingt- deux millions huit cent deux mille cinq cent trente (1.482.802.530) francs CFA soit un taux de 56,40%.

De l'analyse des deux catégories de recettes propres à la commune, une question se pose sur cette base, c'est de savoir pourquoi les recettes fiscales s'accroissent d'année en année alors que le recouvrement des recettes

non fiscales n'évolue pas au même rythme. En faisant un rapprochement, on constate que les recettes fiscales ont tendance à croître de façon raisonnable par rapport à la prévision en ce qui concerne leur réalisation ; ce qui n'est pas le cas au niveau des recettes non fiscales.

2- Les subventions de l'Etat et aides des Partenaires

Techniques et Financiers(PTF)

Aux termes de l'article 56 de la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin, « il est institué un Fonds de Solidarité Intercommunale (FSI) dans le but de contribuer au développement équilibré des Communes ». Le FSI a été remplacé en 2008 par le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). Le FADeC est un mécanisme national de financement des Communes à travers un transfert des ressources, régi par le décret N°2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC. Il s'agit d'un mécanisme budgétaire consistant en l'inscription dans le Budget Général de l'Etat des lignes de crédits destinés à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des Communes. Les dotations FADeC sont couvertes aussi bien par les ressources nationales que par les ressources venant des Partenaires Techniques et Financiers. Le FADeC a pour objectifs de :

- mobiliser des ressources destinées au développement de l'offre des communes et des structures intercommunales ;
- concourir à la correction des déséquilibres entre les communes par un système de péréquation ;
- transférer des ressources additionnelles nécessaires aux communes pour exercer leurs compétences ;

- financer des actions de renforcement institutionnel des communes ;
- harmoniser les procédures de financement des communes.

Le FADeC est piloté et administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) qui dispose d'un secrétariat permanent.

Le tableau suivant nous renseigne sur les subventions transférées par l'Etat à la Commune d'Abomey-Calavi.

Tableau 4 : Présentation des subventions de l'Etat au profit de la Commune d'Abomey-Calavi

Année	SUBVENTIONS					
	Fonctionnement			Investissement		
	Prévisions	Réalisations	Taux en (%)	Prévisions	Réalisations	Taux en (%)
2008	6.057.423	3.209.812	52,98	181.846.414	244.404.263	134,40
2009	21.981.620	42.630.497	193,93	479.353.500	231.167.447	48,22
2010	21.981.620	35.944.284	163,51	519.862.790	154.546.219	29,72
2011	24.756.697	1.594.500	6,44	534.713.395	409.321.154	76,54
2012	33.288.797	23.599.291	70,89	582.450.005	306.449.579	52,61

Source : Comptes administratifs de 2008 à 2012 et SBC

En ce qui concerne les subventions de l'Etat, on peut retenir : les subventions salariales, les subventions de substitution à la taxe civique, le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC). Il est à signaler que ces subventions accordées ne sont pas suffisantes au regard des enjeux qui

attendent cette Commune stratégique de Cotonou. Parfois, l'Etat central transfère tardivement ces subventions qui devraient servir au financement du plan de développement communal. Il s'agit là d'un handicap pour la consommation à temps réel de ces crédits.

Quant aux aides des PTF, elles passent par la coopération décentralisée qui est une relation partenariale entre une ou plusieurs Communes d'un pays et une ou plusieurs Communes, institutions ou organismes étrangers. A cet égard nous avons noté la présence de plusieurs PTF qui interviennent dans la Commune d'Abomey-Calavi. On peut citer la SNV, PAACO etc. Aussi, le Maire se bat-il pour sceller des accords de jumelage avec d'autres villes étrangères. Le cas de la ville de Bangui en est une illustration.

Cependant, force est de constater que ces PTF posent des conditionnalités ou des exigences qui alourdissent la procédure de consommation des fonds par les Communes bénéficiaires et encore moins la traçabilité des opérations de consommation de ces crédits dans les comptes de gestion et les comptes administratifs de la Mairie. Ils exigent que leurs fonds soient logés dans les banques et non au Trésor public. Aussi, ces fonds ne parviennent-ils pratiquement qu'en fin de gestion. **Il s'agit là d'une pratique procédurale trop contraignante en sus des subventions qui se révèlent insuffisantes (Constat n°14).**

B- Point des observations sur les activités d'exécution des dépenses communales

- ❖ Avant d'aborder l'exécution proprement dite des dépenses communales, nous allons présenter les deux catégories de dépenses, généralement prescrites aux communes. Il s'agit des dépenses de fonctionnement (cf. article 21 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin) et des dépenses d'investissement (cf. article 22 de la loi ci-dessus citée).

Tableau 5 : Présentation des deux catégories de dépenses généralement prescrites aux communes

Rubrique	Année				
	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses Totales(D _T)	766013948	1968469628	1637478672	1911074677	2138920220
Dépenses de Fonctionnement(D _F)	469416867	845145707	957664238	1161741376	1310318170
Rapport (D _F /D _T) en %	61,28	42,93	58,48	60,78	61,26
Dépenses d'Investissement(D _I)	296597081	1123323921	679814434	749333301	828602050
Rapport (D _I /D _T) en %	38,71	57,06	41,51	39,21	38,73

Source : Compte administratif de 2008 à 2012

De l'analyse de ce tableau, il apparaît clairement que les dépenses de fonctionnement sont nettement plus élevées que celles relatives à l'investissement ; à l'exception de l'année 2009 où l'inverse a été constaté.

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement varie entre 42,93 et 61,28% tandis que celui relatif aux dépenses d'investissement est compris entre 38,71 et 57,06%. Or, le Projet de Gestion Urbaine Décentralisée (PGUD) a indiqué des indicateurs de performance en matière de dépense :

- ✓ Prévoir au plus 40% pour les dépenses de fonctionnement ;
- ✓ Prévoir 60% pour les dépenses d'investissement.

Nous constatons que la Mairie d'Abomey-Calavi ne respecte pas ces indicateurs et cependant alloue plus de crédit au fonctionnement qu'au développement de la commune qui passe par les investissements. Il s'en suit la **prépondérance des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement (Constat n°15).**

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

1- La phase administrative

Elle relève de la compétence du Maire, ordonnateur principal du budget de la commune et comporte trois étapes notamment: l'engagement, la liquidation et le mandatement.

a- L'engagement

Conformément à l'article 62 du décret 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique, l'engagement est l'acte par lequel une collectivité publique, crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. L'engagement doit toujours respecter la limite des crédits ouverts par la loi des finances.

b- La liquidation

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense (article 63 du décret sus-cité). Elle se fait en trois étapes :

- la constatation du service fait : Elle consiste à établir les preuves que la prestation a été fournie par la personne contractante.
- le contrôle de pérennité : Il permet d'avoir la certitude que la prestation a été fournie par la personne contractante.

- l'évaluation proprement dite de la dette : Elle permet de déterminer de façon précise par calcul et au vu des pièces justificatives, le montant exact de la dette et s'assurer qu'elle est bien exigible.

Au cours de notre stage, nous avons noté que le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC) dispose d'un logiciel dénommé Gestion Budgétaire et Comptable des communes (GBCCO.) Ce logiciel est conçu pour faciliter le traitement des opérations relatives à l'élaboration du budget, l'exécution du budget et la tenue des dépenses engagées et surtout l'élaboration au jour le jour du compte administratif. Autrefois le travail se faisait de façon manuelle mais avec l'avènement du GBCCO, les activités du SBC se font plus aisément et de façon rapide. Il s'agit là d'une volonté d'accélérer le processus du traitement des dépenses et le suivi des opérations de décaissement des fonds. On conclut à **l'existence d'un logiciel des opérations budgétaires à la Mairie d'Abomey-Calavi (Constat n°16).**

Après la liquidation, l'ordonnateur émet le mandat auquel sont annexées les pièces justificatives pour la phase comptable, qui doit aboutir au règlement du fournisseur.

c- Le mandatement

Le mandatement est l'acte par lequel, l'ordre est donné au comptable de payer la dette des organismes publics. A cet effet, le chef de la division du budget de la Mairie établit en deux exemplaires, le mandat et le bordereau qu'il envoie, appuyés des pièces justificatives, au Maire pour signature. Après signature, les mandats et bordereaux sont enregistrés et un exemplaire de chaque avec les pièces justificatives, sont transmis au RP pour le paiement.

2- La phase comptable

Après la réception des mandats émis par le Maire, le RP procède aux divers contrôles de régularité, conformément aux articles 14 et 15 du règlement général sur la comptabilité publique. Ce contrôle se fait en deux phases :

- la première porte sur la régularité du mandat de paiement. A cet effet, il s'assure notamment de la qualité de l'ordonnateur, de la disponibilité du crédit, de l'exactitude de l'imputation, de la justification du service fait ainsi que du calcul exact de la liquidation ;
- la seconde porte sur l'identité et la capacité juridique du créancier ainsi que le caractère libératoire de la dépense. Si le contrôle est concluant, le RP procède au paiement des dépenses.

Par ailleurs, la gestion efficiente de la trésorerie de la commune passe nécessairement par l'existence d'un plan de trésorerie. Le plan de trésorerie est un document purement technique destiné à évaluer et à définir toutes les ressources du budget dans le but d'établir une planification périodique des besoins de trésorerie ; le plan de trésorerie est un outil de gestion prévisionnelle de trésorerie, un outil de gestion rationnelle de la trésorerie, un instrument de rationalisation de la gestion budgétaire et enfin un outil de contrôle et d'évaluation. Ce plan de trésorerie est élaboré conjointement par le RP et le Maire de la commune conformément à l'article 35 de la loi portant régime financier des communes. Mais malheureusement, la commune d'Abomey-Calavi ne dispose pas de cet outil précieux pouvant lui permettre de planifier ses dépenses. On retient donc **l'inexistence d'un plan de trésorerie dans la commune d'Abomey-Calavi (Constat n°17).**

C- Analyse de la capacité de financement de la Commune

Les ressources mobilisées par la Commune servent à couvrir aussi bien les dépenses de fonctionnement que celles d'investissement. Soulignons que la majeure partie des ressources propres et les subventions de l'Etat servent à financer les charges de fonctionnement ; tandis que la partie restante des ressources propres et le financement des PTF couvrent les dépenses d'investissement. Le tableau suivant nous permet d'apprécier l'équilibre financier général de la Commune d'Abomey-Calavi.

