



REPUBLIQUE DU BENIN

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

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE

Mémoire de fin de formation pour l'obtention
du Diplôme du Cycle II

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Finances et du Trésor

Promotion 2011- 2013

CONTRIBUTION A L'EXECUTION EFFICACE DU
BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES :
CAS DE LA COMMUNE D'ABOMEY-CALAVI

Réalisé et soutenu par :

Eric AHLLOUME

Sous la direction de :

Maître de stage :

Monsieur César G. HOUNHOU,
Chef du service de la Promotion Economique
à la Mairie d'Abomey-Calavi

Directeur de mémoire :

Monsieur Félix Hounsa FANOU
Administrateur du Trésor
Enseignant à l'ENAM

Février 2014

IDENTIFICATION DU JURY

Présidente : Madame ACACHA-ACAKPO Hortensia V.

Vice- président : Monsieur MIGAN Camille

Membre : Madame AKPITI Anourou

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.

DEDICACES

A vous, chers parents Pierre AHLOUME & Delphine ALAKPINI ;

A toi, Henri Joël A. A. AHYI ;

A ma feu grand-mère, AGONTE Sadonou.

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis ensuite de remercier ici tous ceux dont les concours ont été déterminants dans la réalisation de ce mémoire, en particulier :

- monsieur Félix Hounsa FANOUE, pour avoir accepté de diriger ce travail malgré ses nombreuses occupations ;
- monsieur César HOUNHOUI, chef du service de la Promotion Economique de la Mairie d'Abomey-Calavi pour son soutien permanent à notre endroit ;
- mon oncle Dieu-donné KPASSA pour son soutien ;
- mon oncle Eugène AGONTE ;
- toutes les femmes de la maison KPASSA ;
- tous mes frères et sœurs ;
- tout le personnel de la DRF, Monsieur ; Karl GNANHO, monsieur Désiré AKPACHO ET Madame Béatrice TOGBE ;
- tous mes amis en particulier Pierre ASSOGBA, Fiacre AVAHOUNDJE ;
- tous les professeurs et tout le personnel de l'Ecole d'Administration et de Magistrature pour avoir contribué à notre formation.

LISTE DES SIGLES

CFR : Certificat Foncier Rural

DDLPE : Direction du Développement Local et de la Promotion Economique

DRF : Direction des Ressources Financières

DRH : Direction des Ressources Humaines

DSP : Direction des Services à la Population

DST : Direction des Services Techniques

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

GBCO : Gestion Budgétaire et Comptable

PRF : Plan Rural Foncier

PGUD : Projet de Gestion Urbaine décentralisée

SAFU : Service des Affaires Foncières et de l'Urbanisme

SBC : Service du Budget et de la Comptabilité

SERHAU : Société d'Etude Régionale d'Habitat et d'Aménagement Urbain

SREM : Service des Recettes et des Equipements Marchands

TBE : Tableau de Bord de l'Etude

TDL : taxe de développement local

TSE : Tableau de Synthèse de l'Etude

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n°1 : Histogramme de l'évolution de taux de recouvrement des recettes fiscales

Graphique n°2 : Histogramme de l'évolution du taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune

Graphique n°3 : Histogramme de l'évolution du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes propres

Graphique n°4 : Histogramme de l'évolution des dépenses de fonctionnement par rapport aux prévisions budgétaires

Graphique n°5 : Histogramme de l'évolution des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions budgétaires

Graphique n°6 : Histogramme de l'évolution des dépenses budgétaire de la Mairie

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Tableau N°2 : Tableau de synthèse des objectifs de l'étude

Tableau n°3 : tableau de bord sur l'exécution efficace du budget des collectivités territoriales : cas de la commune d'Abomey –Calavi

Tableau N°4 : Effectif des personnes enquêtées

Tableau N°5 : Données relatives aux causes de l'insuffisance des ressources propres de la commune

Tableau N°6 : cause du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Tableau N°7: synthèse de l'étude sur la problématique de l'exécution efficace du budget des collectivités territoriales : cas de la commune d'Abomey-Calavi

Glossaire

Arrondissement : Subdivision administrative des communes.

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

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

Commune : Elle est la plus petite division administrative dirigée par un maire et son conseil municipal ou communal.

Décentralisation : La décentralisation est un système d'organisation des collectivités locales dans lequel l'Etat central transfère certaines de ses prérogatives au profit d'entités territoriales inférieures. Ce système administratif organisationnel permet, à travers des assemblées locales élues, de faire participer les citoyens à la gestion de leurs affaires.

Développement local : Le développement local est un processus concerté et planifié d'enrichissement économique, social et culturel d'une localité donnée. Il vise donc d'une part, la satisfaction des besoins fondamentaux des habitants de ladite localité et d'autre part, la mise en place d'un environnement de plus en plus propice à l'épanouissement des habitants et à leur descendance.

Plan de Développement Communal : Le Plan de Développement Communal est un document qui retrace l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein d'une commune. Il précise le but, les stratégies et les résultats à atteindre dans un temps donné ainsi que les moyens nécessaires pour leur réalisation.

Recettes budgétaires : Les recettes budgétaires sont l'ensemble des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des autres recettes.

Mandat de paiement : Pièce établie par un ordonnateur et transmise au comptable assignataire pour que celui-ci paie une dépense publique à un créancier

Recouvrement des recettes : Synonyme de perception ; le terme englobe aussi bien le versement amiable par le débiteur que la perception forcée par l'usage des voies d'exécution dont dispose l'administration fiscale

Redevance : Prélèvement non obligatoire payé par l'usager d'un droit d'usage de service

Rétrocession : Acte par lequel on rétrocède les droits acquis

Subvention : Somme versée à fonds perdus à un individu, à une association, à une école, par l'Etat, une collectivité locale, une société.

Patrimoine : ensemble des biens et des dettes.

Contrôle budgétaire: Suivi des budgets afin de comparer les réalisations avec les prévisions pour dégager les écarts et en rechercher les causes

Manuel de procédures : Fonctionnement qui décrit les flux des traitements administratifs attachés à chaque type d'activités ou à chaque cycle d'opérations

Efficacité : Capacité à atteindre ses objectifs.

Efficienne : Capacité d'atteindre un objectif (résultat) à moindre coût.

RESUME

La préoccupation de la mise en œuvre effective de la gestion des ressources financières des collectivités territoriales nous a conduit à effectuer un stage à la Direction des Ressources Financières de la mairie d'Abomey-Calavi. De nos observations de stage, il ressort les trois problématiques ci-après :

- problématique de l'exécution efficace du budget de la commune ;
- problématique de l'amélioration des conditions d'élaboration du budget communal ;
- problématique de gestion optimale des documents administratif et comptable de la Commune.

Mais, notre choix s'est porté sur la problématique de l'exécution efficace du budget de la commune dont les problèmes spécifiques sont :

- l'insuffisance des recettes propres pour la commune ;
- un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Ainsi, la prise en compte de ces problèmes nous a permis d'élaborer des objectifs. La réalisation de ces objectifs a également nécessité la formulation des hypothèses. Des enquêtes réalisées sur le terrain nous ont permis de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses. Ainsi, nous retenons la synthèse du diagnostic suivant :

- la faible utilisation de potentiel de la commune en matière de recette explique l'insuffisance de ses ressources propres;
- La faible attraction des investisseurs et le retard dans le transfert des ressources de l'Etat constituent les facteurs qui expliquent mieux le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Prenant en compte les dysfonctionnements observés, les solutions ci-après ont été proposées :

Pour, l'insuffisance des ressources propres pour la commune il faut :

- procéder à la sensibilisation de la population sur l'importance du paiement de ses taxes ;
 - élargir l'assiette fiscale en tenant compte du secteur informel qui est très développé dans le milieu ;
 - améliorer le fonctionnement des services chargés du recouvrement ;
 - procéder à des contrôles réguliers et inopinés des agents chargés du recouvrement.
- lever les goulots d'étranglement liés au dysfonctionnement institutionnel et opérationnel des services qui s'occupent de la gestion de ces ressources ;
- examiner les équipements collectifs marchands de la commune dans un cadre global intégrant tous les acteurs de la chaîne de recouvrement à travers :
- la réorganisation des gares routières et la veille sur le reversement effectif des fonds recouverts sur ces parcs, tout en mettant en place un dispositif de contrôle avec l'appui des forces de l'ordre ;

En ce qui concerne, le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement :

- l'Etat doit essayer de respecter les délais de transfert des subventions qu'il accord aux communes ;
- la mairie doit essayer de réajuster les dépenses de fonctionnement au profit des dépenses d'investissement ;
- le recours à l'emprunt est aussi une solution pour les investissements productifs....

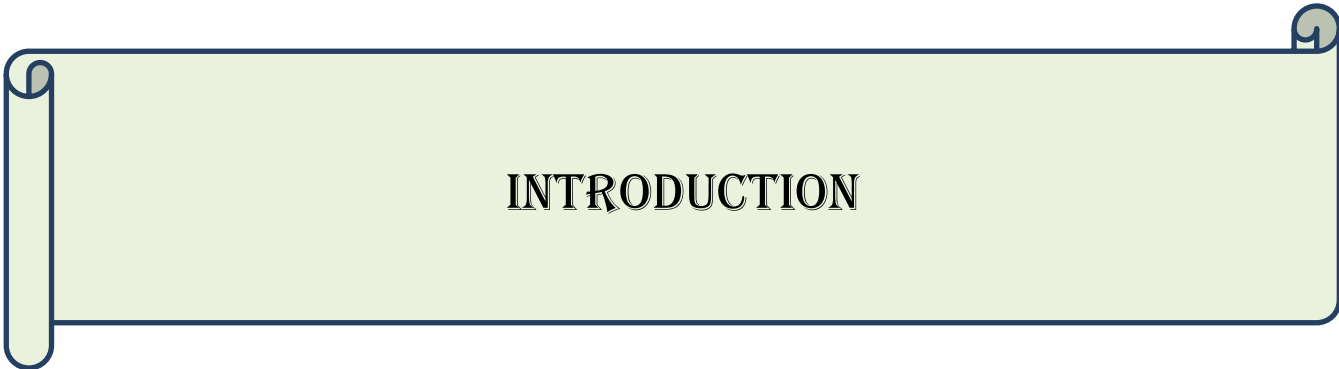
La mise en œuvre de ces solutions passe par les recommandations ci-après :

- Intensifier les mesures actuelles de surveillance des permis de construire à travers des brigades mobiles ;

- renforcer la communication sous toutes ces formes à travers un plan annuel de communication intégrant toutes les activités de recettes propres;
- valoriser les sites touristiques publiques et privés installer dans la commune ce qui permettra d'instituer une taxe au profit de la collectivité sur chaque visite ;
- opter pour une bonne gestion ; ce qui constituera un atout pouvant permettre à la commune d'augmenter ses partenaires au développement et surtout de dynamiser la coopération décentralisée ;
- revoir leur politique de développement « plus de dépenses d'investissement que de fonctionnement. » ; et satisfaire aux critères d'une bonne santé financière (dégager une épargne nette et disposer d'une capacité d'investissement convenable).

SOMMAIRE

Introduction	1
<u>Chapitre premier</u> : cadre de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique de l'exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi.....	4
<u>Section 1</u> : cadre institutionnel de l'étude et observations de stage a la mairie d'Abomey-Calavi.....	5
<u>Paragraphe1</u> : Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi et sa Direction des Affaires Financières.....	5
<u>Paragraphe2</u> : Restitution des observations du stage : l'état des lieux.....	11
<u>Section 2</u> : Ciblage de la problématique.....	30
<u>Paragraphe 1</u> : Inventaire des forces et faiblesses et identification des problématiques.....	30
<u>Paragraphe 2</u> : Choix de la problématique de l'étude et justification.....	34
<u>Chapitre deuxième</u> : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions.....	40
<u>Section 1</u> : cadre théorique et méthodologique de l'exécution efficace du budget.....	41
<u>Paragraphe 1</u> : Cadre théorique de l'exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi.....	41
<u>Paragraphe 2</u> : Méthodologie de l'étude.....	53
<u>Section 2</u> : enquête de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une exécution efficace du budget de la commune.....	57
<u>Paragraphe 1</u> : Réalisation des enquêtes nécessaires à la vérification des hypothèses de l'étude.....	58
<u>Paragraphe2</u> : Approches de solutions et de conditions de leur mise en œuvre.....	62
Conclusion	71



INTRODUCTION

Le développement local est une démarche volontaire d'acteurs se réunissant sur un territoire à taille humaine pour envisager l'avenir de leur territoire ; cela en perspective avec d'autres niveaux d'administration et d'autres échelons politiques de la nation. Le développement local est donc la contribution qu'un petit territoire apporte au mouvement général du développement d'une autre entité plus grande, en termes de plus-value économique, sociale, culturelle, spatiale. Les travaux sur le développement local identifient les dynamiques sociales comme vecteurs d'évolution des territoires.

Au Bénin, après l'installation des nouvelles autorités locales, les communes ont hérité des budgets des sous-préfectures qui n'étaient pas conçus pour promouvoir le développement. Le défi pour les autorités locales consiste donc à passer d'un budget presque subventionné totalement par l'État consacré en grande partie au fonctionnement, à un budget de développement plus orienté vers les investissements. Une démarche appropriée s'imposait pour atteindre ce résultat. Il fallait élaborer un budget qui respecte les normes et qui puisse assurer la mobilisation et la bonne gestion des ressources. L'expérience du Bénin s'inscrit dans une approche multi-acteurs depuis l'élaboration jusqu'à l'exécution du budget et la reddition des comptes de la commune; elle est connue sous le terme de budget partagé. Un budget partagé est un budget élaboré et géré avec la participation du maximum d'acteurs de la commune dans la perspective, d'un développement durable. C'est la raison pour laquelle, tout au long du parcours, les autorités locales ont associé le maximum de ressources humaines disponibles dans la commune. «Il n'y a de richesses que d'Hommes», dit-on. Le processus intègre le concept de participation en permettant aux populations d'avoir une influence sur la conception de cet instrument de politique communale qu'est le budget; la participation éveille la conscience des populations car elles se sentent plus responsables, plus proches des élus et de l'administration locale.

L'analyse approfondie du budget de la commune d'Abomey-Calavi a fait ressortir que les ressources de la commune sont constituées en grande partie des subventions de l'État alors que les ressources propres ne représentent qu'un faible pourcentage et que par conséquent, la commune ne peut faire beaucoup d'investissements. De plus, les dépenses de fonctionnement occupent une part importante des ressources mobilisées. À tout cela, il faut ajouter l'insuffisance des ressources humaines qualifiées pour mettre en œuvre les actions de mobilisation retenues lors du processus d'élaboration du budget partagé. Dans le souci de résorber ces difficultés et de contribuer à une amélioration significative dans la gestion des ressources financières de la commune, nous avons axé notre étude sur le thème : « **Contribution à une exécution efficace du budget des collectivités territoriales : cas de la commune d'Abomey-Calavi** »

Ainsi, le développement du présent thème se fera en deux (02) chapitres :

- Le chapitre premier concerne le cadre de l'étude, l'état des lieux et le ciblage de la problématique de l'exécution efficace du budget de la commune ;
- le deuxième chapitre vise le du cadre théorique et méthodologique de l'étude pour des approches de solutions nécessaires à une exécution efficace du budget communal assorties de suggestions.

CHAPITRE PREMIER :
CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION
EFFICACE DU BUDGET DE LA COMMUNE D'ABOMEY-
CALAVI

Ce premier chapitre aborde la présentation du cadre institutionnel de l'étude, les observations de stage et le ciblage de la problématique de l'exécution optimale du budget communal.

SECTION 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la Mairie d'Abomey-Calavi

Dans cette section, nous allons d'abord présenter la Mairie d'Abomey-Calavi et sa Direction des Affaires Financières, ensuite procéder à la restitution de nos observations de stage.

Paragraphe1 : Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi et sa Direction des Affaires Financières.

I- Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi

A- Situation géographique et démographique

1- Situation géographique

La commune d'Abomey-Calavi, est située dans la partie sud du Bénin et dans le département de l'Atlantique et du Littoral. Elle est 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 est la commune la plus vaste du département de l'Atlantique (539 km²), près de 20 % de la superficie du département de l'Atlantique et du Littoral et 0,47 % de la superficie nationale.

2- Situation démographique

La commune compte soixante-dix (70) villages et quartiers de ville, dirigés par des chefs de villages ou de quartiers et repartis sur neuf (09) arrondissements que sont: Abomey-Calavi, Godomey, Akassato, Zinvié, Ouèdo, Togba, Hêvié, Kpanroun et Glo-Djigbé. D'après le recensement général de la population en

2002, la commune compte, trois cent sept mille sept cent quarante-cinq (307745) habitants, avec un taux d'accroissement de 5.84% en milieu urbain et de 2.89% en milieu rural. Sa densité est de, cinq cent soixante-onze habitants par kilomètre carré (571 hbts/km²). La population de la commune est inégalement répartie dans les neuf arrondissements.

B- Attributions et organisation administrative de la Mairie d'Abomey-Calavi

1- Attributions

La commune d'Abomey-Calavi, en tant que collectivité territoriale décentralisée, est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle a pour mission principale la promotion du développement et la démocratie à la base. Ainsi, la mairie est chargée de définir et de mettre en œuvre les politiques de développement de la commune. Pour accomplir cette mission, des compétences précédemment détenues par le pouvoir central, sont transférées aux communes, à savoir :

- ✓ le développement local, l'aménagement, l'habitation et l'urbanisme ;
- ✓ les infrastructures, l'équipement et le transport ;
- ✓ 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.

Les compétences déléguées sont celles que la commune exerce au nom et pour le compte de l'Etat. Il s'agit :

- ✓ de l'état civil ;
- ✓ de la police administrative ;
- ✓ de l'organisation des élections au niveau des villages et quartiers de ville ;

-
- ✓ de la publication, la diffusion et l'exécution des lois et règlements.

2- Organisation administrative de la Mairie d'Abomey-Calavi

Des dispositions de l'article 2 de l'arrêté n° 21/149/CAC/SG /SAC du 12 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi, la mairie est structurée en deux groupes de services, à savoir : les services communaux et les services infra communaux.

➤ Les services infra communaux

Des dispositions de l'article 5 de l'arrêté sus cité, les services infra-communaux se trouvent sous l'autorité des secrétaires administratifs d'arrondissement. Ils regroupent les divisions suivantes :

- la Régie auxiliaire des recettes ;
- l'Etat civil et transcripteur ;
- les Infrastructures et voirie.

➤ Les services communaux

Les services communaux se répartissent entre le cabinet du Maire, le secrétariat des Adjointes au Maire et le Secrétariat Général.

Ils se composent de :

- 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 directions techniques.

❖ La Direction des Ressources Humaines (DRH)

La DRH comprend un Secrétariat et trois (03) services :

- le service de la gestion des carrières, des affaires sociales et de l'approche genre (SGCASAG) ;
- le service de la gestion prévisionnelle et de la formation (SGPF) ;
- le service de l'information et des NTIC.

❖ La Direction des Services Techniques (DST)

Elle comprend un secrétariat et quatre services :

- le service de l'entretien et de l'environnement (SEE) ;
- le service des études et voirie (SEV) ;
- le service des eaux et de calamités (SEC) ;
- le service de l'aménagement et de l'urbanisme (SAU).

❖ La Direction du Développement Local et de la Promotion Economique (DDLPE)

Cette direction comprend un Secrétariat et quatre (04) services à savoir :

- le service de la planification et de la prospective (SPP) ;
- le service de la promotion économique (SPE) ;
- le service d'appui aux initiatives communautaires (SAIC) ;
- le service de la coopération décentralisée (SeCoDe) ;

❖ La Direction des Services à la Population (DSP)

Elle comprend un Secrétariat et trois(03) services :

- le service des personnes et de la famille (SPF) ;
- le service de la police administrative (SPA) ;
- le service des affaires sanitaire sociales culturelles et religieuses (SASSCR).

❖ La Direction des Affaires Juridiques et Foncière (DAJF)

La DAJF comprend un Secrétariat et trois(03) services :

- le service des affaires juridiques et des actes fonciers (SAJAF) ;
- le service de la réforme foncière (SRF) ;
- le service du registre foncier urbain (SRFU).

Pour la réalisation de notre étude, la Direction des Ressources Financières a servi de cadre pour nos recherches de stage. Cette direction sera présentée à travers ses attributions, fonctionnement et organisation.

II- Présentation de la Direction des Ressources Financières (DRF)

Cette présentation porte sur les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction des Ressources Financières.

A- Attributions

Conformément à l'article 37 de l'arrêté n°21/149/C-AC/SG/SAG du 12 octobre 2012, la direction des ressources financières a pour missions la mobilisation des ressources propres de la Mairie, la préparation et l'exécution du budget communal (dont l'organigramme en cours de modification, se trouve en annexe n°1).

B- Organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières

Pour accomplir avec succès les missions qui lui sont confiées, la DRF dispose d'un secrétariat et de trois services :

- le service du budget et de la comptabilité (SBC) ;
- le service des recettes et des équipements marchands (SREM) ;
- le service du matériel (SM).

1. Le service du budget et de la comptabilité

Ce service 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 transferts financier de l'Etat ;
 - la gestion de la caisse de menues dépenses ;
 - la rationalisation des dépenses communales ;
 - l'organisation matérielle et financière des cérémonies, réceptions et manifestations officielles en collaboration avec le comité d'organisation des manifestations officielles ;
 - la gestion du patrimoine de la commune ;
 - l'élaboration, en fin d'exercice des comptes administratifs en collaboration avec le Receveur-percepteur ;
 - l'élaboration des rapports mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

2. Le service des recettes et des équipements marchands

Ce service est chargé de :

- recouvrement des recettes ordinaires et extraordinaires ;
- l'émission des ordres de recettes ;
- accroissement des recettes 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 (marchés, gares, abattoirs, établissements publics communaux, régies, etc.) ;
- les opérations et les prestations de services génératrices de recettes, les services marchands, en rapport avec les Recettes des impôts et de la Recette-perception ;
- l'élaboration du rapport mensuel, trimestriel et annuel d'activités du service.

3. Le service du matériel

Ce service est chargé de :

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

Après l'étude du cadre institutionnel, nous aborderons à présent les observations du stage.

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage : l'état des lieux

Des observations faites au cours de notre stage dans la mairie de la commune d'Abomey-Calavi, nous avons relevé des constats significatifs sur l'élaboration et l'exécution du budget communal qui font l'objet du présent paragraphe.

I- Constats significatifs sur les activités liées à l'élaboration du budget de la Commune d'Abomey-Calavi

Le budget est un acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles. Le lexique des termes juridiques Edition DALLOZ définit le budget comme « l'état prévisionnel et limitatif, sanctionné par une décision, le rendant exécutoire et l'assortissant de forces contraignantes, des dépenses et des recettes à réaliser au cours d'une période (une année). Conformément à l'article 4 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, le budget de la commune obéit aux principes budgétaires à savoir : l'annualité budgétaire, l'unité budgétaire, l'universalité budgétaire, la spécialité des crédits et le principe de l'équilibre budgétaire. **Il y a lieu de préciser que ces principes**

sont respectés à la Mairie d'Abomey-Calavi (force).

Nous étudierons la préparation de l'avant-projet du budget et ensuite le vote et l'approbation du budget

A- La préparation de l'avant-projet du budget

La préparation du budget consiste à apprêter, rassembler et à disposer de tous les éléments, tous les documents et toutes les informations nécessaires à la confection du budget. Pour ce faire, le manuel de procédures d'élaboration du budget dispose que le Maire crée un comité technique pour l'élaboration du budget. Ce comité a pour attribution principale d'élaborer l'avant-projet du budget en tenant compte des objectifs généraux de la commune. Ici nous verrons les étapes d'élaboration du budget avant d'aborder la présentation de l'avant-projet du budget.

1- Les étapes d'élaboration du budget

➤ La collecte des informations

Une fois le comité mis en place, le Maire adresse aux structures consommatrices de crédits (les services centraux et les services extérieurs de la mairie), des fiches d'expression de besoins. Il nous a été donné que le Maire d'Abomey-Calavi respecte cette étape d'élaboration du budget. Le manuel de procédures d'élaboration du budget dispose également que le Chef du Service du Budget et de la Comptabilité(C/SBC) doit recueillir ensuite les informations nécessaires auprès du Service des Impôts et de la Recette Perception en ce qui concerne respectivement le montant des impôts locaux et les subventions du Budget Général de l'Etat au profit de la commune et toutes autres informations spécifiques. Il faut signaler que ces informations ne sont pas souvent disponibles lors de l'élaboration du budget de la commune d'Abomey-Calavi. Signalons que ceci ne permet pas à la commune de faire une prévision budgétaire fiable et sincère. Ceci pose le problème **de l'indisponibilité des informations relevant**

des Services Déconcentrés de l'Etat (faiblesse), indispensables à l'élaboration du budget communal pour une bonne prévision budgétaire.

Quant au Régisseur des recettes, il doit mettre à jour les données socio-économiques et évaluer le potentiel des ressources non fiscales de la commune. Nous avons constaté que la commune ne dispose d'aucune statistique sur le potentiel non fiscal. Soulignons donc **l'indisponibilité de statistiques sur le potentiel non fiscal pour l'élaboration du budget (faiblesse)**.

A partir des informations collectées, le comité technique procède à la prévision des recettes par la méthode de la pénultième année et la prévision des dépenses par la méthode directe.

➤ La prévision budgétaire

- La prévision des recettes par la méthode de pénultième année

Les techniques de préparation peuvent être classées en deux catégories ; les méthodes classiques et les méthodes modernes.

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

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

La méthode du système de majoration consiste à prendre pour base des évaluations des recettes : le résultat de la pénultième année auquel on ajoute une majoration qui est la résultante de la moyenne des augmentations des recettes au cours des trois dernières années.

En ce qui concerne les méthodes modernes utilisées, elles se rapportent aux méthodes de prévision économique. Il s'agit de l'évaluation au réel, la méthode directe et la méthode des courbes.

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

- La prévision des dépenses par la méthode directe

Cette étape commence normalement à la fin du mois de septembre par la transmission aux services dépensiers des fiches d'expression des besoins en fonctionnement. Ensuite, le Chef du Service du Développement Local et de la Planification (**C/SDLP**) procède à l'évaluation des attentes de la population dans les arrondissements en matière d'actions de fonctionnement, d'entretien des domaines publics et la réalisation des actions de développement. Aussi, le C/SBC doit-il élaborer et évaluer le programme d'entretien des domaines publics et du patrimoine de la commune. Evaluer le patrimoine de la commune suppose que la commune dispose d'un document retraçant l'ensemble de ses biens, ce qui n'est pas le cas pour la commune d'Abomey-Calavi. Cela rend difficile une bonne évaluation. A cet effet, on remarque tout simplement **la méconnaissance de la situation patrimoniale** (faiblesse).

Enfin on procède à l'analyse des orientations stratégiques et des priorités d'investissement du plan annuel d'investissement (PAI). A la mairie d'Abomey-Calavi, durant toute la première expérience en matière de décentralisation au Bénin, l'élaboration du budget ne prend pas pour autant en compte les projets du plan de développement communal (**PDC**) décliné en **PAI**. On note alors le **non suivi des projections du PDC lors de la préparation du budget** (faiblesse).

2- La présentation de l'avant-projet du budget communal

Le projet du budget comprend quatre parties : les informations générales, le budget en deux sections, la balance ou le tableau récapitulatif et les annexes explicatives. Le budget en deux sections retrace les éléments soumis au vote du conseil communal et à l'approbation de l'autorité de tutelle. Il comprend une section de fonctionnement qui retrace les recettes et les dépenses relative à la gestion courante des services de la collectivité et une section d'investissement qui présente les recettes et les dépenses qui affectent le patrimoine de la commune. Une fois l'avant-projet du budget présenté, on procède à son vote et approbation avant sa mise en exécution.

B- Vote et approbation du budget de la communale d'Abomey-Calavi

Après la finalisation du projet de budget par le comité technique chargé de l'élaboration du projet de budget, le conseil communal procède au vote et l'autorité de tutelle l'approuve. Le budget ainsi, voté et approuvé n'est exécutoire qu'après sa publication et sa mise à la disposition du public.

1. Vote du budget communal

A la suite de l'élaboration du projet du budget communal, le Maire envoie aux conseillers communaux, les convocations suivies du projet de budget, trois jours avant la tenue de la session budgétaire. Au cours de cette session, le projet du budget fait l'objet d'une présentation aux conseillers par le Maire en ce qui concerne :

- les informations générales sur la commune à savoir : la population, la superficie, la voirie communale, l'équipement et l'état des bâtiments;
- la note explicative du budget ;
- la fiscalité locale et les taux appliqués pour chacune des taxes ;
- la situation des dettes ;

-
- le montant du budget de la section de fonctionnement et de la section d'investissement.

Après amendements et autres observations portés sur le projet de budget, le Conseil Communal procède à l'adoption du budget primitif. Lorsqu'avant le 31 Mars de l'exercice auquel il s'applique le budget primitif n'est pas adopté, le Préfet le règle et le rend exécutoire sauf lorsque le défaut d'adoption du budget résulte de la communication des informations indispensables à l'établissement du budget dans les délais prescrits par la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Dans ce cas, le Conseil Communal dispose d'un délai impératif de deux mois à compter de la communication des informations indispensables par l'Etat pour arrêter et voter le budget de la commune. Il convient de faire remarquer à la Commune d'Abomey-Calavi, que **le vote du budget primitif intervient dans les délais prescrits par la loi (force).**

2. Approbation du budget communal

Le Préfet de l'Atlantique et du littoral est l'autorité de tutelle de la commune d'Abomey-Calavi. En ce sens, il approuve les documents budgétaires avant leur mise en exécution. Le Préfet apprécie le respect des exigences en matière d'équilibre réel, d'inscription des dépenses obligatoires avant les dépenses facultatives, de la concordance des comptes administratifs de la commune et les comptes de gestion du Receveur Percepteur.

Selon la procédure, lorsque le budget est voté par le Conseil Communal, il est transmis au Préfet qui, assisté du Délégué du Contrôle Financier dans le département, doit donner son approbation dans le mois qui suit la date de réception du budget. Le régime financier du Bénin prévoit en son article 30 que le budget communal doit entrer en vigueur au plus tard le 31 mars de l'année de

référence. Soulignons que le budget primitif a toujours été approuvé à temps par l'Autorité de tutelle de la Commune d'Abomey-Calavi. Il découle de ce qui précède, que **l'approbation du budget communal est faite à bonne date par le Préfet (force).**

Une fois voté par le Conseil Communal, approuvé par l'autorité de tutelle et publié par le Maire, le budget de la Commune est déposé à la Mairie où il est mis à la disposition du public. Mais en réalité, le budget adopté n'est pas suffisamment multiplié pour être mis à la disposition de tous les directeurs et chefs de services de la Mairie. De même, les budgets ne sont pas déposés aux archives de la Mairie. La population qui a l'obligation de participer à l'édification et au développement à la base n'est pas suffisamment et régulièrement informée sur l'utilisation des produits des taxes, impôts et autres redevances que la commune perçoit. Il se pose le problème **du manque de vulgarisation du budget communal (faiblesse).**

Après sa publication et à sa mise à disposition du public, le budget est rendu exécutoire par le Maire.