Tableau 6: Equilibre financier global de la Mairie d'Abomey-Calavi

Année Eléments	2008	2009	2010	2011	2012
Produit de fonctionnement (a)	777975816	1395336244	1513386113	1816731259	1815673883
Charge courante de fonctionnement (b)	469416867	845145707	957664238	1161741376	1310318170
Epargne de gestion (c)=(a)-(b)	308558949	550190537	555721875	654989883	505355713
Intérêt de la dette (d)	-	-	-	-	-
Epargne brute (e)=(c)-(d)	308558949	550190537	555721875	654989883	505355713
Remboursement de la dette en capital (f)	-	-	-	-	-
Epargne nette (g)=(e)-(f)	308558949	550190537	555721875	654989883	505355713
Recettes d'investissement (h)	244404263	231167447	154546219	409321154	306449579
Capacité d'investissement (i=g+h)	552963212	781357984	710268094	1064311037	811805292
Dépenses d'investissement (j)	296597081	1123323921	679814434	749333301	828602050
Capacité ou besoin de financement (k=i-j)	256366131	-341965937	30453660	314977736	-16796758
Emprunt de l'exercice (l)	-	-	-	-	-
Variation de fonds de roulement (m=k+l)	256366131	-341965937	30453660	314977736	-16796758
Fonds de roulement initial (n)	315223589	15888149	61070038	406214668	413017221
Fonds de roulement final (o=m+n)	571589720	-326077788	91523698	721192404	396220463

Source : Service Budget et Comptabilité/ Mairie d'Abomey-calavi.

De l'observation de ce tableau, il ressort que plusieurs ratios ont été calculés. Nous expliquerons chacun de ces ratios dans les lignes suivantes:

- **Epargne de gestion**

Elle est obtenue en faisant la différence entre le produit de fonctionnement et la charge courante de fonctionnement. L'évolution considérable de l'épargne de gestion traduit un accroissement significatif des recettes de fonctionnement et une maîtrise des dépenses de cette section. En effet, de 2008 à 2010 les recettes de fonctionnement sont passées de 777.975.816 FCFA à 1.815.673.883 FCFA tandis que les dépenses de fonctionnement sont passées de 469.416.867 FCFA à 1.310.318.170 FCFA. On en déduit que **les recettes de fonctionnement croissent plus vite que les dépenses de fonctionnement (Constat n°18)**.

Cet indicateur montre que la Commune d'Abomey-Calavi peut tant bien que mal assurer son propre fonctionnement mais aussi autofinancer les petits investissements car cette capacité d'autofinancement est faible par année.

- **Epargne brute / Epargne nette**

Elle est obtenue en faisant la différence entre l'épargne de gestion et les intérêts de la dette. Le non recours à l'emprunt par la Commune explique la parfaite égalité entre l'épargne de gestion et l'épargne brute sur les cinq dernières années considérées par l'étude.

Cette situation accroît la capacité d'autofinancement des investissements de la collectivité et lui offre la possibilité de recourir à l'emprunt.

L'épargne nette, encore appelée autofinancement de la Commune, est égale à l'épargne brute moins les remboursements en capital de la dette. De ce fait, il y a une égalité entre l'épargne de gestion, l'épargne nette et l'épargne brute. Malheureusement, on constate une faible proportion des recettes consacrée à l'investissement.

- **Capacité d'investissement**

La capacité d'investissement exprime le pouvoir financier de la Commune à procéder à des investissements ; elle est égale à l'autofinancement de la commune auquel s'ajoutent les recettes propres d'investissement. Elle dépend ici fortement des recettes réelles d'investissement et de l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement, et est relativement positive de 2008 à 2012. Elle est passée de 552.963.212 FCFA en 2008 à 1.064.311.037 FCFA en 2011. On peut donc noter la capacité élevée d'investissement de la Commune. Par contre en 2012, cette capacité d'investissement a un peu baissé et a été de 811.805.292 FCFA.

- **Capacité de financement**

La capacité de financement permet de mesurer la marge de manœuvre financière de la Commune après la réalisation des investissements envisagés et le règlement des charges annuelles. En 2009 et en 2012, la Commune avait respectivement un besoin de financement de 341.965.937 et de 16.796.758 FCFA. Cela s'explique par le fait que la Commune a effectué des investissements au delà de ses moyens. Par contre, la capacité de financement de la Commune était respectivement de 256.366.131, 30.453.660, 314.977.736 FCFA en 2008, 2010 et 2011. Cela s'explique par la faiblesse des dépenses d'investissement.

- **variation du fonds de roulement**

La variation du fonds de roulement est égale au besoin ou ressource de financement augmenté(e) des emprunts de l'exercice. L'absence des amortissements de la dette sur les cinq années se justifie par le non recours de la commune à l'emprunt. Ce qui explique une égalité parfaite entre besoin ou ressource de financement et la variation du fonds de roulement.

- **fonds de roulement final**

Le fonds de roulement est la partie de l'actif circulant financée par des ressources stables. Il est égal à la variation du fonds de roulement auquel s'ajoute le fonds de roulement initial. Cet agrégat est positif sur la période de l'étude.

En principe, cet agrégat, après affectation permet de faire des investissements stratégiques. Mais force est de constater que malgré la positivité de cet agrégat sur la période de l'étude, le niveau des investissements est toujours faible.

En résumé, nous pouvons dire que la capacité d'autofinancement dont dispose la commune d'Abomey-Calavi est hypothéquée par sa situation financière qui se caractérise tantôt par une capacité relative de financement tantôt par un besoin de financement. La faible capacité ou le besoin de financement témoigne de l'insuffisance de la capacité d'autofinancement de la commune d'Abomey-Calavi pour faire face à ses multiples besoins d'investissement. On retient donc que la commune a une **faible capacité de financement des investissements (Constat n°19)**.

D- Bref aperçu sur le Plan de Développement Communal

La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin fait obligation aux communes, en son article 84, d'élaborer et d'adopter leurs Plans de Développement Communaux (PDC), et de veiller à sa mise en œuvre en harmonie avec les orientations nationales.

Le Plan de Développement Communal constitue alors un système de planification stratégique d'actions de mobilisation et de rationalisation des ressources locales visant l'organisation et la mise à disposition des populations locales, des services de base de qualité nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. C'est un instrument qui, en fonction des potentialités et contraintes du milieu, des choix effectués par le Conseil Communal, la société civile et les partenaires au développement, permet d'établir un programme pluriannuel de développement, en réponse aux préoccupations de la commune. C'est le résultat d'un processus d'analyse, de priorisation, d'arbitrage et de choix tenant compte à la fois des réalités locales, des aspirations des populations et des ambitions des dirigeants.

A l'instar des autres communes du Bénin, la commune d'Abomey-Calavi s'est dotée en 2004 d'un premier plan de développement qui est arrivé à terme depuis 2009. Pour éviter une gestion hasardeuse des affaires locales, le conseil communal a décidé de se conformer aux prescriptions légales en élaborant un nouveau plan de développement communal.

L'élaboration de ce deuxième PDC pour la période 2012-2016, intervient après l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC), un document de planification indispensable dont l'objectif général consiste à fixer les principes de l'allocation des terres de manière à optimiser la valorisation des potentialités naturelles, en préservant

les droits des différents usagers et en tenant compte des différentes contraintes physiques et socioéconomiques.

Ainsi, le présent PDC est élaboré de manière à capitaliser les acquis et corriger les insuffisances du premier PDC. On note ainsi que **la commune d'Abomey-Calavi a pu se doter d'un PDC (Constat n°20).**

Pour sa mise en œuvre, le PDC (2012 – 2016) de la commune d'Abomey - Calavi nécessite une somme totale de **Dix sept milliards cinq cent quatre vingt quatorze millions trois cent quatre mille (17 594 304 000) francs CFA.**

Il est à noter que le financement du plan quinquennal nécessite un effort de mobilisation des ressources de la commune, à hauteur de **huit milliards neuf cent trente deux millions neuf cent trente huit mille (8 932 938 000) francs CFA.** La contribution attendue de l'Etat s'élève à trois milliards six millions quatre cent soixante dix huit mille (3 006 478 000), tandis que le financement à rechercher auprès des Partenaires Techniques et Financiers, s'élève à **cinq milliards six cent cinquante quatre millions huit cent quatre vingt huit mille (5.654.888.000) francs.**

Il ressort de ce qui précède que même le PDC d'Abomey-calavi ne peut être financé par la commune uniquement étant donné que ses ressources propres sont insuffisantes. C'est pour cette raison que, dans le cadre de notre étude, il s'agit de comment faire pour financer le développement à la base à partir des ressources propres dont dispose la commune pour une véritable autonomie financière.

SECTION 2 : Ciblage de la problématique

Dans cette section, il est question, d'une part, du choix de la problématique et la formulation du sujet et, d'autre part, de la spécification de la problématique, et la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet

Dans ce paragraphe, il est procédé d'abord à l'inventaire des atouts et problèmes, viennent ensuite la détermination des problématiques possibles et le choix d'une de ces problématiques.

I- Inventaire des atouts et problèmes

A- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Ils s'énumèrent comme suit :

- existence d'un potentiel fiscal non négligeable ;
- existence d'un suivi des valeurs inactives ;
- respect du circuit de placement des valeurs inactives ;
- présence effective des agents collecteurs dans leurs zones respectives de déploiement ;
- informatisation du système d'imposition ;
- forte mobilisation des recettes fiscales ;
- existence d'un logiciel des opérations budgétaires ;
- croissance des recettes de fonctionnement plus forte que celle des dépenses de fonctionnement ;
- adoption du Plan de Développement Communal.

B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

- manque de personnel qualifié et compétent ;
- manque de panneaux d'identification des services de la Mairie ;
- inexistence d'un plan de formation pour les agents de la Mairie ;
- inexistence d'un manuel de procédure de GRH ;
- dépendance financière de la commune par rapport à l'Etat;
- faible taux de recouvrement des recettes non fiscales ;
- non appréhension du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi ;
- insuffisance des subventions de l'Etat au profit des communes;
- prépondérance des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement ;
- inexistence d'un plan de trésorerie ;
- faible capacité de financement des investissements de la commune.

II- Choix de la problématique

Il s'agit, à ce niveau, de regrouper les problèmes identifiés par centre d'intérêt. Cette étape permet de dégager les problématiques possibles afin de choisir celle qui fera l'objet de l'étude. Le tableau suivant fait le récapitulatif des différentes problématiques par centre d'intérêt.