II- Restitution des mécanismes d'exécution du budget communal

L'exécution du budget de la Commune d'Abomey-Calavi porte aussi bien sur les dépenses que sur les recettes suivant des procédures définies.

A- Procédures d'exécution des recettes de la Commune d'Abomey-Calavi

Le budget rendu exécutoire, le Maire émet des titres de recette dont le recouvrement permettra d'exécuter les dépenses de la commune. Les recettes recouvrées sont de deux ordres : les recettes fiscales et les recettes non fiscales. Le recouvrement de ces deux catégories de recettes ne suit pas la même procédure.

1. Recouvrement des recettes fiscales

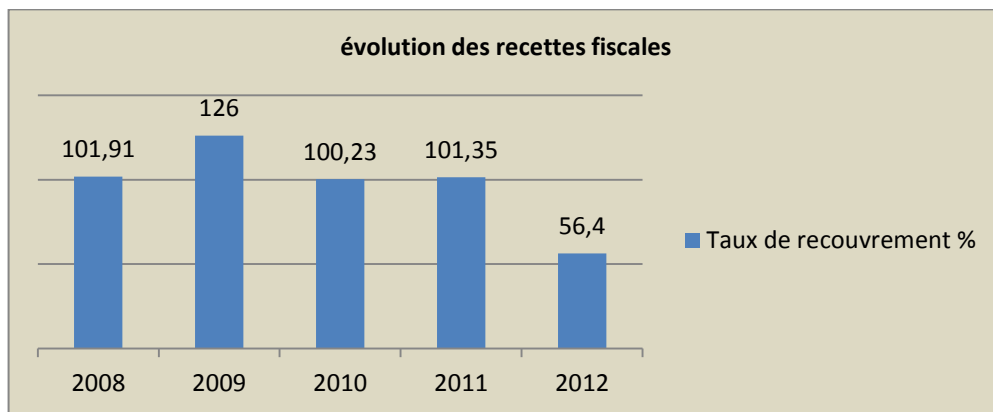
Les Centres des Impôts des Petites Entreprises (CIPE), se chargent des opérations d'assiette tandis que le recouvrement est confié au Receveur Auxiliaire des Impôts (RAI). Ces diverses tâches sont effectuées en collaboration avec la Direction des Ressources Financières grâce aux informations fournies par le Registre Foncier Urbain (RFU). Le RFU est un système d'informations qui permet d'attribuer à chaque parcelle, les renseignements susceptibles de garantir une meilleure connaissance du potentiel fiscal. Pour mieux cerner le potentiel fiscal et le lotissement, l'installation du RFU a été déterminante. Il s'agit d'un outil indispensable aux services des impôts pour identifier les contribuables et faciliter la notification des avis d'imposition. Ceci dénote **de l'existence réelle du RFU à la commune de d'Abomey-Calavi.**

Ainsi, les phases essentielles de cette procédure sont :

- i. la constatation de la base imposable : elle est effectuée par les agents de l'administration fiscale pour évaluer la matière imposable ;
- ii. la liquidation de l'impôt par le RAI : elle permet de déterminer le montant exact de la dette de chaque contribuable ;
- iii. l'émission des rôles et des titres de perception qui sont rendus exécutoires suite à leur homologation par le Directeur Général des Impôts et des Domaines ou son représentant ;
- iv. le recouvrement par la Recette des Impôts sur la base des titres de recettes homologués ;
- v. le versement des fonds recouverts par décade à la Recette Perception.

A la suite de ce versement, il est adressé au Maire un état mensuel des recouvrements. Au vu de cet état, l'ordonnateur envoie au Receveur Percepteur des titres de recettes de régularisation. Le tableau ci-après retrace le point synoptique sur l'évolution du recouvrement des recettes fiscales de 2008 à 2012.

Graphique n°1 : Histogramme de l'évolution du taux de recouvrement des recettes fiscales



Source : Compte administratif 2008-2012.

L'évolution du taux de recouvrement des recettes fiscales comme l'indique le graphe ci-dessus, montre que les réalisations de ces recettes sont supérieures par rapport aux prévisions sur la période de référence sauf en 2012 où on note une chute de ce taux à cause de la fermeture de plusieurs entreprises occasionnée par la construction des voies inter-Etat Godomey-Pahou et Godomey-akassato.

2- Recouvrement des recettes non fiscales

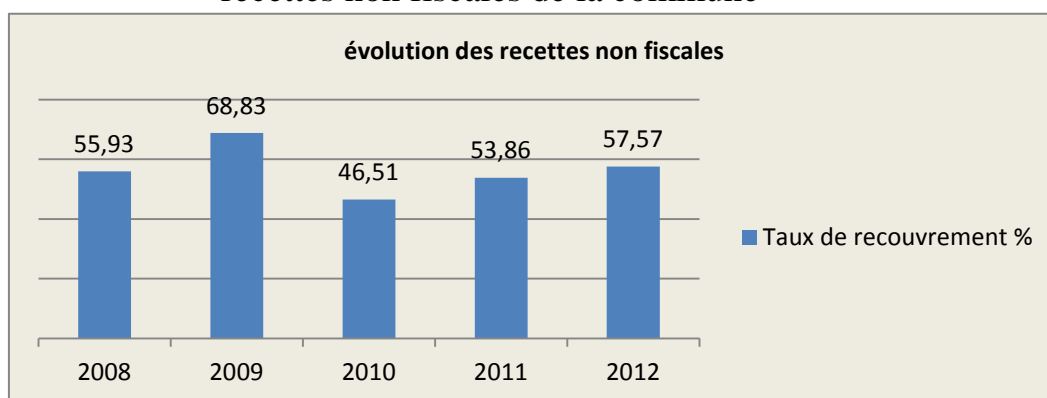
Les recettes non fiscales de la commune regroupent les recettes perçues au moyen des valeurs inactives et les divers imprimés (actes et conventions). Les valeurs inactives sont des formules (tickets, timbres et autres) qui ont une valeur faciale et permettent à la commune de faire des recouvrements de recettes. La commande des valeurs inactives est du ressort du maire, ordonnateur du budget de la commune et leur gestion est du ressort du Receveur Percepteur. La réception des valeurs inactives est faite par une commission mixte composée des agents de la Recette Perception et des agents de la commune. Un certificat de prise en charge est délivré pour matérialiser la prise en charge des valeurs inactives par le Receveur Percepteur. Un Régisseur de Recettes nommé par le Maire se charge de leur répartition aux agents collecteurs qui à leur tour, se chargent de leur placement. Le Régisseur de Recettes doit veiller à ne pas être en rupture de valeurs inactives. Pour ce

faire, il prépare des fiches de bon de commande en trois (3) exemplaires : un pour le Receveur Percepteur, un pour le responsable de la mise en vente des valeurs inactives et un pour lui-même. Il s'occupe aussi de l'approvisionnement des arrondissements et autres services marchands.

En ce qui concerne les timbres et les tickets de garde vélos etc., lorsque les agents collecteurs viennent verser les fonds issus de leur vente, le Régisseur de Recettes élabore un bulletin de versement dans lequel il est mentionné la nature des valeurs inactives, la valeur faciale, la prise en charge, le versement (antérieur, actuel, cumul) et le reste à justifier.

A cet effet, le Régisseur des recettes centralise les produits de ventes effectuées par les agents collecteurs et les reverse contre quittance au Receveur Percepteur (RP). Mensuellement, le Receveur Percepteur adresse un certificat de recette au Maire précisant la nature des recettes non fiscales recouvrées. Alors, le Maire établit un titre de recette de régularisation qui permet au Receveur Percepteur de justifier les recettes recouvrées. Nous présentons à travers le graphique ci-dessous élaboré, l'évolution des recettes non fiscales de la Commune d'Abomey-Calavi.

Graphique n°2 : Histogramme de l'évolution du taux de recouvrement des recettes non fiscales de la commune



Source : Compte administratif 2008-2012

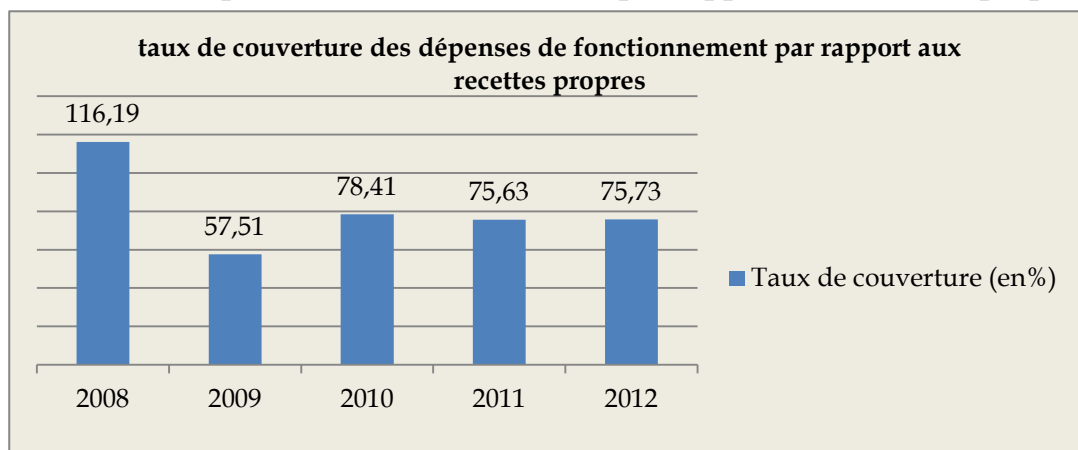
A la lecture du graphe n°2, il ressort que la mobilisation des recettes non fiscales a évolué considérablement en 2009 avec un taux de 68.83% alors qu'en 2010, le taux de recouvrement a baissé et reste en dessous de 50%. Au

cours des années 2008, 2011 et 2012, les taux sont sensiblement supérieurs à 50%. Il convient de remarquer aussi que sur les cinq (5) années d'étude le taux de recouvrement n'a jamais atteint 75% et que les efforts restent à faire afin de permettre à la commune d'engranger plus de ressources.

L'Etat, avec la mise en place des collectivités territoriales, a légiféré sur la constitution de leurs ressources financières (notamment à travers la détermination des ressources fiscales et non fiscales). Mais, les communes restent confrontées à des difficultés notoires de mobilisation des ressources internes. La commune d'Abomey-Calavi, pour jouir de son autonomie financière, doit œuvrer afin de disposer de ses propres ressources financières pour l'atteinte de ses objectifs de développement à la base. Le taux de l'autonomie financière permet d'examiner la capacité de la commune à couvrir ses propres charges de fonctionnement qui est le poste de dépense le plus important de par son volume et son caractère incompressible.

Dans le but de vérifier si les recettes locales propres arrivent à couvrir la moitié voire la totalité des dépenses de fonctionnement de la commune, nous réaliserons une étude sur les ressources locales propres et les dépenses de fonctionnement de la Commune d'Abomey-Calavi à travers le graphique n°3 ci-après.

Graphique n°3 : histogramme de l'évolution du taux d'exécution des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes propres



Source : Compte administratif

Il se dégage de l'analyse de ce graphe qu'en 2009, les recettes propres de la commune ont contribué à couvrir des dépenses de fonctionnement de 57,51%.et progressivement, ce taux s'est accru pour les années 2010, 2011 et 2012 respectivement de 78.41% ; 75,63% et 75,73%. Alors, il ressort que le montant des charges à couvrir est plus élevé que celui des ressources disponibles, Dans la pratique, les recettes sont insuffisantes et c'est grâce à des ajustements que l'on essaie de tendre vers l'équilibre. Ce déséquilibre financier justifie **l'insuffisance des recettes propres pour la commune.**

En dehors des activités de mobilisation des ressources propres effectuées par la commune, il importe de savoir qu'il y a aussi les transferts et subventions de l'Etat et les contreparties (financement extérieur) des partenaires au développement.

B- Procédure d'exécution des dépenses de la Commune d'Abomey-Calavi

Suivant la procédure normale d'exécution des dépenses, nous observons deux phases: la phase administrative et la phase comptable. La phase administrative relève de la compétence de l'ordonnateur et la phase comptable incombe au Receveur Percepteur, comptable de la commune, car les fonctions de l'ordonnateur sont séparées de celles du comptable.

1. Phase administrative d'exécution des dépenses communales

Elle relève de la compétence du Maire, ordonnateur principal du budget de la commune. A cet effet, le Maire est chargé de l'engagement, de la liquidation et du mandatement des dépenses communales (article 42 de la loi 98-007 du 15 janvier 1990 portant régime financier des communes en RB).

a. Engagement

L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il constitue l'acte initial de la procédure d'exécution de la dépense publique et doit rester dans

les limites des autorisations budgétaires. L'engagement comporte deux étapes : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

- **l'engagement juridique** correspond à la création proprement dite de l'obligation (la signature d'un contrat ou de la lettre de commande). Il peut revêtir la forme d'un arrêté, d'une décision, d'un marché ou tout autre acte ayant des incidences sur les finances de la commune ;

- **l'engagement comptable** est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense qui résulte de l'engagement juridique.

Dans la pratique, la phase d'engagement comptable consiste à bloquer un crédit résultant d'une facturation ou d'un montant né par décompte ou bon de commande. L'engagement est subordonné à l'existence de crédit suffisant sur le chapitre budgétaire d'imputation de la dépense.

Pour des raisons liées au défaut de crédits sur certaines lignes budgétaires (souvent à partir du deuxième semestre de l'année budgétaire), le Maire se rend à l'évidence qu'il faut forcément faire des virements de crédit d'article à article à l'intérieur d'un même chapitre afin de pouvoir engager la dépense à condition de la notifier au conseil communal. Ainsi, certains crédits ouverts peuvent-ils être en augmentation ou en diminution. Par contre, les virements d'un chapitre à un autre chapitre doivent être autorisés par le Conseil communal et approuvés par l'autorité de tutelle. Lors d'un collectif budgétaire, le Maire réalise des réajustements de certaines lignes budgétaires en procédant à des virements de crédits. Ceci reflète **la non sincérité des évaluations budgétaires lors des prévisions (faiblesse)**.

b. La Liquidation

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette de la Mairie après service fait ou réception des articles commandés, et à calculer le montant

exact de la charge à payer. Elle consiste à viser les pièces justificatives (bon de commande ou contrat ou lettre de commande, procès-verbal de réception ou attestation de service fait, facture) conformément au montant exact de la dette de la Mairie et à s'assurer de l'exigibilité de la dépense. Il ressort que la liquidation se matérialise en résumé par deux volets :

- le décompte de la dette appelée liquidation à proprement parler ;
- la production des pièces justificatives dont les factures qui reçoivent au verso l'apposition de différents cachets matérialisant la certification et la liquidation.

c. Le Mandatement ou ordonnancement

Le mandatement est l'acte administratif par lequel conformément aux résultats de la liquidation des factures ou décomptes, l'ordre est donné au comptable (par l'ordonnateur) de payer la dette de la collectivité publique. A cet effet, le Chef du Service du Budget et Comptabilité établit en deux exemplaires le mandat de paiement et le bordereau, suivis des pièces justificatives et les envoie au Maire pour signature. Après signature, les mandats et les bordereaux sont enregistrés et un exemplaire de chacun d'eux appuyés des pièces justificatives sont transmis au Receveur Percepteur pour paiement.

Dans le but d'assurer une tâche rapide dans la comptabilité administrative il a été installé au niveau de service du budget et de la comptabilité, un logiciel intitulé GBCO (Gestion Budgétaire de la Commune). Il est conçu pour faciliter le traitement des opérations d'engagement, de liquidation et du mandatement. Il facilitera aussi l'élaboration et l'exécution du budget et la tenue des dépenses engagées et surtout l'établissement au jour le jour du compte administratif. Il s'agit là d'une volonté d'accélérer le processus du traitement des dépenses et le suivi des opérations de décaissement des fonds.

Notons à cet égard l'existence d'un logiciel des opérations budgétaires (force).

Pour des raisons de sécurité, de sauvegarde des données et de procédure interne, et pour prévenir toutes éventualités, le Service Comptabilité et Budget tient manuellement des registres, tels que :

- le registre des engagements des dépenses ;
- le registre des émissions de mandats de paiement.

Ces différents registres permettent d'avoir à tout moment, quand ceux-ci sont mis à jour régulièrement, les mêmes informations que le logiciel de gestion de comptabilité et préviennent les cas de perte de données. La tenue de ses différents registres est l'une des exigences des corps de contrôle tels que l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA), la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Ces registres doivent faire l'objet d'un arrêté périodique. A ce niveau, il nous a été donné de constater **la tenue régulière du registre des engagements de dépenses et des mandats émis.**

2. Phase comptable d'exécution des dépenses

La phase comptable de l'exécution des dépenses relève de la compétence du Receveur Percepteur. Elle se résume au paiement et constitue le stade terminal de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Le paiement est l'acte par lequel la Mairie se libère de sa dette vis-à-vis de ses créanciers. La phase comptable comporte deux étapes :

- le contrôle des pièces justificatives ;
- la prise en charge des mandats de paiement ;
- le règlement de la dépense.

Etape1 : La prise en charge des mandats de paiement

Le Receveur Percepteur procède à la réception des mandats de paiement appuyés des pièces justificatives et aux contrôles légaux prévus avant de

payer la dépense. Ces contrôles effectués par le Receveur-Percepteur consistent à vérifier le montant en lettres et en chiffres porté sur le mandat, l'objet de la dépense, l'imputation budgétaire et la validité de la créance des pièces justificatives qui accompagnent le mandat de paiement. Toujours à cette étape, le mandat de paiement est accompagné du bon de caisse et de trois (03) exemplaires du bordereau d'envoi. À ce niveau, il faut remarquer qu'il y a beaucoup de mandats de paiement en instance de vérification au niveau de la recette de perception lorsque ces contrôles du comptable sont satisfaisants, il appose sur les titres de paiement le cachet « vu bon à payer » et dans le cas contraire, le mandat de paiement est retourné à l'ordonnateur accompagné d'une note explicative.

Les outils utilisés par la section du visa pour le bon suivi des opérations effectuées sont :

- le registre d'engagement des dépenses dans lequel sont enregistrés d'une part les mandats de paiement pris en charge et d'autres part les mandats de paiement payés ;
- le registre de décharge dans lequel figurent les noms des personnes qui ont retiré leur mandat de paiement avec le cachet « Vu Bon À Payer » pour toucher leur titre de paiement.

Etape 2 : Le règlement des dépenses

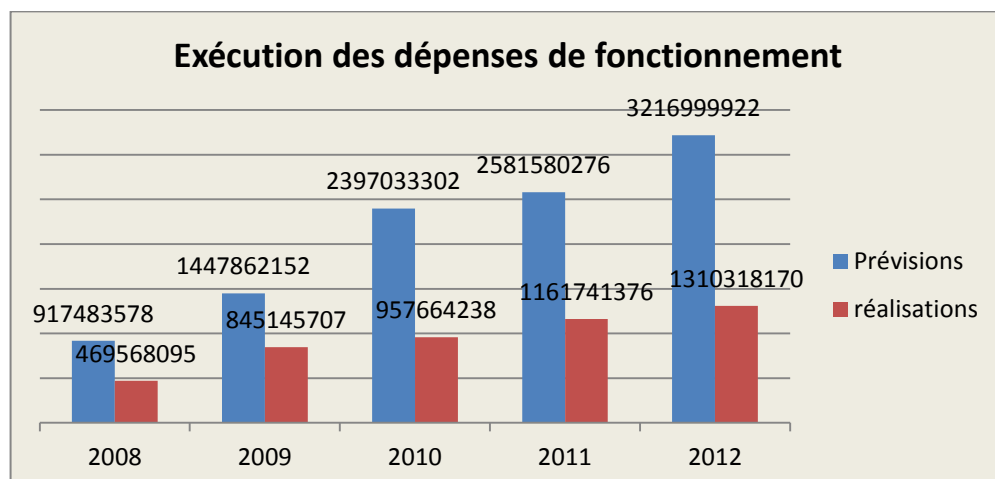
Le règlement des dépenses est une opération matérielle qui consiste, après vérification de l'identité et de la capacité juridique du bénéficiaire ou de son mandataire légal dûment désigné, à verser à celui-ci la somme due.

Ainsi, le Receveur Percepteur procède au règlement de la dépense soit par virement bancaire ou postal lorsque le (montant de la prestation est supérieure ou égale à 200 000 fcfa) ou soit par paiement à vue (Régie ou prestation inférieure à 200 000fcfa). Nous notons à la mairie d'Abomey-Calavi, **le respect du principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable (force).**

Par ailleurs, pour une meilleure gestion de la trésorerie, le Receveur Percepteur convient avec le Maire de la trésorerie qui doit être mise à la disposition de la commune et ceci au moyen d'un plan de trésorerie. Ainsi, ces deux responsables de la commune établissent en fonction des disponibilités un plan de trésorerie auquel ils doivent se conformer (**en application de l'article 35 de la loi 98-007 portant régime financier des communes en RB**). L'existence d'un plan de trésorerie suppose en toute logique une planification des recettes et des dépenses. Autrement dit, les recettes doivent suivre un calendrier préétabli et par conséquent une programmation corrélative des dépenses. Malheureusement, force est de constater que le Service du Budget et de la Comptabilité traine encore des mandats impayés à la fin de la gestion budgétaire. Ces mandats constituent ainsi pour la Commune des dettes à payer sur le budget de l'année suivante. **Ceci traduit une mauvaise planification des dépenses ou l'absence d'un plan de trésorerie sincère et objectif.**

Nous présentons à travers les tableaux ci-dessous élaborés, les réalisations des dépenses budgétaires par rapport aux prévisions sur la période de 2008 à 2012. L'évolution des dépenses de fonctionnement est illustrée par le tableau 4 en annexes et le graphique ci-après :

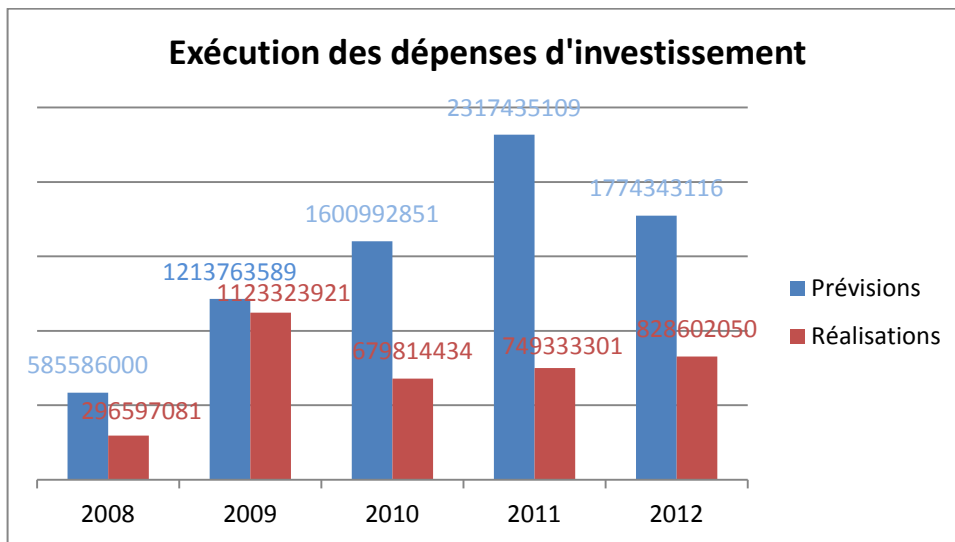
Graphique n°4 : Histogramme de l'évolution des dépenses de fonctionnement par rapport aux prévisions budgétaires



Source : Compte administratif

Nous remarquons à travers ce graphique, un écart considérable entre les prévisions et les réalisations. Ces dépenses ont connu une évolution croissante au cours de ces périodes :

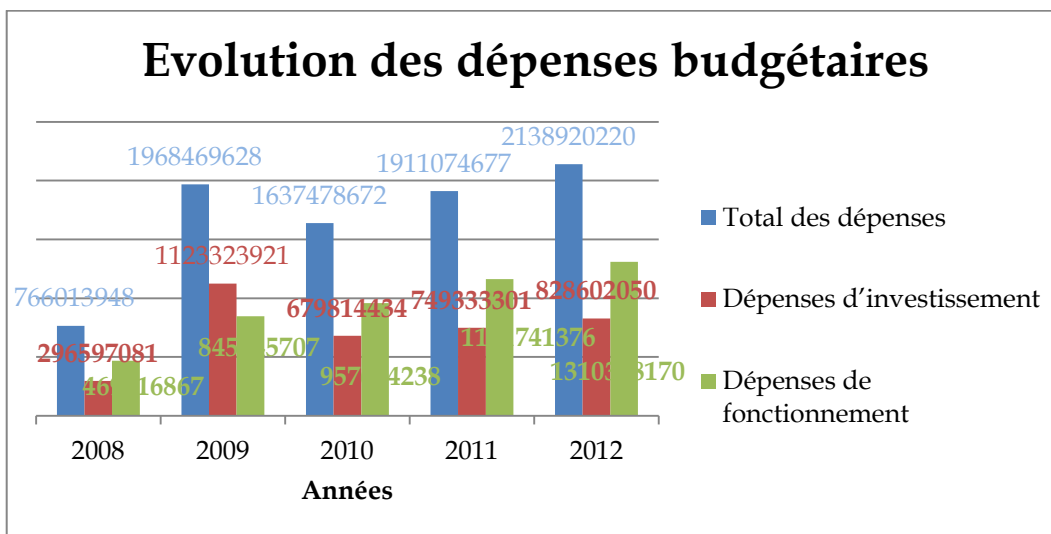
Graphique n°5 : Histogramme de l'évolution des dépenses d'investissement par rapport aux prévisions budgétaires



Source : Compte administratif

L'évolution de l'exécution des dépenses d'investissement comme l'indique le graphe ci-dessus, montre qu'il y a une nette augmentation des dépenses d'investissement en 2009. Mais à partir des années 2010 à 2012, ces dépenses ont connu une baisse notable.

Graphique n°6 : Histogramme de l'évolution des dépenses budgétaires de la Mairie



Source : Compte administratif

Ce graphe traduit l'évolution des dépenses globales réalisées par la commune à savoir les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Nous constatons que sur la période de référence, les dépenses de fonctionnement sont supérieures aux dépenses d'investissement sauf pour l'année 2009.

Le constat fait est que les dépenses d'investissement réalisées sont faibles par rapport aux dépenses de fonctionnement et ne peuvent pas permettre à la commune d'atteindre ses objectifs de développement à la base. Ce fort taux des dépenses de fonctionnement par rapport à l'investissement montre le peu d'intérêt accordé à l'investissement. Il ressort de tout ce qui précède **un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (faiblesse)**.

Le Maire procède à l'arrêté définitif des écritures budgétaires et élabore le compte administratif. C'est un document de synthèse qui présente les résultats de l'exécution du budget et doit faire l'objet d'une délibération du conseil communal au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice sur le compte administratif présenté par le Maire (article 50 de la loi 98-007. Ce qui permet, ligne par ligne, en recettes et en dépenses, de comparer les évaluations et les prévisions initiales aux réalisations. Il accompagne le compte de gestion établi par le Receveur Percepteur, comptable de la commune et transmis à la chambre des comptes de la Cour Suprême pour examen.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Cette section consacre d'une part l'identification des problématiques possibles après l'inventaire des éléments d'état des lieux et d'autre part le choix de la problématique avant de passer à la détermination de la vision globale de résolution des problèmes.

Paragraphe 1 : Inventaire des forces et faiblesses et identification des problématiques

Nous ferons l'inventaire des forces et des faiblesses pour en déterminer une problématique.

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Il sera question de recenser les forces et opportunités qui constituent les atouts de la Commune avant l'inventaire les menaces et faiblesses qui sont des problèmes.

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux

1- Inventaire des atouts : forces et opportunités

Les atouts ci-après ont été inventoriés, à savoir:

- le respect des principes budgétaires ;
- le vote et l'approbation du budget primitif intervient à bonne date ;
- l'existence réelle du RFU à la commune d'Abomey-Calavi ;
- l'existence d'un logiciel des opérations budgétaires ;
- la tenue régulière du registre des engagements de dépenses et des mandats émis ;
- le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

2- Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces

Il se présente comme suit :

- l'indisponibilité des informations relevant des Services déconcentrés de l'Etat ;
- l'indisponibilité de statistiques sur le potentiel non fiscal pour l'élaboration du budget ;
- la méconnaissance de la situation patrimoniale ;

-
- le non suivi des projections du PDC lors de la préparation du budget ;
 - du manque de vulgarisation du budget communal ;
 - l'insuffisance des recettes propres pour la commune ;
 - la non sincérité des évaluations budgétaires lors des prévisions ;
 - l'absence d'un plan de trésorerie sincère et objectif ;
 - un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

B- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

Le regroupement des problèmes spécifiques a consisté en un classement de ces problèmes par centre d'intérêt qui se rapporte à des problématiques données dans le tableau suivant :

Tableau n°1 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêts

N°	Centre d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Elaboration du budget communal	<ul style="list-style-type: none"> - l'indisponibilité des informations relevant des Services Déconcentrés de l'Etat ; - l'indisponibilité de statistiques sur le potentiel non fiscal pour l'élaboration du budget ; - la méconnaissance de la situation patrimoniale ; - le non suivi des projections du PDC lors de la préparation du budget 	Conditions peu adéquates d'élaboration et de vote du budget communal	Problématique de l'amélioration des conditions d'élaboration du budget communal
2	Gestion des documents administratif et comptable	<ul style="list-style-type: none"> • le manque de vulgarisation du budget communal. • l'absence d'un plan de trésorerie sincère et objectif. 	Gestion non optimale des documents administratif et comptable de la Commune	Problématique de la Gestion optimale des documents administratif et comptable de la Commune
3	Exécution du budget communal	<ul style="list-style-type: none"> • l'insuffisance des recettes propres pour la commune • le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement 	Exécution non efficace du budget de la commune	Problématique de l'exécution efficace du budget de la commune

Source : Synthèse des observations de stage

Paragraphe 2 : Choix de la problématique de l'étude et justification

I- Choix de la problématique et justification

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt laissent apparaître trois différentes problématiques importantes dans le domaine de la gestion des activités de la Commune d'Abomey-Calavi et auxquelles celle-ci doit s'atteler à trouver des solutions idoines si elle entend amorcer véritablement le développement socio-économique tant attendu par la population qui de jour en jour s'accroît et devient plus exigeante. Nous classons ici par ordre de priorité ces différentes problématiques :

- problématique de l'exécution efficace du budget de la commune ;
- problématique de l'amélioration des conditions d'élaboration du budget communal ;
- problématique de gestion optimale des documents administratif et comptable de la Commune.