Tableau 7 : Récapitulatif des problématiques par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes Généraux	Libellé de la problématique
1	Gestion des ressources humaines	-manque de personnel qualifié et compétent -inexistence de plan de formation pour les agents de la Mairie -manque de panneaux d'identification des services de la Mairie -inexistence d'un manuel de procédure de GRH	Gestion non rationnelle des ressources humaines	Problématique de la gestion rationnelle des ressources humaines de la mairie d'Abomey-Calavi
2	Autofinancement de la Commune d'Abomey-Calavi	-faible capacité de financement des investissements de la commune -faible taux de recouvrement des recettes non fiscales -non appréhension du potentiel fiscal de la commune	faible capacité d'autofinancement de la Commune d'Abomey-Calavi	Problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi
3	Gestion de la trésorerie	-prépondérance des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses d'investissement -inexistence d'un plan de trésorerie -insuffisance des subventions de l'Etat à l'endroit des communes. -dépendance financière des communes par rapport à l'Etat.	Gestion non optimale de la trésorerie	Problématique de la gestion optimale de la trésorerie

Source : Nos investigations

Pour y parvenir, il sera procédé d'abord à l'analyse des différentes problématiques en présence, au choix de la problématique la plus pertinente et à sa spécification.

✓ Analyse des problématiques dégagées

L'analyse de chacune des problématiques indique qu'elles sont toutes préoccupantes et nécessitent des apports de solutions. Néanmoins, étant donné que, dans le cadre de cette étude, l'intérêt sera centré sur une seule problématique, il se pose, dès lors, le problème du choix de celle qui paraît la plus pertinente pour faire l'objet d'étude.

- En ce qui concerne la problématique de la gestion rationnelle des ressources humaines, elle est beaucoup plus axée sur la réorganisation de la gestion du personnel par la nouvelle autorité en charge des ressources humaines. A cet effet, un plan de formation de certains agents de la Mairie a été adopté récemment par le Conseil communal pour être effectif à partir de 2014. Pour cela, cette problématique ne mérite plus d'être résolue.
- En ce qui concerne la problématique de la gestion optimale de la trésorerie, elle paraît moins intéressante, car ses problèmes spécifiques peuvent être facilement résolus grâce à une volonté effective des dirigeants des structures intervenant dans la gestion de la trésorerie de la Mairie d'Abomey-Calavi d'assainir un temps soit peu les finances locales.
- En ce qui concerne la problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi, le renforcement de la capacité d'autofinancement demeure le moyen de financement le plus sûr, car dénué de toutes contraintes bancaires et de l'inflexibilité des partenaires au développement et de l'Etat. Force est de

reconnaître qu'il s'agit, là, d'une question vitale qui se pose avec acuité, singulièrement dans les communes, en général, et dans celle d'Abomey-Calavi, en particulier. Par ailleurs, cette problématique soulève un certain nombre d'intérêts pratiques :

- elle offre l'opportunité de mettre en application les connaissances acquises en Administration des Finances et du Trésor au cours de notre second cycle universitaire ;
- elle offre la possibilité de trouver les moyens les plus appropriés de réduction de la dépendance financière de la commune d'Abomey-Calavi et d'accroissement de son autonomie et de sa capacité à créer les conditions de son développement.

Toutes ces considérations ont conduit, in fine, à retenir cette dernière problématique, à savoir la problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi. La recherche de solutions aux problèmes spécifiques qui sont attachés à cette problématique garantit sans doute, in fine, le renforcement effectif de la capacité d'autofinancement de la commune et l'enclenchement d'un véritable processus de développement local durable.

Une telle problématique est étudiée au moyen de recherches pouvant conduire, à terme, à la formulation de propositions visant le renforcement de sa capacité en cette matière. On en déduit le thème du présent mémoire, à savoir : « **Contribution au renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi** ».

Paragraphe 2 : Spécification de la problématique choisie et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

I- Spécification de la problématique choisie

Après plusieurs années de gestion des communes, force est de reconnaître que la gestion (notamment financière) de ces collectivités territoriales décentralisées connaît un certain nombre de problèmes énumérés ci-dessus dont la plus importante est le problème général de la faible capacité d'autofinancement de la Commune d'Abomey-Calavi. Ce problème général est décliné en trois problèmes spécifiques :

- faible taux de recouvrement des recettes non fiscales ;
- faible capacité de financement des investissements de la Commune ;
- non appréhension du potentiel fiscal de la Commune d'Abomey-Calavi.

A présent, nous allons clarifier la logique dans laquelle nous entendons résoudre les différents problèmes retenus.

II- Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Cette vision passe d'abord par la détermination des approches théoriques relatives à chaque problème spécifique, ensuite par les différentes étapes de résolution de la problématique spécifiée.

- En ce qui concerne le premier problème spécifique à savoir le faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune, elle se traduit par les difficultés d'accroissement des ressources de la

Commune. La résolution de ce problème passe donc par le recours à une approche théorique basée sur les mesures à prendre pour faciliter la mobilisation optimale des ressources de la Commune.

- Quant à la faiblesse de la capacité de financement des investissements de la Commune, elle se traduit par l'insuffisance des transferts des ressources financières de l'Etat et des aides financières des partenaires au développement ; ceci devrait amener les autorités locales à opter l'autofinancement comme mode efficace de financement des investissements. La résolution de ce problème va se faire par une approche théorique basée sur les mécanismes de réalisation d'un équilibre financier et l'affectation de l'excédent des recettes de fonctionnement aux investissements.
- Pour ce qui est du problème spécifique n°3 relatif à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune, il est à noter que le potentiel fiscal de la commune est une donnée théorique qui permet d'apprécier sa richesse fiscale; il exprime la valeur de son gisement fiscal. Mais l'exploitation du potentiel fiscal local fait référence à l'utilisation de cette richesse fiscale. Le RFU, en tant qu'outil de mobilisation des ressources financières locales, permet d'exploiter cette richesse. A Abomey-Calavi, l'utilisation de ce système connaît quelques difficultés qui restreignent l'exploitation du potentiel fiscal de cette commune. Par conséquent l'approche générique de résolution de ce problème est fondée sur la détermination des mesures permettant d'améliorer la mise en œuvre du RFU en vue d'une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi.

La démarche de résolution de la problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi est caractérisée par les points suivants :

- fixation des objectifs de l'étude : objectif général et objectifs spécifiques;
- identification des causes plausibles des problèmes en résolution et formulation des hypothèses;
- construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- revue de littérature ;
- choix des outils de mobilisation et d'analyse des données ;
- mobilisation et traitement des données ;
- vérification des hypothèses ;
- approches de solutions ;
- conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE DEUXIEME :

CADRE THEORIQUE ET PROPOSITION DE SOLUTIONS POUR LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE D'AUTONOMIE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI

Il est question ici d'un bref énoncé de la démarche méthodologique à suivre pour résoudre la problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi. Dans un premier temps, seront formulés, des objectifs de résolution pour chaque niveau d'analyse (problème général et problèmes spécifiques). Dans un deuxième temps, seront identifiées des causes possibles pouvant expliquer chaque problème, desquelles, sera choisie celle qui semble la plus plausible afin de formuler l'hypothèse. Dans un troisième temps, nous utiliserons une méthodologie de travail à double pan (théorique et empirique) pour mieux expliquer les problèmes identifiés afin de déceler les éléments de diagnostic qui s'y attachent. Il sera donc plus facile d'apporter des solutions aux problèmes et de fixer les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET **METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

Cette section retrace la définition des objectifs, la formulation des hypothèses et la synthèse des contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés. De plus, les grandes approches empirique et théorique qui permettent de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses seront exposées.

PARAGRAPHE 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

I- Objectifs de recherche

Ils sont formulés, d'une part, par rapport au problème général, et d'autre part à chacun des problèmes spécifiques identifiés, comme ci-après :

A- Objectif général

L'objectif général de notre thème est de contribuer à une mobilisation efficace des ressources financières de la Commune d'Abomey-calavi.

B- Objectifs spécifiques

Ils se présentent comme suit :

N°1 : Déterminer les facteurs explicatifs du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales ;

N°2 : Identifier les causes de la faible capacité de financement des investissements de la commune ;

N°3 : Déterminer les conditions nécessaires à une meilleure appréhension du potentiel fiscal de la commune.

II- Hypothèses de travail

Nous essayons à ce niveau de déterminer les causes probables pouvant expliquer les problèmes identifiés. Ensuite, nous dégageons les causes plausibles en vue de formuler les hypothèses.

A- Causes présumées et hypothèse relative au faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune

Une analyse minutieuse du problème relatif au faible taux de recouvrement des recettes non fiscales nous a permis d'identifier les causes ci-après :

- fraude fiscale ;
- non appréhension des activités du secteur informel ;

- manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle du SREM ;

Il convient de noter que la fraude fiscale constitue un frein pour le développement à la base. Ainsi le Maire se bat-il chaque jour pour sensibiliser les contribuables sur le bien-fondé du paiement des impôts et taxes, afin de garantir l'autosuffisance financière de la commune. Ainsi, si l'on tient compte de cette détermination du Maire à combattre ce phénomène, on peut alors laisser tomber cette cause.

En outre, la non maîtrise des activités informelles qui se développent davantage dans la commune agit négativement sur les multiples efforts déployés par les autorités locales dans leur vision de développement. Tenant compte, des efforts déployés par la commune pour élargir la base de l'assiette fiscale, cette cause peut être écartée.

L'insuffisance des ressources propres, du fait, du manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle rigoureux du Service des Recettes et Equipements Marchands, constitue aujourd'hui un mal qui freine véritablement le développement de la commune d'Abomey-calavi en particulier. En effet, le SREM ne dispose pas de moyens nécessaires lui permettant de suivre rigoureusement le recouvrement des recettes de la commune par les agents collecteurs vers qui un doigt accusateur est pointé. Au total, le manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle rigoureux du Service des Recettes et Equipements Marchands est à l'origine du faible taux de recouvrement des recettes propres provenant du SREM. D'où la formulation de l'hypothèse ainsi qu'il suit : **le manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle rigoureux du Service des Recettes et Equipements Marchands sont les facteurs**

explicatifs du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la Mairie.