L'analyse de ces différents problèmes identifiés au cours de notre stage révèle que la résolution de toutes les problématiques est indispensable. Toutefois, notre étude ne peut porter que sur une seule problématique. Le choix de la problématique sera orienté non seulement par le souci de mettre en application les connaissances acquises en matière de gestion financière des collectivités locales, mais également par le souci d'assurer un suivi efficace du budget des collectivités locales, particulièrement celui de la Mairie d'Abomey-Calavi.

Après un examen des différentes problématiques et de leurs spécificités, nous pensons que la problématique de l'amélioration des conditions d'élaboration du budget communal pourrait être résolue par une volonté manifeste des autorités à travers l'application de méthodes efficaces d'élaboration du budget et une bonne organisation de l'équipe technique en charge de cette activité.

Quant à la problématique de la gestion optimale des documents administratif et comptable, elle semble être le lien qui unit l'Etat, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les collectivités locales, en ce sens que le législateur a prévu une avance de trésorerie aux Communes afin d'éviter toute cessation de paiement. En effet, une chose est de pouvoir mobiliser des ressources financières, l'autre est de pouvoir bien les gérer. La saine gestion des ressources financières des communes fait partie des exigences des PTF. La Commune d'Abomey-Calavi disposant de son plan de trésorerie, les problèmes spécifiques relatifs à cette problématique sont déjà pris en compte par le conseil communal avec les dernières instructions du Maire. Elle sera donc laissée au profit de la dernière.

Par ailleurs, étant donné que le but visé par la décentralisation est d'assister les habitants de chaque commune à avoir une vision claire de la gestion des ressources financières en vue de répondre aux attentes de ces derniers, nous avons retenu **la problématique de l'exécution efficace du budget de la commune** parce qu'elle nous permettra d'appliquer les connaissances acquises au cours de notre formation. De façon pratique, sa résolution permettra de répondre aux aspirations de la population.

Afin d'apporter notre modeste contribution à la résolution de cette problématique, nous avons décidé d'axer notre réflexion sur le thème :

«**Contribution à une exécution efficace du budget des collectivités territoriales : cas la Commune d'Abomey-Calavi** ». Dans cette optique, il est impérieux de préciser les problèmes spécifiques à étudier dans la spécification de la problématique choisie et se rapportant à ce thème.

II- Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie

A- Spécification de la problématique

Le processus de décentralisation à la base fait de nos communes les véritables acteurs du développement local, économique et financier. La viabilité d'une

Commune dépend de son aptitude à pouvoir mobiliser les ressources financières propres pour l'amorce de son développement. Les premières sont celles issues de son patrimoine, de son exploitation et de son privilège à lever des impôts.

La résolution des problèmes spécifiques liés à la problématique de l'exécution efficace du budget de la Commune d'Abomey-Calavi permettra à celle-ci d'améliorer la performance de ses ressources financières. La spécification de la problématique nous permettra d'éliminer les problèmes qui ne méritent pas ou qui ne méritent plus d'être résolus.

La problématique choisie est libellée à travers le problème général relatif à l'exécution non efficace du budget de la Commune d'Abomey-Calavi et les problèmes spécifiques ci-après :

- l'insuffisance des recettes propres pour la commune (**problème spécifique N°1**) ;
- un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (**problème spécifique N°2**);

La résolution de ces deux problèmes spécifiques nous paraît, sans aucune prétention, salubre pour contribuer à une exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi. Cette résolution passe par la détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique spécifiée.

B- Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

Il importe de préciser la vision globale de résolution pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent le problème général. Aussi, définissons-nous les séquences de résolution de notre problématique.

1- Vision globale de résolution de la problématique choisie

a- Vision globale de résolution du problème général

Il convient de rappeler que le problème général porté par cette problématique est **une exécution non efficace du budget de la commune**. Cette exécution non efficace compromet l'atteinte de l'objectif du développement de la commune. Ainsi, la résolution de ce problème général conduira à une amélioration de l'application des procédures de gestion des ressources financières de la commune en vue de satisfaire les besoins de la population. Dès lors, notre vision globale de résolution de la problématique de l'exécution efficace du budget de la Commune d'Abomey-Calavi sera présentée au regard des problèmes spécifiques qui s'y rapportent. Ensuite, nous ferons une synthèse des approches thématiques ou génériques de résolution identifiées avant de décliner les différentes séquences de résolution de ladite problématique.

b- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques

➤ Vision globale de résolution du problème spécifique n° 1

Pour ce qui est du **problème spécifique n°1 relatif** à l'insuffisance des recettes propres pour la commune, la mauvaise élaboration des prévisions en recettes par rapport aux réalités économiques de la commune ne permet pas une réalisation effective et concrète des objectifs de celle-ci. La mauvaise estimation des recettes par les structures chargées de l'élaboration du budget ne permet pas au comptable de la commune d'adopter une politique adéquate de mobilisation des recettes propres. Le meilleur recouvrement de ces recettes passe alors par une maîtrise des techniques d'élaboration des prévisions de recettes et celles de recouvrement.

Par suite, l'analyse et la résolution de ce problème spécifique feront recours à une théorie générique fondée sur **les outils d'élaboration des prévisions et**

de maîtrise des techniques de recouvrement des recettes propres de la commune.

➤ Vision globale de résolution du problème spécifique n° 2

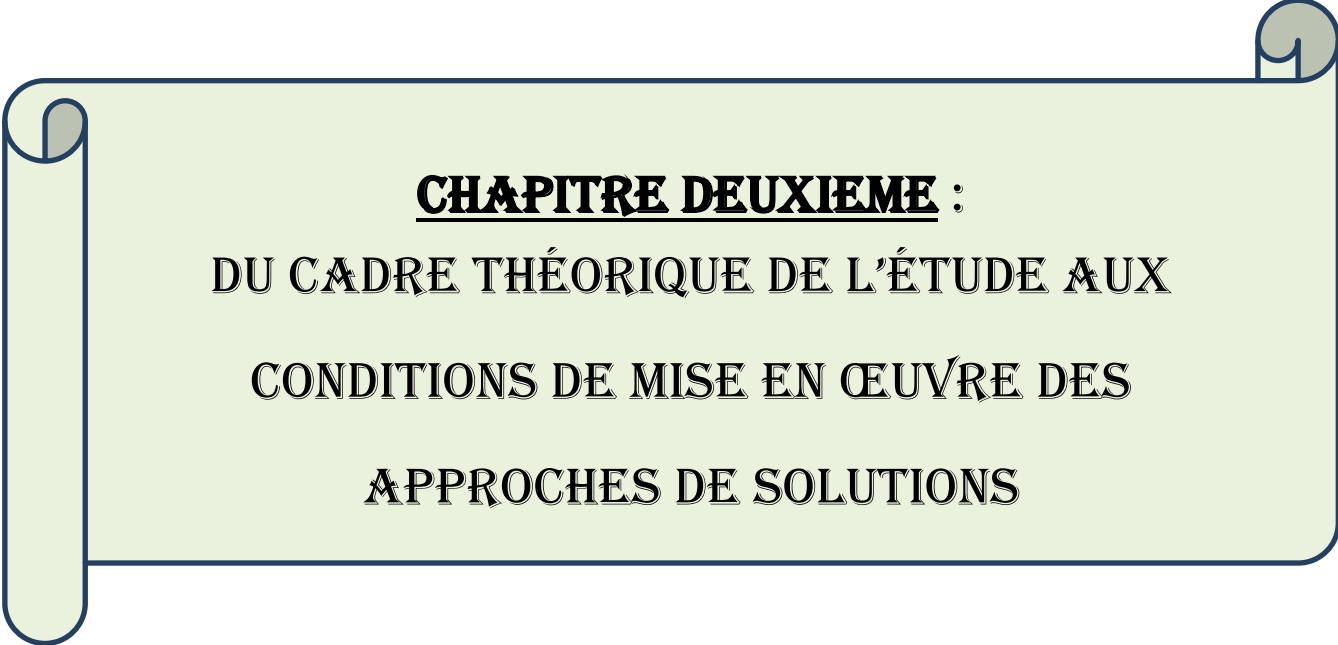
Le deuxième problème spécifique concerne un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement de la commune. La résolution de ce problème conduira la commune à un meilleur financement des dépenses d'investissement. Ceci l'amènera à utiliser tous les moyens financiers nécessaires à la réalisation des investissements. Ainsi, il sera adopté pour la résolution de ce problème spécifique une approche générique axée sur **le renforcement de la capacité financière d'investissement de la commune.**

2- Séquences de résolution de la problématique spécifiée

Pour la résolution de la problématique de l'exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi, nous suivrons les étapes ci-après :

- la fixation des objectifs de recherche ;
- la formulation des hypothèses de l'étude ;
- la construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE);
- la revue de la littérature ;
- le choix des approches théoriques ;
- le choix de l'approche empirique ;
- la collecte et le traitement des données ;
- l'analyse des données ;
- l'établissement du diagnostic de l'étude ;
- les approches de solutions ;
- les conditions de mise en œuvre des solutions.

En suivant cette démarche, notre deuxième chapitre sera consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude pour des approches de solutions nécessaires à une exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi.



CHAPITRE DEUXIEME :
DU CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
APPROCHES DE SOLUTIONS

Cette deuxième partie de notre étude, nous permet de présenter d'abord le cadre théorique et méthodologique de l'étude pour aboutir à la formulation du diagnostic à travers la vérification des hypothèses émises, après la réalisation des enquêtes dont les résultats seront exploités pour faire des approches de solutions et des recommandations.

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'exécution efficace du budget

Le but premier de cette section est de formuler les objectifs, les causes et les hypothèses, ensuite de procéder à la revue de la littérature et finir par la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi

Il est question dans ce paragraphe de la présentation des objectifs de l'étude, de la formulation des hypothèses et de la revue de la littérature.

I- Objectifs et hypothèses liés à l'exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi

Nous avons formulé les objectifs et dégagé les hypothèses à partir des causes pouvant être à la base des problèmes spécifiques.

A- Objectifs de l'étude

Il convient de rappeler d'abord les problèmes auxquels nous voulons trouver solutions avant de passer à la formulation des objectifs de l'étude. Il s'agit du problème général lié à une exécution non efficace du budget de la commune et des problèmes spécifiques ci-après :

- l'insuffisance des recettes propres pour la commune (**problème spécifique N°1**) ;
- un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement (**problème spécifique N°2**);

Les objectifs de notre étude sont de deux (02) ordres : objectif général et objectifs spécifiques.

1- Objectif général

Face au problème général d'une exécution non efficace du budget de la commune, notre objectif général est de rechercher les mesures d'efficacité de l'exécution du budget communal pour une meilleure gestion des ressources financières. Cet objectif général se décline en des objectifs spécifiques.

2- Objectifs spécifiques

Ils seront formulés en fonction des problèmes identifiés.

Objectif spécifique n°1 : identifier les stratégies adéquates pour une amélioration des ressources propres de la commune d'Abomey-Calavi.

Objectif spécifique n°2 : proposer des actions pour permettre l'accroissement des investissements de la commune d'Abomey-Calavi.

Avec la nouvelle réforme en méthodologie de la recherche, nous distinguons les objectifs de recherche et ceux de développement des problèmes en étude. Nous avons choisi de ne mentionner que les objectifs de recherche. Mais, nous avons pris soin de résumer les deux types d'objectifs relatifs à notre étude dans un tableau de synthèse des objectifs de l'étude.

Tableau N°2 : Tableau de synthèse des objectifs de l'étude

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs de développement	Objectifs de recherche	Résultats attendus
Niveau général		l'exécution non efficace du budget de la commune	Contribuer à une exécution efficace du budget de la commune	rechercher les mesures d'efficacité de l'exécution du budget communal	Au terme de l'étude, les mesures d'efficacité de l'exécution du budget communal sont recherchées.
N I V E A U S P E C I F I Q U E S	1	l'insuffisance des recettes propres pour la commune	identifier les stratégies adéquates pour une amélioration des ressources propres de la commune d'Abomey-Calavi.	Définir les mesures pour un niveau optimal des ressources propres de la commune	A l'issue de l'étude, les mesures pour un niveau élevé des ressources propres de la commune sont définies.
	2	un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	Proposer les conditions de renforcement de la capacité financière d'investissement de la commune	Déterminer les conditions de renforcement de la capacité financière d'investissement de la commune	A la fin de l'étude, les mesures de renforcement de la capacité financières d'investissement sont déterminées

Source : Réalisé à partir des problèmes spécifiques identifiés

B- Formulation des hypothèses de l'étude

Il s'agit d'identifier, dans un premier temps, les causes pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques, puis dans un second temps, d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause la plus plausible.

1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°1

Une analyse du problème de l'insuffisance des recettes propres pour la commune nous amène à retenir les causes possibles suivantes :

-
- la non maîtrise du gisement fiscal;
 - l'incivisme fiscal
 - la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes.

Une maîtrise de la population assujettie à l'impôt, c'est-à-dire du gisement fiscal permettra l'élargissement de la base imposable et constitue donc un moyen d'assurer la majorité des recettes fiscales. Mais, la non maîtrise du gisement fiscal ne saurait être la cause la plus plausible car la Mairie d'Abomey-Calavi dispose du Registre Foncier Urbain (RFU), un instrument de localisation et d'identification des contribuables et qui fait des efforts considérables pour l'accomplissement de ces missions. En effet le RFU permet de mieux cerner toutes les localités de la commune à travers un recensement exhaustif des contribuables et à accroître davantage les recettes fiscales.

L'incivisme fiscal s'explique par le fait que les habitants de la ville n'ont pas le réflexe spontané et opportun pour s'acquitter de leur droit civique. Les contribuables ne viennent pas se déclarer ou ne déclarent pas toujours la réalité de leurs chiffres d'affaires. La plupart, pour des raisons d'ignorance ou de mauvaise volonté, attendent des opérations de représailles et de poursuites avant d'aller payer leur redevance aux structures compétentes. Cependant, la réticence de la population à payer les impôts et taxes et leur comportement lors du recensement de la matière imposable à comparer à leur dévouement pour le développement de leur commune nous montrent qu'il y a un déficit d'informations sur le bien-fondé des impôts et taxes qui leur sont réclamés. Tout ceci fait que les recettes propres de la commune n'évoluent pas. Mais l'incivisme fiscal n'explique qu'en partie le problème en question car les données statistiques montrent que, malgré leur réticence, les recettes fiscales dépassent les 100% sauf pour l'année 2012 où on a constaté une chute.

En ce qui concerne, la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes, la commune d'Abomey-Calavi qui se trouve proche de la première ville du Bénin (Cotonou) dispose aussi bien des ressources naturelles (forestières, minières, agricole pastorales etc.) pouvant lui permettre d'accroître ses ressources financières pour faire face à ses charges. Mais, compte tenu de la stratégie ou de la politique mise en place, beaucoup de ces ressources lui échappent et c'est par le biais des appuis budgétaires (FADeC) que la Mairie arrive à satisfaire ses besoins de fonctionnement. Les données statistiques relatives aux recettes non fiscales nous montrent que les réalisations sont faibles par rapport aux prévisions. Alors, nous pouvons formuler l'hypothèse spécifique n°1 de la manière suivante : **la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes est à la base de l'insuffisance des ressources propres de la commune.**

2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°2

A propos du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, trois (03) causes possibles ont été identifiées à savoir :

- la faible attraction des investisseurs ;
- la priorité du financement du fonctionnement au détriment de l'investissement ;
- le retard dans le transfert des ressources ou subvention par l'Etat ;

La faible attraction des investisseurs semble être à l'origine du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement mais elle n'est pas pertinente à notre avis et nous préférons l'abandonner au profit de la seconde.