B- Causes présumées et hypothèse relative à la faible capacité de financement des investissements de la commune

La résolution du problème spécifique n° 2 relatif à la faible capacité de financement des investissements de la commune, nous amène à nous référer aux investigations du tableau n°6. L'analyse de ce tableau nous permet de constater que la capacité d'autofinancement des investissements est fonction de l'épargne. Mais, pour stimuler l'épargne, il faut alors minimiser les dépenses de fonctionnement. En effet, la hausse de cette catégorie de dépense amène parfois au besoin de financement (cas des années 2009 et 2012). En 2009, par exemple, pour une épargne de 550.190.537 FCFA, on note une capacité d'investissement de 781.357.984FCFA et une dépense d'investissement de 1.123.323.921FCFA. Or, les dépenses de fonctionnement sont de 845.145.707FCFA, ce qui est le double de celles de l'année 2008, situation qui a porté la capacité de financement à -341.965.937FCFA, traduisant ainsi un besoin de financement de 341.965.937FCFA.

En dehors de la non maîtrise des dépenses de fonctionnement pour des raisons de constitution de marges substantielles qui constituent la première cause, il y a aussi la non exploitation de certaines potentialités de ressources qui en est la seconde. Soulignons que les autorités de la commune et surtout celles de la chaîne des prévisions, de l'exécution et du suivi du budget communal doivent savoir que les dépenses de fonctionnement ne doivent pas être fonction des ressources mobilisées mais doivent dépendre plutôt et surtout des besoins réels pour permettre le financement du développement local. De même, les potentialités non exploitées doivent faire

l'objet d'une étude économique pour la bonne atteinte des objectifs du Plan de Développement Communal afin d'accroître les investissements.

Nous formulons à ce niveau comme hypothèse que **la non rationalisation des dépenses de fonctionnement et la faible exploitation des potentialités économiques sont à la base du déficit de la capacité de financement des investissements de la commune.**

C- Causes présumées et hypothèse relative à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune

Par rapport au problème de la non appréhension du potentiel fiscal de la commune, trois causes possibles ont été identifiées :

- l'inaccessibilité de certains îlots ;
- la non actualisation des recensements des contribuables et les problèmes d'adressage ;
- la non opérationnalisation du RFU.

En ce qui concerne, l'inaccessibilité de certains îlots au cours des enquêtes, il faut admettre qu'elle empêche le dénombrement des parcelles de ces îlots et peut donc constituer une entrave à l'atteinte de l'objectif fixé pour ce recensement. Mais cette cause nous paraît peu convaincante pour être à la base de la non appréhension du potentiel fiscal de la commune car des travaux de recasement sont en cours dans la commune d'Abomey-Calavi. Tenant compte de ces travaux, on peut donc laisser tomber cette cause.

Quant à la deuxième cause supposée être à la base de la non appréhension du potentiel fiscal, à savoir la non actualisation des recensements des contribuables ainsi que les problèmes d'adressage, il faut dire que cette déficience empêche de retrouver les contribuables dans la base

de données établie à cette fin. Toutefois, il suffit de procéder à l'actualisation périodique des recensements pour résoudre ce problème. D'où cette cause peut être écartée.

S'agissant de la cause relative à la non opérationnalisation du Registre Foncier Urbain, elle est plus pertinente pour expliquer la non appréhension du potentiel fiscal de la commune. En effet, l'exploitation optimale des potentialités fiscales et non fiscales est conditionnée par une maîtrise du patrimoine de la commune, gage de l'efficacité de la politique de recouvrement. Le RFU étant le système permettant de définir toutes les propriétés de la commune et de constater la nature de leurs produits afin d'en évaluer les revenus, n'arrive pas à prendre en compte toutes les propriétés dont regorge la commune d'Abomey-Calavi. Pour être plus clair, l'actuel RFU a du mal à décoller et ne permet pas d'avoir une nette appréhension du potentiel du potentiel fiscal. Ainsi, nous pouvons formuler l'hypothèse n°3 comme suit : **la non appréhension du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-calavi est due à la non opérationnalisation du RFU.**

III- Tableau de Bord de l'Etude

Le Tableau de Bord de l'Etude (TBE) est un outil récapitulatif des grands intérêts de la recherche effectuée. Il sert de repère d'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, la revue de littérature, du diagnostic puis de la solution à proposer. Le tableau N°8 à la page suivante retrace la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de l'étude.

Tableau 8 : Tableau de Bord de l'Etude

NIVEAU D'ANALYSE	PROBLEMES	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
G E N E R A L	<u>Problème Général</u> Faible capacité d'autofinancement de la Commune d'Abomey-Calavi	<u>Objectif Général</u> contribuer à une mobilisation efficace des ressources financières de la Commune d'Abomey-Calavi.	-	-
S P E C I F I Q U E	<u>Problème spécifique 1</u> faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune	Déterminer les facteurs explicatifs du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales	<u>Cause supposée</u> -Manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle du SREM	<u>Hypothèse</u> le manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi et de contrôle du SREM sont les facteurs explicatifs du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la Mairie
	<u>Problème spécifique 2</u> faible capacité de financement des investissements de la commune	Identifier les causes de la faible capacité de financement des investissements de la commune	<u>Cause supposée</u> - non rationalisation des dépenses de fonctionnement - la faible exploitation des potentialités économiques de la commune	La non rationalisation des dépenses de fonctionnement et la faible exploitation des potentialités économiques sont à la base de la faible capacité de financement des investissements de la commune.
	<u>Problème spécifique 3</u> La non appréhension du potentiel fiscal de la commune	Déterminer les conditions nécessaires à une meilleure appréhension du potentiel fiscal de la commune	Non opérationnalisation du RFU.	la non appréhension du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi est dû à la non opérationnalisation du RFU.

Source : Recherche personnelle, 2013

IV- Revue de littérature

A ce niveau, il a été présenté le point des connaissances sur les problèmes en résolution en termes d'outils de collecte et d'analyse des données. Pour ce faire, il est question d'exposer le point des connaissances liées, d'une part, au problème général et, d'autre part, aux problèmes spécifiques identifiés. C'est la raison pour laquelle il importe de mettre en

exergue les idées soutenues par certains auteurs qui avaient partiellement abordé les problèmes évoqués dans notre étude.

A- Point des connaissances sur le problème général

La capacité d'autofinancement est un idéal pour tout agent économique. Cet idéal est aussi valable pour les collectivités locales. Ainsi, la capacité d'autofinancement demeure un indicateur important de l'équilibre financier et indique la santé financière de la Commune. Il dépend fortement de la capacité de mobilisation des recettes budgétaires et surtout de la maîtrise des dépenses de fonctionnement par la collectivité locale. La capacité d'autofinancement correspond alors à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Cet excédent de liquidités récurrentes permet à une collectivité locale de faire face au remboursement de la dette en capital et au financement de tout ou partie de l'investissement.

Au Bénin, la loi n°98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin énumère, en son article 17, les dépenses obligatoires de la section de fonctionnement des communes, et précise, en son article 18, que les dépenses de fonctionnement, qui ne sont pas citées à l'article 17 ci-dessus visé, sont jugées facultatives. L'esprit du législateur était d'éviter des déviations financières pour permettre aux communes de s'autofinancer. Malheureusement, le constat est que la plupart des collectivités locales en Afrique gèrent le quotidien. C'est pourquoi Monsieur Cheikhou DIOP, dans un module d'intervention intitulé « situation des finances des collectivités locales en Afrique/caractéristiques des ressources des collectivités locales en Afrique : Etat des lieux » qui s'est déroulé à l'hôtel SOMATEL à Douala (Cameroun) du 8 au 12 Juin 2009, démontre que les collectivités locales africaines doivent encore convaincre sur

leurs capacités à concevoir et à mettre en œuvre des politiques locales et que confrontées à de nombreux problèmes de la vie quotidienne des habitants la plupart de ces collectivités ont du mal à concevoir des politiques locales qui dépassent le traitement des problèmes quotidiens. Il faut préciser que cette présentation est inspirée par celle qui a été faite à l'occasion d'AFRICITES 2000 et qui est toujours d'actualité.

Pour CHAKO A. (2005) dans son ouvrage intitulé « Les collectivités territoriales face au défi de la mobilisation des ressources internes », démontre que les dépenses en capital surpassent toujours la capacité de mobilisation des ressources locales. Or, l'on sait que la capacité d'autofinancement sert au remboursement de la dette en capital. Cela montre l'insuffisance de cette capacité d'autofinancement des communes en général et celle d'Abomey-Calavi en particulier.

Au Burkina-Faso (Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (2005), un collectif des partenaires techniques et financiers a observé une faible capacité d'autofinancement des collectivités locales et a montré que cette situation qui est née de la jeunesse du processus de décentralisation au Burkina-Faso devrait à terme être corrigée par la mise en place d'un système pérenne de financement des investissements des collectivités locales. Il est aussi démontré que si une collectivité ne parvient à maintenir un taux d'autofinancement constant qu'à la faveur d'un tour de vis fiscal annuel, cela signifie qu'il y a déséquilibre structurel du taux de croissance des recettes et des dépenses de fonctionnement. En effet, dans un tel cas, dès que les taux d'imposition arrivent à un taquet juridique ou politique, les tendances lourdes reprennent le dessus.

B- Point des connaissances relatives à la faiblesse du taux de recouvrement des recettes non fiscales

Hormis le côté mobilisation dans ce problème spécifique n°1, pour que les communes puissent avoir l'autonomie financière souhaitée, il faut une nouvelle stratégie dans la gestion des affaires. C'est dans cette perspective que W.H. Kpêdé AITCHEDJI dans « mobilisation performante des recettes locales propres aux communes : cas de la commune de ZAGNANADO » affirme que pour une mobilisation performante des recettes propres des collectivités locales, il faut une organisation sérieuse au niveau des services en charge du recouvrement. Rapportant ce fait à la commune d'Abomey-Calavi, il faut alors réorganiser le SREM, le doter des moyens matériels et humains indispensables à l'atteinte des objectifs fixés par le conseil communal à travers son plan de développement local. Il faut, pour la commune, un répertoire digne des activités génératrices de revenus. Il faut la description de poste écrite et signée par chaque responsable, de même que chaque agent intervenant dans la chaîne de recouvrement des ressources propres. L'autonomie financière ne peut être une réalité, si l'on ne maîtrise pas la chaîne de recouvrement des ressources propres. De même, il faut une exploitation optimale des potentialités économiques de la commune. Il faut également une sensibilisation accrue des contribuables pour l'atteinte des objectifs. Le seul moyen qui permet le financement du développement local dans le contexte de la décentralisation est la mobilisation optimale des ressources propres et ceci, grâce à la volonté citoyenne des contribuables de la commune. Il faut une identification honnête et judicieuse des contribuables au début de chaque exercice budgétaire pour éviter les fraudes fiscales. Il faut matérialiser également l'assiette et le montant non négociable à verser sur la carte d'identification, recenser d'autres contribuables soumis au rôle

et selon la nouvelle réforme en cours d'application à partir de 2012. De même, Jean TOBOULA, dans son mémoire : « la mobilisation des ressources locales pour le financement des futures communes : cas d'Abomey-Calavi », (ENAM, Gestion des Projets 2005) affirme que « le développement local est souvent annoncé comme un des principaux objectifs attendus de la décentralisation ... » mais ce développement ne peut être effectif que si les besoins en investissement de la commune sont satisfaits au gré des administrés. La mobilisation optimale des ressources et surtout des ressources propres est le point focal du développement à la base.