Par ailleurs, la priorité du financement du fonctionnement au détriment de l'investissement pourrait justifier le faible niveau des dépenses d'investissement en ce sens qu'elle rend insignifiants les crédits d'investissement. Néanmoins, cette cause ne nous semble pas être la plus convaincante car il ne suffit pas d'affecter des crédits à l'investissement, mais

il faut se doter des moyens financiers nécessaires pour permettre leur consommation effective.

En ce qui concerne l'investissement, la majeure partie des ressources d'investissement est financée par l'Etat et les partenaires financiers. Le constat fait est que les ressources transférées par l'Etat parviennent à la commune tardivement. Souvent, ces fonds arrivent dans le dernier trimestre de l'année en cours, parfois même en décembre. Ce qui empêche la bonne consommation de ces ressources dans le délai avant la clôture de l'exercice budgétaire. Tout ceci réduit considérablement le taux d'exécution des dépenses d'investissement. Par conséquent, nous pouvons alors formuler l'hypothèse spécifique n°2 de la manière suivante : **le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement s'explique par le retard dans le transfert des ressources de l'Etat.**

Le tableau de bord de l'étude est un outil récapitulatif des grands centres d'intérêts de la recherche effectuée. L'objectif est de vérifier l'ordre et la cohérence qui est prévus entre les différentes rubriques. Il sert de repère à l'évolution future de la recherche. Dans le cadre de la présente étude, le tableau de bord se présente de la façon suivante.

Tableau n°3 : Tableau de bord sur l'exécution efficace du budget des collectivités territoriales : cas de la commune d'Abomey –Calavi

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		l'exécution non efficace du budget de la commune	rechercher les mesures d'efficacité de l'exécution du budget communal	-	-
Niveaux spécifiques	1	l'insuffisance des recettes propres pour la commune	Définir les mesures pour un niveau optimal des ressources propres de la commune	la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette	la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette est à la base de l'insuffisance des ressources propres de la commune.
	2	un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	Déterminer les conditions de renforcement de la capacité financière d'investissement de la commune	le retard dans le transfert des ressources de l'Etat	le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement s'explique par le retard dans le transfert des ressources de l'Etat

Source : synthèse de notre étude

II- Revue de la littérature

La revue de littérature consiste en la lecture et l'analyse critique des travaux de recherches qui sont déjà faits sur le problème ou qui lui sont reliés. Cet exercice nous a permis de faire l'état des connaissances sur les problèmes étudiés, les variations et les instruments d'analyses utilisés par les chercheurs qui ont fait des recherches dans le domaine. Notre revue de littérature

s'articule autour de deux points essentiels : la clarification des concepts et l'exposé des contributions antérieures sur le problème.

A- Clarification des concepts

Nous procéderons à la clarification de certains concepts relatifs à notre problématique.

- Le budget

C'est l'état prévisionnel et limitatif des dépenses et des recettes à réaliser au cours d'une période donnée (l'année) par une unité économique (lexique des termes économiques). Cet état est autorisé ou adopté par l'organe délibérant compétent (Assemblée National ; conseil d'administration) On distingue différents types de budgets par exemple, le budget de l'Etat ; le budget Communal ; le budget des Administrations etc.

Dans le cas présent de notre étude, le budget communal étant un acte par lequel sont prévues et autorisées pour un an les recettes et les dépenses de la commune. Il est l'instrument de mise en œuvre de la politique de développement communal. L'exécution du budget communal consiste à percevoir les recettes et à effectuer les dépenses qui y sont prévues et autorisées au cours de l'année budgétaire.

B- Point des connaissances sur les problèmes relevés

Il s'agira de relater les contributions antérieures sur les problèmes relevés.

1. Point des connaissances sur l'insuffisance des recettes propres pour la commune

La décentralisation étant un système d'administration qui accorde l'autonomie financière aux collectivités, elle mérite d'être soutenue par un système fiscal adapté. C'est pourquoi, « les finances locales » de **BOUVIER** (1998) dénoncent un système fiscal inadapté à l'industrialisation de la société.

A cet effet, il a affirmé que: «Un partage fut ainsi mis en place et attribuait à l'Etat les impôts les plus rentables et abandonnait aux collectivités territoriales les quatre vieilles contributions. Au caractère rigide et non rentable de cette fiscalité, s'est alors ajoutée son artificialité et puis encore sa rigidité Un tel immobilisme est souvent attribué à un désintéressement de la part de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales». Pour permettre aux communes d'assurer véritablement leurs responsabilités, elles disposent de l'autonomie financière. Et c'est dans cette optique que **TOBOULA** (2005) dans « La mobilisation des ressources locales pour le financement des futures communes : cas de la commune de Calavi » a affirmé que « Les finances locales, garantes de l'autonomie financière des collectivités locales apparaissent ainsi comme la condition sine qua non de réussite de la décentralisation. » Il s'en suit que l'autonomie financière n'est réelle que lorsque la commune arrive à mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir ses charges. Le seul moyen qui permet d'assurer la majorité des charges communales est le paiement de l'impôt par le contribuable. C'est dire que les contribuables ne doivent pas se soustraire au paiement de leurs obligations fiscales. En somme, la mobilisation et la gestion des ressources permettent à la commune d'assurer le développement local. C'est ce que confirme Jean **TOBOULA** (2005) lorsqu'il écrit: «Le développement local est souvent annoncé comme un des principaux objectifs attendus de la décentralisation». Mais ce développement ne peut être efficace que si les besoins de la commune sont satisfaits, d'où la nécessité de mobiliser davantage de ressources fiscales et de bien les gérer. La mobilisation et la gestion des ressources sont donc le nerf du développement local. **ELONG MBASSI** dans "L'Afrique municipale et la coopération décentralisée" en avait bien conscience lorsqu'il affirmait « les collectivités locales du Sud veulent sortir de l'isolement, ne plus se trouver seules face à leurs problèmes. Aussi éprouvent-elles de plus en plus le besoin de nouer des relations internationales parce qu'elles croient pouvoir trouver auprès de leurs homologues du Nord

des financements pour résoudre leurs problèmes d'équipements et de fournitures de services publics aux populations».

La loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin offre aux communes d'énormes ressources potentielles susceptibles de générer des recettes. Dans la mobilisation des ressources, en l'occurrence des ressources non fiscales, les communes ont une marge de manœuvre leur permettant d'innover en matière de taxes et d'impôts locaux sans contrevenir aux dispositions légales. Il convient, pour les communes, de faire un travail d'identification des sources génératrices de recettes, de procéder à leur collecte puis de bien les gérer.

Ainsi, pour mieux suivre la gestion des équipements marchands, les communes doivent pouvoir au préalable procéder à l'évaluation des produits à générer par ces équipements.

Le développement ne peut être efficace que si les besoins de la commune sont satisfaits, d'où la nécessité d'optimiser les ressources. Ainsi, TABOULA affirme que : « Les finances locales, garantes de l'autonomie financière des collectivités locales, apparaissent comme la condition sine qua non de réussite de la décentralisation ». L'autonomie financière n'est réelle que lorsque la commune arrive à mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir ses charges.

2. Point des connaissances sur le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Selon PHILIP, la section d'investissement « retrace des dépenses et des recettes qui présentent un caractère temporaire, exceptionnel ou accidentel. Les ressources sont constituées par le surplus de la section de fonctionnement auquel s'ajoutent les subventions accordées pour les investissements et emprunts. Les dépenses d'investissements ont d'un point de vue économique, considérées comme des dépenses particulièrement dignes d'intérêt car elles

correspondent à la création d'une richesse nouvelle et elles exercent un effet positif sur l'activité économique. La dépense d'investissement correspond à la création d'un bien nouveau, donc à un enrichissement.»

Pour **YATTA** (2000), « les collectivités locales africaines n'ont qu'une vague idée des besoins en terme d'investissement et d'entretien au point où le succès en matière de mobilisation des ressources sont immédiatement annihilés par une explosion des charges de fonctionnement ».

HONKPATIN, (2007, P37) précise que : « pour assurer la réalisation des investissements, les communes reçoivent de la part de l'Etat des subventions ou dotations. Mais les retards observés dans les transferts sont les explications aux déconvenues des communes. **YATTA** (2000) aborde la question du transfert des ressources financières aux collectivités locales et affirme que la crise économique aiguë que connaissent les Etats africains, ne leur permet pas de transférer aux collectivités locales, les ressources financières qu'ils ont eux-mêmes, bien du mal à mobiliser du fait du niveau général de la pauvreté des populations. Il cite également comme raisons :

- la faiblesse du niveau de mise en commun des ressources en vue de l'action publique avec le taux des prélèvements fiscaux et parafiscaux qui tournent autour de 10 % du PIB dans la majorité des pays africains, alors qu'il est d'environ 20 à 25 % dans les pays de l'Amérique latine, 40 à 50 % en Europe ;

- la prépondérance du secteur informel dans les économies africaines ;
- et la faiblesse de la base fiscale.

PEREAU (1997) affirment que : « la collectivité territoriale bénéficiaire de subvention d'autre collectivité publique peut demander l'attribution d'un acompte sur la subvention à la collectivité qui l'accorde .en 1994, le ministre du budget avait alors précisé que le versement tardif par l'Etat de subventions d'investissement non globalisées dans la dotation globale d'équipement, et

dans le cadre de l'article 345 du code des marchés publics, devrait s'accompagner du versement d'intérêt moratoire au profit de la collectivité. Cette obligation doit se réaliser dès lors que l'Etat verse « avec retard la totalité, les acomptes ou le solde de la subvention », ce versement devant permettre de dédommager la collectivité. » Et pour pallier à cette situation, les communes peuvent également faire recours à l'emprunt ».

Par ailleurs, l'absence du recours à l'emprunt pour financer les investissements communaux prive les communes d'une source certaine de financement du développement à la base.

Les collectivités locales béninoises n'ont pas recours aux emprunts alors que ces derniers permettent d'accroître substantiellement leurs capacités d'investissement immédiates et de faire face aux besoins de financement de leur croissance sans pour autant la maintenance en reportant la charge sur les générations futures. Le recours aux emprunts a pour effet à la fois :

- de libérer les ressources pour la maintenance des investissements existants ;
- de limiter la charge budgétaire immédiate de l'investissement neuf ;
- et d'assurer le remboursement de l'emprunt (HOUNTONDJI, 2002).

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

Mais, l'accès à cette source de financement, bien que nécessaire, respecte des conditionnalités très rigoureuses. Selon **CARUANA** (2007), pour l'accès au marché financier, les options pour l'accès à l'emprunt restent valables. Il ne

faut cependant pas négliger quelques contraintes comme par exemple, l'autorisation du Ministère des Finances du pays de la collectivité locale voulant accéder au marché financier ou encore le dépôt minimum de cinq cent millions (500.000.000) de francs CFA, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire avec la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) ; c'est dire que n'importe quelle collectivité locale ne peut accéder au marché financier.

Après avoir relaté les contributions apportées par les différents auteurs aux problèmes spécifiques, nous aborderons la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

Elément crucial de toute recherche, la méthodologie de l'étude nous aidera à mieux identifier l'outil d'analyse des données et de produire des informations utiles à des analyses subséquentes. La méthodologie adoptée pour notre étude sera fondée sur deux types d'approches : une approche empirique et une approche théorique.

I- Approches théoriques retenues

L'exposé de cette partie nous conduira à retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

A- Choix théorique lié à l'insuffisance des recettes propres pour la commune

Le souci de la qualité des analyses nous oblige à veiller à l'exactitude de nos résultats, donc à adapter un choix théorique qui permettra le traitement et l'interprétation des données collectées par rapport à ce problème.

1. Normes ou repères d'amélioration

Selon notre hypothèse, l'incivisme fiscal et le mode de gestion des biens communaux sont à la base de l'insuffisance des ressources propres de la

commune. Ainsi pour résoudre ce problème, l'approche thématique retenue est basée sur les mesures pour un niveau optimal des ressources propres de la commune.

2. Seuil de décision

Compte tenu de l'importance que revêt ce problème spécifique, la cause à retenir après enquête est celle qui correspondra à la majorité des avis des personnes interrogées c'est-à-dire celle qui réunira le poids le plus élevé des données recueillies.

B- Choix théorique lié au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

Il nous permettra le traitement et l'interprétation des données relatives à ce second problème.

1- Norme ou repère d'amélioration

Ce problème mis en exergue est le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement de la commune. A cet effet, la cause supposée pour la recherche est le retard dans le transfert des ressources de l'Etat. Les normes ou repères d'amélioration seront orientés vers les conditions de renforcement de la capacité financière d'investissement de la commune.

2- Seuil de décision

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées c'est-à-dire la cause qui réunira plus de 50% des avis.

II- Approche empirique choisie

L'approche empirique a pour but de faire ressortir la méthode d'investigation envisagée à travers des outils de mobilisation des données primaires de l'étude. Elle s'articulera autour de plusieurs étapes que sont :

- la fixation des objectifs de l'enquête ;

-
- la précision de la nature de l'enquête ;
 - l'identification de la population ;
 - la définition de l'échantillon ;
 - la technique de dépouillement et l'outil de présentation des données recueillies.

A- Objectifs et nature de l'enquête

1- Objectifs de l'enquête

Notre enquête a pour objectif général de mobiliser les données nécessaires à la vérification des hypothèses précédemment formulées. Ainsi, d'une manière spécifique, elle nous permettra de constater si :

- la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette est à la base de l'insuffisance des ressources propres de la commune ;
- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement s'explique par le retard dans le transfert des ressources de l'Etat.

2- Nature de l'enquête

Pour atteindre les objectifs énoncés ci-dessus, deux (02) types enquêtes ont été menées : une enquête interne et une enquête externe. Ainsi, nous nous servirons du guide d'entretien ou du questionnaire selon la disponibilité des enquêtés, à nous fournir les informations.

B- Identification de la population et de l'échantillon

1- Identification de la population

Rappelons que notre recherche porte sur la problématique de l'exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi. Alors, l'identification de la population suppose le recensement des structures intervenant de façon directe ou indirecte dans l'exécution du budget de cette commune. De ce fait, la population prend en compte :

- la Direction des Ressource Financière de la mairie d'Abomey-Calavi ;
- la Recette Perception de la commune d'Abomey-Calavi ;

- le CIPE1 et le CIPE2.

Le guide d'entretien ne pouvant être adressé à l'ensemble de cette population dont nous ignorons l'effectif total, il ne sera utilisé qu'auprès d'un nombre déterminé de personnes qui nous servira d'échantillon.

2- Définition de l'échantillon

Par souci de fiabilité des réponses et en fonction de certaines dispositions pratiques, nous avons adopté un échantillon de convenance résumé dans le tableau suivant :

Tableau N°4 : Effectif des personnes enquêtées

Structures	Services	Effectifs prévus	Effectifs réalisés
Direction des Ressources Financières DRF	SBC	06	04
	SMM	04	02
	S/REM	04	04
Recette Perception RP		08	06
Recette Auxiliaire des Impôts RAI	CIPE1	08	06
	CIPE2	06	08
Société civile		10	06
TOTAL		46	36

Source : Synthèse de notre réalisation

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

Les informations recueillies auprès des personnes enquêtées subiront un traitement manuel. Nous les présenterons en utilisant la méthode de tri à plat. Il faut remarquer que tous ces outils méthodologiques ne sont que des préalables à la réalisation de l'enquête de terrain susceptible de nous aider à parvenir aux recommandations concrètes pour une exécution efficace du budget de la commune d'Abomey-Calavi.

SECTION 2 : Enquête de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une exécution efficace du budget de la commune

Cette section consistera en la collecte des données afin d'établir le diagnostic de l'étude puis abordera les conditions d'efficacité de l'exécution du budget de la commune.

Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes nécessaires à la vérification des hypothèses de l'étude

Dans le but de vérifier les hypothèses de l'étude précédemment formulées, nous avons jugé nécessaire de réaliser des enquêtes afin de recueillir des données dont l'analyse et les résultats seront présentés dans les lignes à suivre.

I- Réalisation de l'enquête

La réalisation de l'enquête abordera la collecte des données, les difficultés rencontrées et les limites des données recueillies.

A- Collecte des données de l'enquête

La collecte des données a été réalisée au moyen d'un guide d'entretien et d'un questionnaire adressés à tous les acteurs directs ou indirects intervenant dans l'exécution du budget de la commune. A la lecture de ce tableau N°4, il est à souligner que les effectifs prévus pour les personnes enquêtées n'ont pas été intégralement réalisés, ceci, du fait de certains facteurs tels que les difficultés rencontrées.

1- Les difficultés rencontrées

Au nombre des difficultés rencontrées, nous avons :

- la réticence et la crainte de l'autorité hiérarchique de certains agents devant remplir les questionnaires ;
- l'indisponibilité de certains responsables des structures enquêtées.

Au-delà de ces difficultés rencontrées, il faut remarquer que notre enquête présente quelques limites.

2- Les limites des données

Les limites concernent essentiellement l'insuffisance des informations collectées et leur qualité. Elles sont liées à la marge d'erreur pouvant provenir de la négligence ou de la méfiance des enquêtés. Certaines réponses nous paraissent peu fondées ou masquées. Toutefois, ces limites n'entachent en rien la fiabilité des résultats de cette étude. Alors, nous pouvons présenter et analyser les données recueillies.

B- Présentation et analyse des données d'enquête

Les résultats des enquêtes, après dépouillement seront présentés dans un tableau de référence suivi d'une analyse en référence à chacun des problèmes

1- Présentation et analyse des données liées à l'insuffisance des ressources propres la commune

Les données recueillies se présentent comme suit :

Tableau N°5 : Données relatives aux causes de l'insuffisance des ressources propres de la commune

Réponses	la non maitrise du gisement fiscal	l'incivisme fiscal	la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette	Total
Effectif	07	10	19	36
Fréquence (%)	19,44	27,78	52,78	100

Source : Résultats de nos enquêtes

De ces résultats, nous constatons que :

- 19,44% des enquêtés désignent la non maitrise du gisement fiscal comme la cause du problème spécifique ;

- 27,78% des personnes interrogées estiment comme cause à l'origine du problème est l'incivisme fiscal
- 52,78% des enquêtés pensent que la cause plausible est la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette

De ce qui précède, il ressort que la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette est la principale cause de l'insuffisance des ressources propres pour la commune.

2- Résultats relatifs au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Ils sont résumés dans le tableau suivant :

Tableau N°6 : cause du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement

Réponses	la faible attraction des investisseurs	la priorité du financement du fonctionnement au détriment de l'investissement	le retard dans le transfert des ressources de l'Etat	Total
Effectif	14	06	16	36
Fréquence (%)	38,89	16,67	44,44	100

Source : Résultats de nos enquêtes relatives à la question

A l'étude des questionnaires adressés aux acteurs impliqués dans l'exécution du budget de la commune, il ressort les résultats ci-après :

- 38,89% des personnes interrogées estiment comme cause à l'origine du problème la faible attraction des investisseurs ;
- 16,67% des enquêtés considèrent que la priorité du financement du fonctionnement au détriment de l'investissement est à l'origine du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ;

-
- 44,44% des enquêtés pensent que la cause plausible est le retard dans le transfert des ressources de l'Etat.

Des résultats présentés, la faible attraction des investisseurs et le retard dans le transfert des ressources de l'Etat constituent les facteurs qui expliquent mieux le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.

II- La vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic

Ici, nous ferons une vérification des hypothèses et l'analyse des données recueillies. Ensuite, nous établirons le diagnostic de l'étude.

A- Le degré de validation des hypothèses

Cette vérification des hypothèses tiendra compte des résultats d'enquêtes analysés et seuils de décision préalablement fixés par rapport à chaque problème spécifique.

1- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1

L'analyse des données recueillies dans le cadre des enquêtes sur le problème d'espèce révèle que la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette explique l'insuffisance des ressources propres pour la commune. **Notre hypothèse reste donc confirmée.**

2- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2

Des résultats de nos enquêtes, il résulte que la faible attraction des investisseurs et le retard dans le transfert des ressources de l'Etat constituent les facteurs qui expliquent mieux le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement. **Notre hypothèse est partiellement confirmée.**

A- La synthèse du diagnostic

Elle comprend les éléments du diagnostic.

1- Elément de diagnostic n°1

La faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette explique l'insuffisance des ressources pour la commune

2- Elément de diagnostic n°2

Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement est dû :

- d'une part, la faible attraction des investisseurs ;
- d'autre part, au retard dans le transfert des ressources de l'Etat.

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

Nous proposerons les solutions visant l'éradication des causes réelles identifiées ainsi que les conditions de mise en œuvre.

I- Approches de solutions

Elles sont relatives à chaque problème spécifique

A- Approches de solutions au problème spécifique N°1

Rappelons que le problème spécifique n°1 est l'insuffisance des ressources propres pour la commune, or ces ressources propres sont composées des recettes fiscales et des recettes non fiscales. Il ressort du diagnostic établi que cette insuffisance des ressources est due à la faible utilisation du potentiel de la commune. Pour résoudre ce problème, nos approches de solutions vont dans le sens de la rationalisation du potentiel fiscal et d'une mobilisation accrue des recettes non fiscales. Pour l'amélioration des recettes fiscales, il faut :

- ❖ procéder à la sensibilisation de la population sur l'importance du paiement de ces taxes ;

-
- ❖ élargir l'assiette fiscale en tenant compte du secteur informel qui est très développé dans le milieu ;
 - ❖ améliorer le fonctionnement des services chargés du recouvrement ;
 - ❖ procéder à des contrôles réguliers et inopinés des agents chargés du recouvrement.

En ce qui concerne les recettes non fiscales qui sont les recettes propres de la commune, nous proposons à la mairie de :

- lever les goulots d'étranglement liés au dysfonctionnement institutionnel et opérationnel des services qui s'occupent de la gestion de ces ressources ;

- examiner les équipements collectifs marchands de la commune dans un cadre global intégrant tous les acteurs de la chaîne de recouvrement à travers :

- ✓ la réorganisation des gares routières et le suivi du reversement effectif des fonds recouverts sur ces parcs, tout en mettant en place un dispositif de contrôle avec l'appui des forces de l'ordre ;
- ✓ la motivation des agents en charge du recouvrement des valeurs inactives (en accordant aux agents des primes proportionnelles à leur rendement.) ;
- ✓ l'aide à la maîtrise de la connaissance, localisation et évaluation du potentiel ;
- ✓ L'aide au renforcement des capacités de la mairie en ressources humaines et matériels ;
- ✓ l'élaboration d'un répertoire fiable des marchés qui s'animent sur son territoire avec les éléments caractéristiques (nombre de hangars, d'appâtâmes, de places assises, d'ambulants, etc....) et attribution d'un numéro à chaque place ;

-
- ✓ le contrôle des agents en charge du recouvrement ;
 - ✓ l'actualisation des taux appliqués en matière d'exploitation de domaines publics.

B- Approches de solutions au problème spécifique N°2

Pour résoudre ce problème, la Mairie devra penser à une réduction considérable des dépenses de fonctionnement en mettant en œuvre une stratégie de réduction ou de suppression de certaines dépenses que l'on peut juger 'facultatives'. Par exemple, les dirigeants de la Mairie peuvent réduire les dépenses de personnel en revoyant à la baisse les charges allouées au conseil communal d'une part et les primes et frais de missions d'autre part qui sont de vraies sources de dilapidation des ressources locales. L'objectif visé est de maîtriser les dépenses de fonctionnement afin qu'une épargne soit réalisée pour financer en partie l'investissement qui est l'un des objectifs primordiaux de la décentralisation.

En outre, il faudrait que l'Etat initie une grande rencontre qui va réunir les cadres compétents des ministères sectoriels impliqués dans le processus des transferts, tous les membres du FADeC, les représentants des communes et toutes les personnes dont les compétences s'avèrent nécessaires autour du thème : « normes d'évolution des concours financiers de l'Etat aux communes du Bénin pour une période triennale ». Ensuite, l'Etat doit accélérer la procédure de mise à disposition des fonds au niveau des communes. A cet effet, les agents ou structures intervenant à divers niveaux de la chaîne de transfert aux communes des ressources du FADeC, devront s'efforcer de respecter strictement le délai prévu par le manuel de procédures du FADeC. L'on devra penser également à assouplir la procédure de transfert et veiller à l'envoi de la totalité de l'appui des PTF aux communes bénéficiaires, sans tenir compte du calendrier de transfert fixé.

Enfin, le recours à l'emprunt est aussi une solution pour les investissements productifs car, une telle voie peut permettre à la Mairie d'Abomey-Calavi de

respecter le plan annuel d'investissement en attendant l'arrivée tardive des transferts de l'Etat. Selon **AUBRY**, le recours à l'emprunt constitue tout à la fois, pour les collectivités locales un risque majeur et la seule opportunité de financement de l'urbanisation. Cela est normal dans la mesure où on doit anticiper les recettes futures. Ces dernières sont celles de la fiscalité locale d'une part et celle des contributions directes des bénéficiaires et des usagers des services locaux.

Afin d'assurer l'application effective des différentes solutions proposées, il est indispensable de poser les conditions de leur mise en œuvre à travers des suggestions.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Les diverses solutions proposées ne seront efficaces qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre.

A- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique

N°1

- A l'endroit des agents chargés du recouvrement des recettes propres, il est souhaitable qu'ils s'efforcent de :
 - assigner des tâches et définir des résultats à atteindre assorties d'une motivation à inventer ;
 - renforcer le contrôle sur le terrain des agents de recouvrement ;
 - continuer la négociation pour la création et la coordination du partenariat avec les groupes professionnels organisés ou à organiser pour leur participation active à l'effort de mobilisation des ressources ;
- Au sujet de la délivrance du permis de construire, il serait indiqué de :
 - intensifier les mesures actuelles de surveillance des permis de construire à travers des brigades mobiles ;

-
- renforcer la communication sous toutes ces formes à travers un plan annuel de communication intégrant toutes les activités de recettes propres ;
 - En matière des taxes fiscales il convient de
 - explorer une nouvelle approche de recouvrement de la TDL dans les zones ou secteurs concernées (l'ananas, le bovin et autres) ;
 - mettre en œuvre et veiller à la contractualisation de l'exploitation de tous domaines publics de la commune ;
 - renforcer la couverture du RFU dans la commune surtout dans les zones en urbanisation en vue de l'amélioration de la base des données ;
 - créer une synergie dans les actions entre les services des impôts et le service du RFU en vue d'une meilleure communication de l'information ;
 - fractionner les impositions aux contribuables afin de leur permettre un paiement facile et rapide au cours de l'année ;
 - Au sujet des sites touristiques il serait indiqué de
 - valoriser les sites touristiques publics et privés installés dans la commune ; ce qui permettra d'instituer une taxe pour la collectivité sur chaque visite ;
 - explorer une forme de taxation sur chaque client au niveau des motels et hôtels sur le territoire de la commune ;
 - En direction des structures, il serait souhaitable de
 - poursuivre l'exécution des activités sur la base d'un plan de travail annuel ;
 - activer les partenariats existant dans le cadre de la création d'activités génératrices de revenus pour la population ;
 - mettre l'accent sur la rigueur dans le travail ;
 - étendre le guichet unique dans les arrondissements de Godomey et Akassato ;

-
- disposer d'un plan de contingence à temps en vue d'appréhender les périodes difficiles liées aux phénomènes naturels ;
 - en direction du foncier :
 - créer une ligne budgétaire pour la mise en œuvre des réformes introduites par la nouvelle loi sur le foncier (réalisation des PFR et CFR etc.) ;
 - procéder à la clôture des lotissements ayant atteint 80% afin de permettre à la mairie de gérer les mutations ;
 - procéder au dépôt au Trésor Public du produit de cession des chutes et de parcelles disponibles dans le lotissement.

Enfin, il faut mettre en place un comité qui pourra faire l'examen des comportements de recettes afin de proposer des corrections et des ajustements à apporter au cours de l'année.

B- Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°2

- Aux autorités locales, nous recommandons :
 - la mise en place d'une équipe d'experts et la recherche de financement pour la réalisation des études préalables et la création du "Système d'Information Géographique" ;
 - un dialogue permanent avec l'Etat pour amener ce dernier à effectuer les transferts de compétences et de ressources ;
 - l'option pour une bonne gestion ; ce qui constituera un atout pouvant permettre à la commune d'augmenter ses partenaires au développement et surtout de dynamiser la coopération décentralisée ;
 - le réexamen de leur politique de développement « plus de dépenses d'investissement que de fonctionnement. » ; et satisfaire aux critères d'une bonne santé financière (dégager une épargne nette et disposer d'une capacité d'investissement convenable) ;
- A la population

Elle doit comprendre que, pour trouver des solutions aux multiples problèmes qui se posent à elle dans la ville, la Mairie a besoin d'importantes ressources surtout financières. Ces ressources financières ne peuvent que provenir principalement de cette population, même si d'autres partenaires peuvent aider la commune pour le financement de ses charges. La population doit donc avoir à l'idée, de s'acquitter régulièrement de sa contribution, pour aider sa commune à se développer.

- A l'Etat

Le texte qui prescrit les modalités de gestion de la trésorerie, manque de précision. Nous demandons à l'Etat central de bien vouloir revoir cela et d'assurer réellement le transfert des ressources à l'appui des compétences transférées ou à transférer.

En ce qui concerne la mobilisation des recettes budgétaires l'Etat devra veiller au versement effectif des subventions aux communes en général et à la commune d'Abomey-Calavi en particulier. Il devra associer les autorités de ladite commune à la préparation et à la mise en œuvre des projets exécutés sur son territoire afin d'éviter que ces projets soient encore programmés par l'autorité communale. Par ailleurs, il doit mieux définir la fiscalité pour permettre aux autorités d'améliorer leurs recettes fiscales. Il devra statuer clairement sur le problème de transfert des ressources.

Quant au problème d'emprunt, l'Etat a déjà fait un grand pas en faisant voter une loi qui autorise le recours à l'emprunt. Néanmoins, il devra s'employer à mettre en place un réseau d'institutions requises pour faciliter la gestion du processus d'accès des collectivités locales à l'emprunt, en particulier celle de la commune d'Abomey-Calavi. En attendant le démarrage du fonds de solidarité intercommunal prévu par l'Etat, ce dernier devra doter la commune d'Abomey-Calavi de ressources humaines qualifiées dans le domaine de la politique d'emprunt pour éviter que ces communes ne s'engouffrent dans des dettes énormes.

- Aux PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

En matière de mobilisation des recettes budgétaires, comme leur nom l'indique, ce sont des partenaires qui portent assistance aux communes d'un point de vue technique et financier. Nous encourageons ces partenaires à continuer leur appui, surtout pour la formation du personnel des communes. En matière de recours à l'emprunt, les PTF étrangers doivent faire un effort pour octroyer des prêts aux communes sans trop chercher à leur imposer les domaines dans lesquels elles doivent investir.

Quant aux institutions financières béninoises, elles ne doivent pas rester en marge de ce processus de développement local. Leurs apports par l'octroi de crédits consistants aux communes pour le financement des projets du PDC sont indispensables. Nous leur demandons de faire confiance aux autorités communales car le développement locale fera accroître également leurs revenus voire l'augmentation des dépôts dans leurs institutions respectives.

Tableau N°7: Synthèse de l'étude sur la problématique de l'exécution efficace du budget des collectivités territoriales : cas de la commune d'Abomey-Calavi

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	diagnostic	Approches de solutions
Général		l'exécution non efficace du budget de la commune	rechercher les mesures d'efficacité de l'exécution du budget communal	-	-	-
spécifique	1	l'insuffisance des recettes propres pour la commune	définir les mesures pour un niveau optimal des ressources propres de la commune	la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette	La faible utilisation de potentiel de la commune en matière de recette explique l'insuffisance des ressources pour la commune	<ul style="list-style-type: none"> - procéder à la sensibilisation de la population sur l'importance du paiement de ces taxes ; - élargir l'assiette fiscale en tenant compte du secteur informel qui est très développé dans le milieu ; - favoriser la connaissance, localisation et évaluation du potentiel.
	2	. un faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	déterminer les conditions de renforcement de la capacité financière d'investissement de la commune	le retard dans le transfert des ressources de l'Etat	Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement est du : <ul style="list-style-type: none"> • d'une part, à La faible attraction des investisseurs ; • d'autre part, au retard dans le transfert des ressources de l'Etat 	-revoir leur politique de développement « plus de dépenses d'investissement que de fonctionnement. » ; et satisfaire aux critères d'une bonne santé financière (dégager une épargne nette et disposer d'une capacité d'investissement convenable) ;

Source : synthèse de notre étude



CONCLUSION

La réalisation de la présente étude nous a permis de découvrir le cadre de fonctionnement de la Mairie d'Abomey-Calavi plus particulièrement la Direction des Ressources Financières (DRF) et de mettre en relief l'importance de l'exécution des ressources financières face au développement communal.

En effet, il résulte de l'état des lieux dressé à cet effet que l'exécution du budget de la commune n'est pas si efficace pour conduire celle-ci à atteindre les objectifs fixés dans son plan de développement communal. Face à ce problème général décliné en deux (02) problèmes spécifiques, nous avons supposé des causes spécifiques aux fins de la formation d'hypothèses spécifiques que sont :

- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement s'explique par le retard dans le transfert des ressources de l'Etat.
- la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recette est à la base de l'insuffisance des ressources propres de la commune.

Ensuite, nous avons identifié les causes réelles qui expliquent les problèmes au moyen d'enquête réalisée sur une population bien définie.

Après la vérification des hypothèses et la formulation du diagnostic, nous avons proposé des solutions d'éradication des causes se trouvant à la base de ces problèmes spécifiques. Les grandes lignes des solutions peuvent se présenter comme suit :

- procéder à la sensibilisation de la population sur l'importance du paiement des taxes et impôts ;
- élargir l'assiette fiscale en tenant compte du secteur informel qui est très développé dans le milieu ;
- améliorer le fonctionnement des services chargés du recouvrement ;

-
- procéder à la réorganisation de tout le service et sensibiliser les usagers par rapport au paiement des différentes taxes ;
 - solliciter de l'Etat de respecter le délai de versement des subventions dues;
 - poursuivre et renforcer les réformes en cours au niveau du service de la Régie Principale des Recettes notamment dans le domaine du recouvrement forcé des recettes non fiscales.

En ce qui concerne le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement, la Mairie devra penser à une réduction considérable des dépenses de fonctionnement. En plus, le respect du plan annuel d'investissement est nécessaire en attendant l'arrivée tardive des transferts de l'Etat.

Afin d'assurer l'application effective des différentes solutions proposées, il est indispensable de poser les conditions de leur mise en œuvre à travers des recommandations. Nous nous sommes essayés à énoncer les conditions de mise en œuvre de ces solutions.

Au total, nous estimons que la mise en œuvre des solutions proposées permettra d'insuffler un nouveau dynamisme à la gestion des ressources financières de la commune qui constitue encore un défi majeur à relever dans les autres collectivités territoriales de notre pays. S'il est vrai que cette problématique, une fois résolue, aura un effet d'entraînement sur celle de l'exécution efficace du budget, il paraît tout aussi judicieux pour les élus locaux de prendre toutes les mesures nécessaires à la résolution de la problématique de l'exécution efficace du budget.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages et articles

- BOUVIER M. (1998) : « *Finances locales* », France, 5^{ème} édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence ;
- Guide du Maire (octobre 2005) : réalisé par la Mission de décentralisation ;
- HOUNTONDI, M : (2002) : « **acte de l'atelier de formation sur la gestion urbaine** ». PGUD, juillet 2002 ;
- MUZELLEC, R. (1998) : « *Finances locales* », 3^{ème} édition, Dalloz, PP.67 ;
- YATTA, P. Revue africaine des finances locales, n°2, PP.37-40.

II. Mémoire

- TOBOULA, J. (2005) : « La mobilisation des ressources locales pour le financement du développement des futures communes : Cas de la commune d'Abomey-Calavi ». Mémoire, UAC, ENAM, gestion des projets ;
- CAPO-CHICHI Opportune Grâce M. (2006) : « *Contribution à la gestion optimale des ressources financières de la Commune d'Abomey-Calavi*», Cycle, ENAM, UAC ;
- **Antoine Sossa ANANI - FOLLY (Mars 2013)** « problématique d'une gestion efficace des financements FaDec attribués aux collectivités locales: cas de la commune de come », cycle 1, ENAM, UAC.

III. Lois et textes réglementaires

- Mission de la Décentralisation (2003) «*Le guide à l'usage du Maire ordonnateur de la Commune*», Cotonou ;
- Mission de décentralisation (2005) : « Décrets d'applications des lois de décentralisation », Octobre 2005

-
- Loi N°90-32 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin
 - Loi N°97-028 du 15 janvier 1999, portant organisation de L'administration territoriale en République du Bénin
 - Loi N°98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier en République du Bénin ;
 - Décret n° 2005-374 du 25 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et leurs garanties ;
 - Décret N°2001-039 du 15 février 2001, portant règlement général sur la comptabilité publique ;
 - l'arrêté n° 21/149/CAC/SG /SAC 12 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement des services de la Mairie d'Abomey-Calavi ;
 - Arrêté communal N°002/SG/DR/SREM/SAC du 05 janvier 2001, portant fixation de la taxe de développement sur les produits de carrière.

IV. Rapports

- Mairie d'Abomey-Calavi
 - Comptes Administratifs de la commune de 2008 à 2012
 - Bordereau de développement des recettes et des dépenses de 2012
 - Plan de développement de la commune (quinquennat 2012-2016)
- ***EYEBIYI Gustave. (2011) « Cours de Gestion Budgétaire et Comptable des Collectivités Locales » UAC, ENAM, GFCL.***



ANNEXES

Guide d'entretien

Bonjour Monsieur ou Madame,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin du second cycle en Administration des Finances et du Trésor, à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous effectuons une enquête dans le but de connaître vos difficultés et vos attentes sur la question pour participer à son amélioration, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en nous donnant votre avis sur les sujets suivants.

Identité de l'étudiant : Eric AHLOUME

Téléphone : 94637973

- 1- Quelle est, selon vous la cause de l'insuffisance des ressources propres de la commune ?
- 2- Quel est, à votre avis, les facteurs explicatifs du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ?

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'ENAM, sur le thème : «Contribution de l'exécution efficace du budget des collectivités territoriales : cas de la commune d'Abomey-Calavi :», nous vous prions de bien vouloir nous aider à avoir beaucoup plus d'éclaircissement sur les Préoccupations relatives à cette problématique.

1- Quelle est, selon vous la cause de l'insuffisance des ressources propres de la commune ?

- la non maîtrise du gisement fiscal.....

- l'incivisme fiscal.....

- la faible utilisation du potentiel de la commune en matière de recettes....

Autres.....

.....

.....

2- Quel est, à votre avis, les facteurs explicatifs du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement ?

- La faible attraction des investisseurs.....

- la priorité du financement du fonctionnement au détriment de l'investissement.....

- le retard dans le transfert des ressources de l'Etat.....

-

Autre.....

**TABLEAU N°1 : L'ÉVOLUTION DU TAUX DE RECOUVREMENT DES
RECETTES FISCALES**

ANNÉES	PRÉVISIONS	RÉALISATION	TAUX %
2008	515 485 577	525 340 709	101,91
2009	719823416	909323935	126,33
2010	760692297	762460672	100.23
2011	925530424	938032608	101.35
2012	1482802530	836410100	56.41

SOURCE : COMPTE ADMINISTRATIF 2008 À 2012

**TABLEAU N°2 : ÉVOLUTION DU TAUX DE RECOUVREMENT DES RECETTES NON
FISCALES DE LA COMMUNE**

ANNÉES	PRÉVISIONS	RÉALISATION	TAUX %
2008	451 686 874	252 635 107	55,93
2009	706057116	486012309	68.83
2010	1614359385	750925441	46.51
2011	1631293155	878698651	53.86
2012	1700908595	979263783	57.57

SOURCE : COMPTE ADMINISTRATIF 2008 À 2012

**TABLEAU N°3 : ÉVOLUTION DU TAUX D'EXÉCUTION DES DÉPENSES DE
FONCTIONNEMENT PAR RAPPORT AUX RECETTES PROPRES**

ANNÉES	DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	RECETTES PROPRES DE LA COMMUNE	TAUX DE COUVERTURE (EN%)
2008	469416867	252 635 107	53,82
2009	845145707	486012309	57,51
2010	957664238	750925441	78,41
2011	1161741376	878698651	75,63
2012	1310318170	979263783	75,73

SOURCE : COMPTE ADMINISTRATIF 2008 À 2012

**TABLEAU N°4 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR RAPPORT
AUX PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES**

ANNÉES	PRÉVISIONS	RÉALISATION	TAUX %
2008	217430000	469416867	
2009	1447862151	845145707	58,37%
2010	2397033302	957664238	39,95%
2011	2581580276	1161741376	45,00%
2012	3216999922	1310318170	40,73%

SOURCE : COMPTE ADMINISTRATIF 2008 À 2012

**TABLEAU N°5 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT PAR RAPPORT
AUX PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES**

ANNÉES	PRÉVISIONS	RÉALISATION	TAUX %
2008	585586000	296597081	50,65
2009	1213763589	1123323921	92,55%
2010	1609992851	679814434	42,22%
2011	2317435109	749333301	32,33%
2012	1774343116	828602030	46,70%

SOURCE : COMPTE ADMINISTRATIF 2008 À 2012

TABLEAU N°6 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES BUDGÉTAIRE DE LA MAIRIE

ANNÉES	TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
2008	766013948	296597081	469416867
2009	1968469628	1123323921	845145707
2010	1637478672	679814434	957664238
2011	1911074677	749333301	1161741376
2012	2138920200	828602030	1310318170

SOURCE : COMPTE ADMINISTRATIF 2008 À 2012

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER :.....	4
SECTION 1 : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage à la Mairie d'Abomey-Calavi	5
Paragraphe1 : Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi et sa Direction des Affaires Financières.....	5
I- Présentation de la Mairie d'Abomey-Calavi	5
A- Situation géographique et démographique	5
1- <i>Situation géographique</i>	5
2- <i>Situation démographique</i>	5
B- Attributions et organisation administrative de la Mairie d'Abomey-Calavi	6
1- <i>Attributions</i>	6
2- <i>Organisation administrative de la Mairie d'Abomey-Calavi</i>	7
II- Présentation de la Direction des Ressources Financières (DRF)	9
A-Attributions	9
B-Organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières	9
1. <i>Le service du budget et de la comptabilité</i>	9
2. <i>Le service des recettes et des équipements marchands</i>	10
3. <i>Le service du matériel</i>	11
Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage : l'état des lieux	11
I- Constats significatifs sur les activités liées à l'élaboration du budget de la Commune d'Abomey-Calavi	11
A-La préparation de l'avant-projet du budget	12
1- <i>Les étapes d'élaboration du budget</i>	12
a- La collecte des informations.....	12
b- La prévision budgétaire	13
2- <i>La présentation de l'avant-projet du budget communal</i>	15
B-Vote et approbation du budget de la communale d'Abomey-Calavi.....	15
1. <i>Vote du budget communal</i>	15
2. <i>Approbation du budget communal</i>	16
II- Restitution des mécanismes d'exécution du budget communal	17
A-Procédures d'exécution des recettes de la Commune d'Abomey-Calavi.....	17
1. <i>Recouvrement des recettes fiscales</i>	18
2. <i>Recouvrement des recettes non fiscales</i>	19

B-Procédure d'exécution des dépenses de la Commune d'Abomey-Calavi	22
1. Phase administrative d'exécution des dépenses communales	22
a. Engagement	22
b. La Liquidation	23
c. Le Mandatement ou ordonnancement	24
2. Phase comptable d'exécution des dépenses.....	25
SECTION 2 :Ciblage de la problématique.....	29
Paragraphe 1 :.....Inventaire des forces et faiblesses et identification des	30
sproblématiques.....	30
I-Inventaire des éléments de l'état des lieux et regroupement des problèmes par	30
centre d'intérêt.....	30
A-Inventaire des éléments de l'état des lieux	30
1- Inventaire des atouts : forces et opportunités.....	30
2- Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces.....	30
B-Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	31
Paragraphe 2 : Choix de la problématique de l'étude et justification.....	33
I-Choix de la problématique et justification.....	33
II-Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie.....	34
A-Spécification de la problématique	34
B-Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée	35
1- Vision globale de résolution de la problématique choisie.....	36
a- Vision globale de résolution du problème général	36
b- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques.....	36
2- Séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	37
CHAPITRE DEUXIEME :	38
SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'exécution efficace du	39
budget.....	39
Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'exécution efficace du budget de la	39
commune d'Abomey-Calavi	39
I-Objectifs et hypothèses liés à l'exécution efficace du budget de la commune	39
d'Abomey-Calavi	39
A-Objectifs de l'étude	39
1- Objectif général.....	40
2- Objectifs spécifiques.....	40
B-Formulation des hypothèses de l'étude.....	41
1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°1	41

2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°2	43
II- Revue de la littérature.....	45
A-Clarification des concepts	46
1. Point des connaissances sur l'insuffisance des recettes propres pour la commune.....	46
2. Point des connaissances sur le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.....	48
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	51
I-Approches théoriques retenues.....	51
A-Choix théorique lié à l'insuffisance des recettes propres pour la commune	51
1. Normes ou repères d'amélioration	51
2. Seuil de décision.....	52
B-Choix théorique lié au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement.	52
1- Norme ou repère d'amélioration	52
2- Seuil de décision.....	52
II-Approche empirique choisie	52
A-Objectifs et nature de l'enquête	53
1- Objectifs de l'enquête.....	53
2- Nature de l'enquête	53
SECTION 2 : Enquête de vérification des hypothèses et approches de solutions pour une exécution efficace du budget de la commune	55
Paragraphe 1 :.....	55
I-Réalisation de l'enquête.....	55
A-Collecte des données de l'enquête	55
1- Les difficultés rencontrées.....	55
2- Les limites des données	56
B-Présentation et analyse des données d'enquête	56
1- Présentation et analyse des données liées à l'insuffisance des ressources propres la commune	56
2- Résultats relatifs au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement	57
II-La vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic	58
A-Le degré de validation des hypothèses.....	58
1- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1.....	58
2- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2.....	58
B-La synthèse du diagnostic	59

1- <i>Elément de diagnostic n°1</i>	59
2- <i>Elément de diagnostic n°2</i>	59
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	59
I-Approches de solutions	59
A-Approches de solutions au problème spécifique N°1	59
B-Approches de solutions au problème spécifique N°2	61
II-Conditions de mise en œuvre des solutions	62
A-Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°1	62
B-Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°2	64
BIBLIOGRAPHIE	71
ANNEXES	72