Ainsi, Il apparaît à la lumière de l'étude de CLOUBOU Jonas (2011), dans son mémoire intitulé : « contribution au renforcement de la capacité financière de la commune d'Abomey-Calavi » qu'une meilleure collecte des recettes non fiscales passe par une amélioration du mode de gestion des biens communaux. Pour ce faire il pense qu'il faille répertorier les biens et services du patrimoine communal, élaborer un répertoire exhaustif de tous les contribuables dans les différents secteurs d'activités, recenser le nombre de places sur les marchés et les différentes zones de collectes des recettes, renforcer le contrôle des agents collecteurs.

C- Point des connaissances relatives à la faible capacité de financement des investissements de la commune

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

développement local qui constitue la finalité de la décentralisation. Une commune qui n'arrive pas à mobiliser suffisamment de ressources financières cesse de fonctionner et ne peut plus investir dans le développement ». Or, en l'état actuel, le niveau de réalisation des budgets communaux est très bas, ce qui est préjudiciable pour leur développement.

De même, la plupart des collectivités locales béninoises n'affectent pas l'épargne à la section d'investissement. Ceci montre l'absence d'une politique des collectivités locales à autofinancer leurs investissements. Or c'est l'investissement qui crée les richesses et l'emploi. Selon le théorème du Chancelier allemand Helmut SCHMIDT : « les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois d'après demain ». Cela veut dire que les collectivités locales en général et celle d'Abomey-Calavi singulièrement doivent adopter une politique salariale rigoureuse pour pouvoir dégager une bonne capacité d'autofinancement.

Le PACT- MALI(2008) affirme que la mauvaise situation financière est aujourd'hui le problème principal des communes. En effet, il est constaté que dans la plupart des cas, ce sont les ressources financières externes qui financent majoritairement les budgets communaux (les transferts de l'Etat, les aides des PTF, les fonds de concours, les dons et legs, etc...).Ceci nous montre la nécessité que les communes puissent plutôt s'appesantir sur leurs potentialités locales respectives pour financer leur budget, et, ainsi, renforcer l'autonomie financière des communes. Malheureusement, cette option n'est pas encore faite au Bénin.

D- Point des connaissances relatives à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune

La Commune d'Abomey-Calavi d'après certaines études dispose de nombreuses potentialités économiques pouvant lui permettre d'accroître ses ressources ; mais elle ne dispose pas d'une base de données fiable pour une gestion efficace de son espace. C'est dans cette logique que Nicolas AHOLOU dans son mémoire intitulé « Contribution à l'amélioration de la capacité de financement des investissements de la commune d'Abomey-Calavi » déplore le fait que la Mairie ne dispose pas d'une base de données, notamment d'un système d'information géographique pour une meilleure gestion de son espace. Il en résulte une mauvaise maîtrise de la terre et une mauvaise gestion du foncier au niveau de la commune. La faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes est la cause de la faiblesse des principales ressources budgétaires. Il propose ainsi de maîtriser l'économie informelle pour favoriser l'élargissement de l'assiette fiscale par une meilleure gestion du foncier en dotant la commune d'un système d'adressage performant permettant une meilleure identification des contribuables et de leurs activités. Ce constat révèle le problème de la sous-exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi, problème dont la solution serait la mise en place d'un système d'adressage performant (RFU).

Abondant dans le même sens, M. Rémi Komlan EZIN, dans son mimographe sur la « Contribution à la mobilisation optimale des ressources financières de la commune d'Abomey-Calavi » a fait la remarque selon laquelle la forte pression démographique de la ville de Cotonou influence énormément l'extension de la commune d'Abomey-Calavi qui, malheureusement, n'arrive pas à s'adapter à ce rythme. Il dénote un déphasage entre l'aménagement du territoire communal (en l'occurrence les

opérations de lotissement, l'élaboration du Registre Foncier Urbain) et l'agrandissement du domaine immobilier.

Le lotissement, le Registre Foncier Urbain et le plan parcellaire sont des opérations primordiales et nécessaires pour mieux cerner le potentiel fiscal. Ce sont les outils indispensables au repérage de nouvelles matières afin d'élargir la base imposable dans le processus de mobilisation des recettes. Tout cela amène les agents enquêteurs à faire une reconduction pure et simple des résultats des recensements des années écoulées et du montant des émissions.

En effet, chaque localité décentralisée doit avant tout ajuster ses ambitions de développement à la taille de ses réelles potentialités économiques et fiscales. De tout ce qui précède, il conclut que le potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi reste donc sous-exploité.

Le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM 2000) donne l'exemple du Registre Foncier Urbain des villes béninoises élaboré par la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA) et présenté comme un outil performant de mobilisation des ressources fiscales. Cet outil permet : « de maîtriser, d'accroître et de consolider les ressources fiscales locales et subsidiairement, de fournir les données de base pour la mise en œuvre d'une réforme de la fiscalité locale ; d'améliorer la connaissance du patrimoine foncier et immobilier et de mettre en place des outils d'amélioration et de réformes des modes de gestion foncière ; de produire et de gérer les données urbaines nécessaires à la programmation et à la gestion des infrastructures urbaines ».

Pour la SERHAU-SA, le RFU permet d'améliorer sensiblement les émissions et les recouvrements et se révèle être une approche durable. Dans

ce contexte, le besoin de financement du développement a entraîné la création de la finance informelle qui répond aux sollicitations en crédit des populations.

Au Bénin, le RFU a permis aux villes qui en sont dotées de maîtriser leur gisement fiscal, d'améliorer le recouvrement et d'accroître leurs ressources financières comme en témoignent les données recueillies sur l'émission et le recouvrement des principaux impôts locaux (CFPB, CFPNB, Patente et Licence). La commune d'Abomey-Calavi s'en est dotée mais il ne lui permet pas d'avoir une nette appréhension de son potentiel fiscal, raison pour laquelle cette étude a été menée.

PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Dans cette partie de l'étude, il s'agit de fixer les grandes articulations de la démarche méthodologique qui permettront de collecter et d'analyser les données, destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

I- Approche empirique de l'étude

A ce niveau, on précise les éléments suivants:

- cadre de l'enquête et population-mère ;
- échantillonnage et conception du questionnaire ;
- technique de dépouillement des données et outil statistique de présentation.

A- Cadre de l'enquête et population-mère

Le cadre défini pour réaliser l'enquête est la Mairie d'Abomey-Calavi, la structure d'accueil et les structures impliquées dans la gestion des ressources financières locales.

Pour la vérification des hypothèses formulées, l'enquête sera effectuée d'une part, auprès du personnel de la Direction des Ressources Financières (DRF) de la Mairie, et d'autre part auprès du personnel des autres structures impliquées dans la gestion des finances locales de la commune. Au nombre de ces dernières, nous pouvons citer :

- la Recette Perception (RP) ;
- le Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE) ;

B- Echantillonnage et conception du questionnaire

Comme nous l'avons précédemment décrite, la population mère est composée des responsables et agents de la Direction des Ressources Financières (DRF), de la Recette Perception (RP) et du Centre des Impôts des Petites Entreprises (CIPE). Mais, dans l'impossibilité de toucher cette population dans sa totalité, nous avons choisi un échantillon représentatif à qui un questionnaire sera administré. Le mode d'échantillonnage utilisé est le mode raisonné. L'échantillonnage raisonné nous a donc permis de choisir, au niveau du groupe cible, les personnes susceptibles de nous fournir les informations recherchées en tenant compte de leur fonction et de leur disponibilité.

Ainsi, au niveau de la Direction technique, nous avons identifié la Directrice, les Chefs de Service et, quelques fois leurs Adjoints, les Chefs de Divisions et les agents, tandis qu'au niveau de la RP et du CIPE, le choix a été orienté vers les responsables concernés.

L'échantillon représentatif de la population cible est constitué de quarante (40) agents, dont vingt (20) agents de la DRF, dix (10) agents de la RP, et dix (10) du CIPE. Le questionnaire administré à l'échantillon nous permettra de recenser les informations pour mieux comprendre les problèmes spécifiques et leurs causes réelles. Ce questionnaire a été établi avec des questions semi-fermées c'est-à-dire, plus ou moins limitées aux informations recherchées pour la vérification de nos hypothèses. Ledit questionnaire figure en annexe n°2.

C- Technique de dépouillement des données et outil statistique de présentation

Le dépouillement a été manuel pour toutes les données recueillies. Les résultats de l'enquête sont présentés dans différents tableaux afin de permettre une bonne analyse et une meilleure vérification des hypothèses.

Il faut remarquer que la collecte des données ne s'est pas faite sans difficultés. Au nombre de celles-ci, on peut retenir :

- les difficultés d'accès à certains documents jugés confidentiels ;
- l'indisponibilité de certains responsables devant nous fournir les renseignements et autres informations nécessaires ;
- la réticence de certaines personnes à répondre aux questions posées ;
- les difficultés pour accéder à certaines statistiques indispensables.

II- Approches de résolution retenues

L'exposé de cette partie permet de retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique liée au point des connaissances développées.

A- Choix d'outil d'analyse du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune

1- Repère d'amélioration

La solution au problème du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la Commune sera l'amélioration du mode de gestion des biens communaux à travers la dynamisation des services de recettes et équipements marchands. Le développement de la commune aujourd'hui passe par la mise en place d'une bonne politique de mobilisation de ressources financières.

2- Seuil de décision

Les causes réelles à la base du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la Commune seront retenues grâce à un seuil de décision qui sera fixé par les questions ouvertes du questionnaire.

Dans ce cas, la cause à retenir sera celle qui se révélera statistiquement majoritaire.

B- Choix d'outil d'analyse de la faible capacité de financement des investissements de la commune

1- Repère d'amélioration

Pour la résolution de ce deuxième problème spécifique, nous retenons la théorie qui suggère le renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune ; elle passe par la rationalisation des dépenses de fonctionnement et l'exploitation optimale des potentialités économiques dont regorge la commune d'Abomey-Calavi.

2- Seuil de décision

Le seuil de décision prendra en compte les données du questionnaire. La cause ayant statistiquement le pourcentage le plus élevé sera retenue comme la cause réelle du problème.

C- Choix d'outil d'analyse de la non appréhension du potentiel fiscal de la commune

1- Repère d'amélioration

Pour mieux cerner le potentiel fiscal, le lotissement, le Registre Foncier Urbain et le plan parcellaire sont des opérations primordiales et nécessaires. Ce sont les outils indispensables au repérage de nouvelles matières afin d'élargir la base imposable dans le processus de mobilisation des recettes. Tout cela amène les agents enquêteurs à faire une reconduction pure et simple des résultats des recensements des années écoulées et du montant des émissions.

2- Seuil de décision

Comme dans le cas précédent, pour la vérification de l'hypothèse liée à ce problème, il sera également retenu la cause ayant statistiquement plus de poids.

SECTION 2 : Mesure de l'efficacité de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la commune d'Abomey-Calavi

Dans cette section, nous procédons aux enquêtes en vue de vérifier les hypothèses. Ensuite, les approches de résolution pour le renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune seront exposées.

PARAGRAPHE 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Dans ce paragraphe, il s'agit d'abord de présenter les données de l'enquête réalisée et de les analyser, de procéder ensuite à la vérification des hypothèses et enfin d'établir les éléments de diagnostic.

I- Présentation et analyse des données recueillies lors de l'enquête

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

Pour le problème spécifique relatif au faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune, les résultats obtenus sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau 9: Cause du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune d'Abomey-calavi

Réponses	Effectifs	Pourcentage
X	10	25%
Y	05	12,5%
Z	25	62,5%
Total	40	100%

Source : Notre enquête terrain, novembre 2013

- X: fraude fiscale ;
- Y : non appréhension des activités du secteur informel ;
- Z : manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle du SREM ;

➤ Commentaire des résultats

De ce tableau, il ressort que 25 agents parmi les enquêtés soit un taux de 62,5% associent le faible taux de recouvrement des recettes non fiscales au manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle du SREM ; 25% estiment que ce problème est lié à la fraude fiscale tandis que les 12,5% restants des enquêtés attribuent le même problème à la non appréhension des activités du secteur informel.

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

Pour le problème spécifique relatif à la faible capacité de financement des investissements de la commune, les résultats obtenus sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau 10 : Cause de la faible capacité de financement des investissements de la commune

Réponses	Effectifs	Pourcentage
A	20	50%
B	20	50%
Total	40	100%

Source : Notre enquête terrain, novembre 2013

A : Non rationalisation des dépenses de fonctionnement ;

B : Faible exploitation des potentialités économiques.

➤ Commentaire des résultats

Après analyse de ce tableau, 50% des enquêtés estiment que la faible capacité de financement des investissements de la commune est due à la non rationalisation des dépenses de fonctionnement ; les 50% restants des enquêtés associent l'existence de ce problème à la faible exploitation des potentialités économiques dont dispose la commune et qui sont source d'enrichissement.

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

Pour le problème relatif à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune, les résultats obtenus sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau 11: Cause de la non appréhension du potentiel fiscal de la commune

Réponses	Effectifs	Pourcentage
L	6	15%
M	2	5%
N	32	80%
Total	40	100%

Source : Notre enquête terrain, novembre 2013

L : l'inaccessibilité de certains îlots ;

M : la non actualisation des recensements des contribuables et les problèmes d'adressage ;

N : la non opérationnalisation du RFU ;

➤ Commentaire des résultats

De ce tableau il ressort que 80% des enquêtés attribuent la non maîtrise du potentiel fiscal de la commune à la non opérationnalisation du RFU ; 15% autres enquêtés pensent que ce problème est dû à l'inaccessibilité de certains îlots ; les 5% restants des enquêtés associent le problème spécifique n°3 à la non actualisation des recensements des contribuables et les problèmes d'adressage.

II- Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic

A- Vérification des hypothèses

1- Degré de validation de l'hypothèse 1

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 la majorité des enquêtés.

Les enquêtes ont révélé que le faible taux de recouvrement des recettes non fiscales est dû manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle du SREM. Ainsi, l'hypothèse selon laquelle **le manque moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle du SREM sont les facteurs explicatifs du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la Mairie est entièrement validée.**

2- Degré de validation de l'hypothèse 2

Rappelons que, pour identifier les causes se trouvant à la base de ce problème spécifique, il a été fixé comme seuil de décision, tout item qui après

enquête se révélera conforme aux opinions émises par plus de la majorité des adhésions.

Ici, les deux causes retenues ont réuni le même pourcentage de réponses. Il s'agit notamment de la non rationalisation des dépenses de fonctionnement et de la faible exploitation des potentialités économiques de la commune.

Nous pouvons donc conclure que l'hypothèse selon laquelle **la non rationalisation des dépenses de fonctionnement et la faible exploitation des potentialités économiques sont à la base du déficit de la capacité de financement des investissements de la commune est vérifiée.**

3- Degré de validation de l'hypothèse 3

Pour l'identification des causes réelles de ce problème, il a été retenu comme seuil de décision, toute cause qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, c'est-à-dire la cause qui réunira le plus fort taux d'avis.

Les enquêtés estiment que la non appréhension du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-calavi est due à la non opérationnalisation du RFU. Ainsi l'hypothèse selon laquelle **la non appréhension du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi est dû à la non opérationnalisation du RFU est aussi vérifiée.**

B- Point des éléments du diagnostic

1- Eléments de diagnostic lié au faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi

Le manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle du SREM sont les facteurs explicatifs du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la Mairie.

2- Eléments de diagnostic lié à la faible capacité de financement des investissements de la commune

La non rationalisation des dépenses de fonctionnement et la faible exploitation des potentialités économiques sont à la base de la faible capacité de financement des investissements de la commune.

3- Eléments de diagnostic lié à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune

La non appréhension du potentiel fiscal de la Commune d'Abomey-Calavi est due à la non opérationnalisation du RFU.

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

Dans le but d'apporter notre contribution au renforcement de la capacité d'autofinancement de la commune d'Abomey-Calavi, nous nous sommes fixés des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques et nous avons formulé des hypothèses qui ont été vérifiées à la suite de l'analyse des résultats de l'enquête réalisée à ce sujet. Dans cette partie, nous énumérons d'abord des approches de solutions aux problèmes se rapportant à notre étude

et ensuite, nous ferons des propositions pour la mise en œuvre effective de ces solutions.

I- Approche de solution et conditions de mise en œuvre relatives au problème relatif au faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune

A- Approches de solutions

Il n'est plus à démontrer que le développement local passe par la mise en place d'une bonne politique de mobilisation de ressources financières afin de permettre la réalisation des investissements prévus dans le PDC. Dans le cadre de cette mobilisation de ressources propres à la commune, l'application effective du RFU en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale devra être une priorité. Elle suppose également par une prise de conscience de tous les cadres des structures techniques sur la nécessité de cultiver la performance au quotidien. Elle suppose enfin la mise en place d'une gestion participative, couplée avec l'instauration d'une transparence généralisée au niveau de tout le Conseil communal et de tout le personnel, appuyée par la mise à disposition d'outils performants de contrôle de gestion.

Pour résoudre ce problème, il s'agira pour la commune de :

- mettre à la disposition du Service des Recettes et Equipements Marchands du matériel roulant performant pour permettre à ses responsables de procéder à des contrôles réguliers et inopinés des agents commis au recouvrement.
- renforcer le personnel du SREM, afin d'alléger la surcharge de travail qui pèse sur ceux qui y travaillent actuellement ;

- procéder à la réhabilitation des marchés afin de disposer de beaucoup plus de places et, de la sorte, accroître le volume des taxes collectées ;
- veiller à la perception des taxes sur implantation des panneaux publicitaires ;
- élaborer un plan de rotation des agents collecteurs pour ralentir la corruption source de fraude ;
- assurer la formation aux agents collecteurs pour un meilleur rendement;
- doter les agents collecteurs de motos, afin de leur permettre de circuler dans toutes les zones identifiées à cet effet pour le recouvrement des recettes ;
- améliorer les conditions de vie et de travail des agents collecteurs, notamment en les motivant en fonction du degré d'atteinte des objectifs de rendement à eux fixés;
- construire des gares routières convenables pour accroître leurs recettes;

B- Conditions de mise en œuvre

La mise en œuvre des solutions proposées au problème spécifique n°1 nécessite surtout une bonne volonté des autorités communales à les appliquer.

Pour mettre en œuvre ces approches de solutions, les actions suivantes doivent être menées à cet effet :

- Il revient à la Directrice des Ressources Financières puisqu'elle à en charge la gestion du matériel, de bien vouloir mettre à la disposition du SREM le matériel requis pour que ce service puisse accomplir véritablement ses missions.

- A l'endroit de la Directrice des Ressources Humaines nous suggérons de revoir le mode de recrutement des agents collecteurs ; en effet, la majorité de ces agents n'ont pas de diplôme. Dans ces conditions, il leur est difficile de s'approprier les objectifs organisationnels, de faire preuve de bonne gestion de la caisse à leur niveau, et de s'approprier les exigences de la notion de la saine gestion du bien public. Désormais, il va falloir que les agents soient recrutés sur la base d'un minimum de diplôme (BEPC, CAP, BAC etc.) et qu'ils prêtent serment et, si possible, qu'ils fassent la déclaration de leurs biens à leur prise de fonction ainsi qu'à la fin. Aussi, des séances de formation doivent être organisées pour les agents collecteurs.
- Les autorités communales doivent sévir avec la dernière rigueur contre tout acte qui ira à l'encontre des mesures de redressement, en faisant fi de toutes considérations tant d'ordre politique, qu'ethnique. Enfin, il est primordial que le Conseil communal et les autres autorités de la commune fassent bonne gestion des fonds de la commune afin que les populations perçoivent l'impact des impôts et taxes qu'elles payent.

II- Approche de solution et conditions de mise en œuvre relatives au problème de la faible capacité de financement des investissements de la commune

A- Approches de solutions

La résolution de ce problème passe par l'adoption d'une véritable politique budgétaire qui va consister à consacrer une bonne partie de l'épargne réalisée aux investissements. Pour ce faire, il faut en premier lieu, procéder à la rationalisation des dépenses de fonctionnement, de manière à ce que la commune puisse trouver des ressources pour autofinancer ses

investissements car pour une étude faite sur une période de cinq ans il a été constaté que les dépenses de fonctionnement dominant toujours celles relatives à l'investissement.

En second lieu, il convient que toutes les potentialités économiques de la commune soient exploitées en vue d'accroître ses ressources propres. Une étude est actuellement en cours à la Mairie afin de permettre à la commune d'appréhender toutes les potentialités dont elle regorge.

B- Conditions de mise en œuvre

Nous allons suggérer les conditions qui puissent booster l'accroissement des recettes propres à la commune en vue de permettre l'autofinancement des investissements de la Commune d'Abomey-Calavi.

Tout d'abord, l'inexistence d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période est à la base de la non programmation des dépenses, notamment d'investissement. Il faut envisager un mécanisme d'élaboration d'un répertoire des dépenses payables par nature et par période. A cet effet, il faut recenser les différents types de dépenses, les classer par nature, puis déterminer leur calendrier probable de paiement.

Ensuite, il faut valoriser les potentialités dont regorge la commune ; cette valorisation passera d'abord par le recensement des potentialités naturelles de la commune ; ensuite l'identification des circuits touristiques et enfin la valorisation proprement dite.

- Le recensement des potentialités naturelles et touristiques de la commune : Il s'agira ici de faire la liste des nombreux vestiges tels que les palais royaux, les forêts sacrées, les sites culturels et culturels qui doivent être aménagés de façon à être accessibles et attrayants pour les

touristes, selon les dispositions et l'art en la matière. En dehors de l'aménagement des sites ou vestiges naturels du territoire, il faudra capitaliser les récits des faits, les contes et les histoires y afférents afin d'élaborer des plaquettes, des documentaires, des manuels, pour l'ensemble du territoire du Pays de Traditions et de Cultures. Ces documents pourront permettre de faire la promotion touristique et/ou être vendus aux touristes. Toutefois il convient de souligner que les aménagements à prévoir devront être sommaires afin de conserver le caractère naturel ou sacré de ces sites.

- Identification des circuits touristiques : Il revient dans le cadre de l'exécution de cette activité d'identifier vraiment les circuits touristiques intégrateurs et intercommunaux sur le territoire. Cette identification passe par la reconnaissance physique, par l'équipe de gestion du projet de territoire, notamment l'Expert en Tourisme, Arts et Cultures (ETAC) et l'appropriation des problèmes qui pourraient se poser à leurs aménagements.
- Valorisation proprement dite : Elle consistera à l'aménagement des sites recensés et des circuits touristiques identifiés afin de les rendre opérationnels. Une fois ces étapes franchies, les aménagements effectués, et la réalisation effective du projet de territoire intégrateur de l'intercommunalité, nous pouvons espérer avoir les retombées financières sur les recettes de la commune qui ajoutées aux impôts et taxes locaux perçus ne pourront qu'augmenter la capacité financière de la commune d'Abomey-calavi.

III- Approches de solutions et conditions de mise en œuvre du problème relatif à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune

A- Approches de solutions

Pour résoudre le problème de la non appréhension du potentiel fiscal de la Commune de Calavi, il faut prioritairement renforcer le Registre Foncier Urbain à travers la création du « système d'information géographique », ensuite mettre en place un bon système d'adressage permettant de repérer les contribuables quelle que soit leur position dans la ville pour une efficiente imposition et enfin adopter une bonne politique de communication locale pour la sensibilisation des contribuables après quoi il faut mettre en œuvre la réglementation en vigueur en matière de recouvrement forcé des impôts et taxes.

B- Conditions de mise en œuvre

Le RFU de la commune d'Abomey-calavi à l'heure où nous rédigeons ce mémoire n'est pas capable de donner la liste exhaustive des fonciers bâtis présents sur son territoire. Etant donné que d'aucuns pensent que le RFU a été mal implanté, il va s'en dire que donc pour résoudre le problème de la non opérationnalisation du RFU il faudrait repartir à la base. Ceci passe par :

- le recrutement d'un cabinet bien outillé et pétri d'expériences pour étudier les conditions d'une bonne implantation en vue de l'amélioration de sa mise en œuvre, en vue d'une meilleure exploitation du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-Calavi;
- le recrutement et le paiement effectif des honoraires des géomètres et urbanistes;

- un raffermissement de l'autorité communale dans les relations de partenariat qui lient la collectivité territoriale aux géomètres et urbanistes afin d'amener ces derniers à réaliser un travail responsable et logique ;
- la planification du recasement des propriétés qui sont sur l'emprise des voies ;
- le recrutement, pour la réalisation des enquêtes, des agents recenseurs ayant au moins le niveau BAC. Ces agents recevront, ensuite, une formation pointue sur la lecture de la cartographie et sur les méthodes d'évaluation de la matière imposable;
- la mise sur pied d'un comité mixte d'organisation des enquêtes composé de cadres des services fiscaux et de la Cellule du RFU. Ce comité se chargera de superviser le déroulement des enquêtes et de traiter les données recueillies;
- l'approfondissement du contrôle de la qualité des informations saisies;
- la poursuite de la campagne de sensibilisation des populations sur le bien-fondé du RFU afin d'inciter les contribuables à la pose des plaques d'identification de leurs parcelles;
- le bouclage dans les délais prescrits, des opérations de lotissement en cours, accompagné de celles d'ouverture des voies de manière à donner un nouveau visage à la Commune d'Abomey-calavi.

CONCLUSION

Le processus de décentralisation amorcé au Bénin depuis les élections Communales de décembre 2002 et janvier 2003 s'inscrit dans la perspective du développement local et donc d'amélioration des conditions de vie des populations. Ce processus doit être soutenu afin d'impliquer réellement le citoyen dans l'exercice du pouvoir à la base. L'une des voies pour y parvenir est de renforcer la capacité de financement de la commune. En effet, du développement des collectivités locales dépend aujourd'hui le développement de tout pays ayant choisi la voie de la décentralisation. Elle ne peut profiter aux communautés à la base que si et seulement si une politique de création des richesses est mise en place dans les communes. Il s'agit d'une politique qui s'appuie sur le développement d'un potentiel social et économique. Il s'agit également d'une politique axée sur la capacité de mobilisation d'investissements et de promotion d'entreprises créatrices de richesses, et d'emplois dans les communes en général, et dans la commune d'Abomey-Calavi en particulier. La création de richesse locale est l'alternative aujourd'hui dans les communes pour financer à long terme leur développement. De l'autofinancement des projets locaux dépend toute dynamique locale en matière de développement durable. Face aux nombreux maux qui minent le développement des communes dont notamment l'insuffisance de ressources financières, il est souhaité l'application de formules plus souples qui, tout en laissant subsister les communes avec leur personnalité propre et le droit de gérer en principe leurs affaires, les amènent à se concerter pour agir ensemble dans certains secteurs. Ces formules consistent à créer des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale qui vont se substituer aux communes pour exercer à leur place certaines de leurs compétences.

C'est ainsi qu'à travers notre étude, nous nous sommes intéressée aux avantages que la Commune d'Abomey-calavi pourra tirer de l'exploitation de son potentiel socio- économique. Nous avons ainsi déduit que l'intercommunalité ne peut être bénéfique pour cette commune que si les élus locaux sortent de leur réserve et se montrent plus dynamiques en matière de saisie des opportunités que la loi et l'environnement communal leur offrent pour créer, eux-mêmes, toute la dynamique économique locale intégrée nécessaire. Le succès ou l'échec de la mission du développement de la commune est avant tout de la responsabilité des autorités locales aujourd'hui. Cette charge leur demande de redoubler d'initiatives créatrices au profit des citoyens locaux, des entreprises locales. Elle leur demande aussi de collaborer dans cette mission avec tous acteurs pouvant les aider à relever le défi du développement local.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

- ❖ BOUVIER, M. (1998) : « Finances locales », 5ème Edition, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 182p
- ❖ CHAMBAS G. et al (2007) : « La mobilisation de ressources propres locales en Afrique », communication Nations Unies sur les gouvernances locales et décentralisation, Vienne, 27p
- ❖ CHAKO A. (2005) : « Les collectivités territoriales face au défi de la mobilisation des ressources internes», Paris, 58p
- ❖ Courrier communal d'Abomey-calavi n°004 de janvier 2013, page 9
- ❖ ENAM (2007) : « Référentiel des mémoires », 2^{ème} édition, mimographe, Abomey-Calavi
- ❖ Larousse, P. (2007), Paris
- ❖ MUZELLEC R. (1998) : Finances locales » 3 ème édition, Dalloz, Paris
- ❖ PHILIP L. (1984) « Finances publiques : problèmes généraux et droit budgétaire et financier », CUJAS, 2è édition, 348p
- ❖ SAWADOGO, A (2001) « l'Etat africain face à la décentralisation », édition Carthala, page 210
- ❖ TABOULA, J. (2007) « les collectivités locales et l'Europe », Paris, éditions PUE, 112p WEINSOU G. C. et al (2010) « Accroître les ressources financières des communes : pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre », Revue africaine des finances locales n°10, p 5-60.

II- MEMOIRES

- ❖ AHLOU N. (2008) : « Contribution à l'amélioration de la capacité de financement des investissements de la commune d'Abomey-Calavi » mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM ;
- ❖ AITCHEDJI W.H. (2007) : « Mobilisation performante des recettes locales propres aux communes : cas de la commune de ZAGNANADO » mémoire de fin de formation au cycle I de l'ENAM ;
- ❖ CLOUBOU J. (2011) : « Contribution au renforcement de la capacité financière de la commune d'Abomey-calavi » mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM (AFT) ;
- ❖ TOBOULA J. (2005): « La mobilisation des ressources locales pour le financement des futures communes : cas d'Abomey-Calavi », (ENAM, Gestion des Projet).

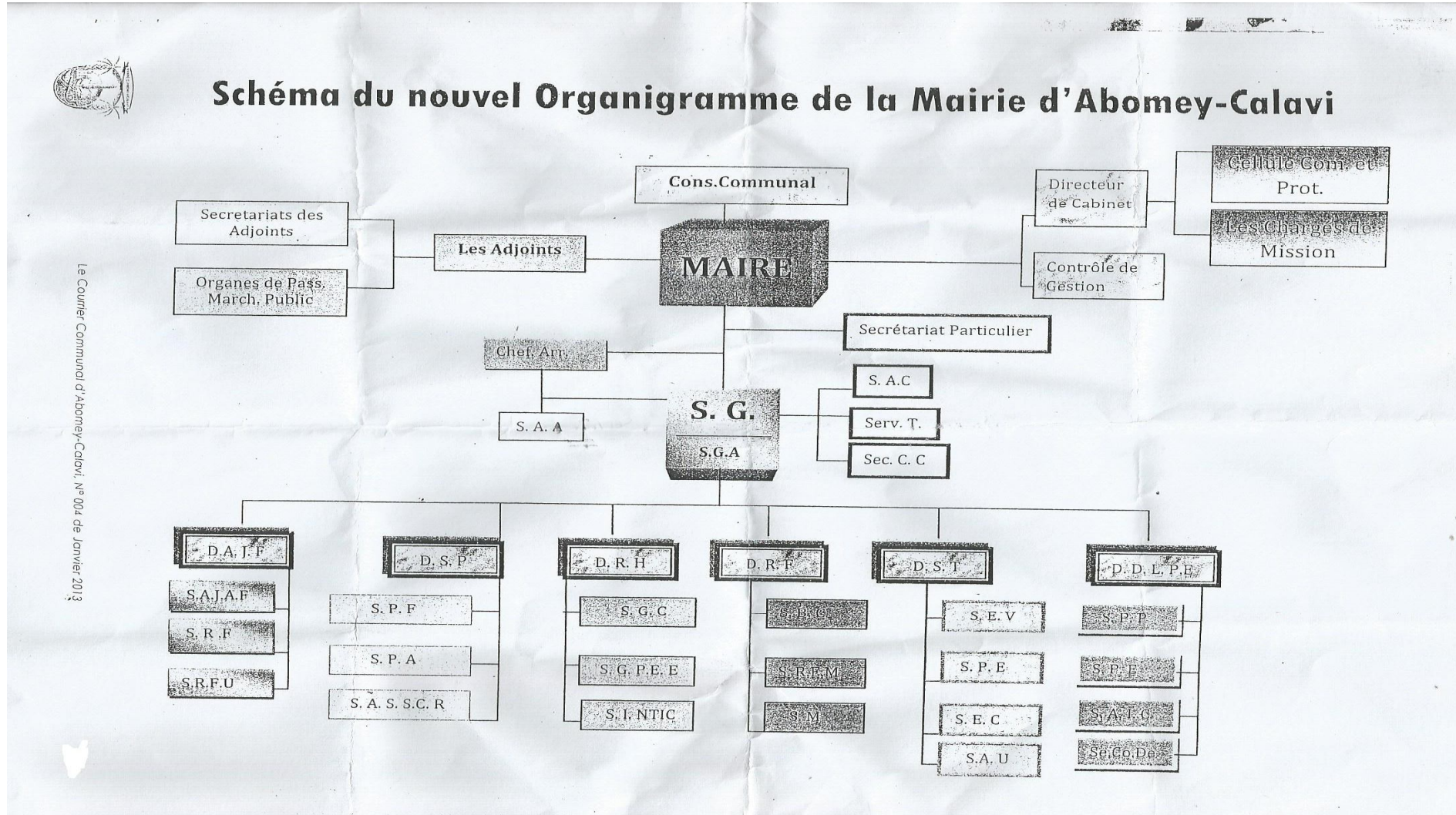
III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- ❖ Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ;
- ❖ Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin ;
- ❖ Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin ;
- ❖ 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 Comptes Administratifs de 2008 à 2012 ;
- ❖ Plan de développement communal 2012-2016 ;
- ❖ Réforme de l'Administration territoriale au Bénin « le guide du vulgarisateur » Mission de décentralisation.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Organigramme de la Mairie



ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE

Bonjour Monsieur / Madame

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Master professionnel en Administration des Finances et du Trésor à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons choisi réfléchir sur le thème intitulé : « Problématique de renforcement de la capacité d'autonomie financière de la Commune d'Abomey-Calavi »

Nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

Question n°1 : Selon vous, qu'est- ce qui est à l'origine du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la Commune d'Abomey-Calavi ?

- fraude fiscale ;
- Non appréhension des activités du secteur informel ;
- Manque de moyens matériels de recouvrement, de suivi, et de contrôle du SREM ;
- autre

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

.....

.....

.....

.....

Question n°2 : Qu'est ce qui, selon vous, explique la faible capacité de financement des investissements de la commune d'Abomey-calavi ?

- la non rationalisation des dépenses de fonctionnement ;
- la faible exploitation des potentialités économiques.
- autres causes (à préciser)

Que faire pour remédier à ce problème et rehausser la capacité de la commune à financer ses investissements ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Question n° 3 : Selon vous, quelle est la cause qui sous- tend la non appréhension du potentiel fiscal de la commune ?

- inaccessibilité de certains îlots ;
- Non actualisation des recensements des contribuables et les problèmes d'adressage ;
- Non opérationnalisation du RFU ;
- Autres.

Que pensez-vous qu'on puisse faire pour avoir une parfaite maîtrise du potentiel fiscal de la commune d'Abomey-calavi ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Merci

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
<i>DECLARATION D'ENGAGEMENT</i>	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
Liste des tableaux.....	vi
RESUME.....	x
SOMMAIRE.....	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER :.....	3
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE DE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE D'AUTONOMIE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI ...	3
SECTION 1 : Cadre physique et institutionnel de l'étude, observations de stage et état des lieux	4
Paragraphe 1 : Cadre physique et institutionnel de l'étude.....	4
I- Description de la Commune d'Abomey-Calavi.....	4
A- Situation historique, géographique et démographique	4
B- Potentialités de la Commune d'Abomey-Calavi	5
C- Missions de la Commune	6
II- Structure organisationnelle de la Mairie.....	7
A- Les services communaux	8
B- Les services infra-communaux	9
III- Personnel administratif.....	9
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage et exposé de l'état des lieux à la Direction des Ressources Financières (DRF) de la Mairie d'Abomey-Calavi.....	11
I- Présentation de la DRF.....	11
II- Restitution des constats majeurs observés.....	14
A- Etat des lieux sur la mobilisation des ressources financières de la Commune 15	
1- Les ressources propres	15
a- Recouvrement des recettes non fiscales	15
b- Recouvrement des recettes fiscales	19

2-	Les subventions de l'Etat et aides des Partenaires Techniques et Financiers(PTF)	22
B-	Point des observations sur les activités d'exécution des dépenses communales 25	
1-	La phase administrative	27
a-	L'engagement	27
b-	La liquidation	27
c-	Le mandatement	28
2-	La phase comptable.....	29
C-	Analyse de la capacité de financement de la Commune.....	30
D-	Bref aperçu sur le Plan de Développement Communal	35
SECTION 2 : Ciblage de la problématique		37
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du.....		37
sujet		37
I-	Inventaire des atouts et problèmes.....	37
A-	Inventaire des atouts (forces et opportunités)	37
B-	Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	38
II-	Choix de la problématique.....	38
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique choisie et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.		42
I-	Spécification de la problématique choisie.....	42
II-	Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	42
CHAPITRE DEUXIEME :		45
MESURE, ANALYSE ET PROPOSITION DE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE D'AUTONOMIE FINANCIERE DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI		45
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET		46
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE		46
PARAGRAPH 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature		46
I-	Objectifs de recherche.....	46
A-	Objectif général.....	47
B-	Objectifs spécifiques.....	47
II-	Hypothèses de travail	47
A-	Causes présumées et hypothèse relative au faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune.....	47

B-	Causes présumées et hypothèse relative à la faible capacité de financement des investissements de la commune	49
C-	Causes présumées et hypothèse relative à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune	50
III-	Tableau de Bord de l'Etude	51
IV-	Revue de littérature	52
A-	Point des connaissances sur le problème général	53
B-	Point des connaissances relatives à la faiblesse du taux de recouvrement des recettes non fiscales	55
C-	Point des connaissances relatives à la faible capacité de financement des investissements de la commune	56
D-	Point des connaissances relatives à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune	58
	PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE	60
	L'ETUDE	60
I-	Approche empirique de l'étude	60
II-	Approches de résolution retenues	63
A-	Choix d'outil d'analyse du faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune	63
1-	Repère d'amélioration	63
B-	Choix d'outil d'analyse de la faible capacité de financement des investissements de la commune	64
1-	Repère d'amélioration	64
2-	Seuil de décision	64
C-	Choix d'outil d'analyse de la non appréhension du potentiel fiscal de la commune	64
1-	Repère d'amélioration	64
2-	Seuil de décision	65
	SECTION 2 : Mesure de l'efficacité de renforcement de	66
	la capacité d'autonomie financière de la	66
	commune d'Abomey-Calavi	66
	PARAGRAPHE 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses	66
I-	Présentation et analyse des données recueillies lors de l'enquête	66
A-	Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1 ...	66
B-	Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°2 ...	67
C-	Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°3 ...	68

II- Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic	69
A- Vérification des hypothèses	69
1- Degré de validation de l'hypothèse 1	69
2- Degré de validation de l'hypothèse 2	69
3- Degré de validation de l'hypothèse 3	70
B- Point des éléments du diagnostic	71
1- Éléments de diagnostic lié au faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune d'Abomey-Calavi	71
2- Éléments de diagnostic lié à la faible capacité de financement des investissements de la commune	71
3- Éléments de diagnostic lié à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune	71
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	71
I- Approche de solution et conditions de mise en œuvre relatives au problème relatif au faible taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune	72
A- Approches de solutions	72
B- Conditions de mise en œuvre	73
II- Approche de solution et conditions de mise en œuvre relatives au problème de la faible capacité de financement des investissements de la commune	74
A- Approches de solutions	74
B- Conditions de mise en œuvre	75
III- Approches de solutions et conditions de mise en œuvre du problème relatif à la non appréhension du potentiel fiscal de la commune	77
A- Approches de solutions	77
B- Conditions de mise en œuvre	77
CONCLUSION	79
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	81
ANNEXES	xiii