



REPUBLIQUE DU BENIN  
ገገገገገገገ  
MINISTRE D'ETAT CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
(MESRS)



\*\*\*\*\*  
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)  
\*\*\*\*\*  
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE  
(ENAM)  
ገገገገገገገገገ

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II  
POUR L'OBTENTION  
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE

2012 – 2013

Conditions du transfert optimal des ressources du  
FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

*Réalisé et soutenu par*  
**J.J V. Serginot LISSASSI**

*Sous la Direction de :*

Tuteur de stage

**Soumanou ADODO**  
Receveur des Finances  
Atlantique-Littoral

Directeur de mémoire

**Gustave-Herbert EYEBIYI**  
Administrateur du Trésor à la retraite  
Chargé de cours à l'ENAM

Décembre 2013

# **IDENTIFICATION DU JURY**

**PRESIDENT : Charlemagne IGUE**

**VICE - PRESIDENT : Pauline HOUEHOU**

**MEMBRE : René ANATO**

# DECLARATION D'ENGAGEMENT

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

# DEDICACE

A mes chers parents, vous qui m'avez très tôt enseigné l'amour du travail bien fait et le courage, que ce travail soit un début de récompense pour les énormes sacrifices consentis pour mon éducation.

A vous mes frères et sœurs pour tout votre amour et soutien. Que ce travail soit pour vous un exemple de détermination.

## REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait jamais pu être réalisé sans le concours efficace, le soutien indéfectible, les exhortations et la sollicitude des uns et des autres. Ainsi, nous témoignons notre profonde et sincère gratitude à :

- ❖ **M. Hubert Gustave EYEBIYI** qui au premier contact a accepté de diriger ce mémoire;
- ❖ **M. Soumanou ADODO**, Receveur des Finances de l'Atlantique et du Littoral, pour avoir encadré ce travail auquel il a consacré son précieux temps;
- ❖ Messieurs les membres du jury nous ont fait l'honneur d'accepter de sacrifier leur temps pour apprécier ce travail ;
- ❖ **M. Martial DEGUENON**, Chef Adjoint du Service de la Recette à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique pour sa franche collaboration et toute la disponibilité dont il a fait preuve;
- ❖ Messieurs, **Victorin DJACOTO** et **Gildas SACRAMENTO** respectivement Secrétaire Permanent et Chargé Suivi Evaluation de la CONAFIL pour leurs apports ;
- ❖ **M. Hilaire FADONUGBO** en service à la Direction Générale du Budget pour sa précieuse contribution à la réalisation de ce travail ;
- ❖ Tout le personnel enseignant et administratif de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, pour la formation de qualité que nous avons reçu;
- ❖ Tous nos camarades de promotion pour toutes les joies et peines partagées ensemble tout au long de notre formation.

# LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>A.N.C.B.</b>	: Association Nationale des Communes du Bénin
<b>B.T.R.</b>	: Bordereau de Transfert de Recettes
<b>C.O.N.A.F.I.L.</b>	: Commission Nationale des Finances Locales
<b>DGTCP</b>	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>ENAM</b>	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
<b>FADeC</b>	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
<b>MDGLAAT</b>	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
<b>MEF</b>	: Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MEMP</b>	: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
<b>Plan 2D</b>	: Plan de Décentralisation et de Déconcentration
<b>PTF</b>	: Partenaires Techniques et Financiers
<b>RAT</b>	: Réforme de l'Administration Territoriale
<b>RFA/L</b>	: Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral
<b>RGF</b>	: Recette Générale des Finances
<b>RF</b>	: Recette des Finances
<b>RP</b>	: Recette Perception
<b>SIGFIP</b>	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
<b>TBE</b>	: Tableau de Bord de l'Etude
<b>TSE</b>	: Tableau de Synthèse de l'Etude

# LISTE DES TABLEAUX

**Tableau n°1** : Processus de transfert des ressources « FADeC non affecté »

**Tableau n°2** : Point des ressources «FADeC non affecté » transférées de 2008  
2012

**Tableau n°3** : Point des ressources du « FADeC affecté » transférées par le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP) aux communes de l'Atlantique et du Littoral

**Tableau n°4** : Point des ressources du « FADeC affecté » transférées par le Ministère de la Santé aux communes de l'Atlantique et du Littoral

**Tableau n°5** : Point des ressources du « FADeC affecté » transférées par le Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables aux communes de l'Atlantique et du Littoral

**Tableau n°6** : Point des ressources du « FADeC affecté » transférées par le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes aux communes de l'Atlantique et du Littoral

**Tableau n°7** : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

**Tableau n°8** : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques

**Tableau n°9** : Tableau de Bord de l'étude sur les conditions du transfert optimal des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

**Tableau n°10** : Résultats sur l'ineffectivité du transfert des ressources du FADeC dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral

**Tableau n°11** : Résultats sur retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral

**Tableau n°12** : Résultats sur les difficultés de transfert de compétences aux communes de l'Atlantique et du Littoral

**Tableau n°13** : Tableau de Synthèse de l'Etude

# GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Les communes** : elles désignent des entités territoriales de Droit Public correspondant à des groupements humains, géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

**La décentralisation** : c'est système d'administration qui consacre l'autonomie financière aux collectivités locales, le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les collectivités locales.

**La déconcentration** : c'est un système consistant en une délégation du pouvoir central (Etat) à des autorités locales nommées et qui sont en fonction dans les différentes circonscriptions administratives (département) ; ces circonscriptions ne disposent ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière.

**Le FADeC** : le Fonds d'Aide au Développement des Communes est un mécanisme national de financement des communes. Il est destiné au transfert de ressources au profit de celles-ci. La mise en oeuvre du FADeC se traduit par l'inscription dans le Budget Général de l'Etat, d'une ou de plusieurs ligne(s) de crédits destinée(s) à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Ces crédits sont couverts par les ressources nationales et par les ressources extérieures en provenance des Partenaires Techniques et Financiers.

**Les subventions** : ce sont des contributions financières accordées par l'Etat à un organisme en vue de financer ou de promouvoir la réalisation d'un objectif qui s'inscrit dans le cadre d'une politique du pays.

## **RESUME**

**« Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral »** tel est le libellé de la présente étude qui repose sur le problème général est relatif aux dysfonctionnements observés dans le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

Ce problème général se manifeste à travers :

- ❖ l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral ;
- ❖ le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral ;
- ❖ Les difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

Afin de contribuer à la résolution de ces problèmes, nous nous sommes fixé un objectif général à savoir de déterminer les conditions nécessaires à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

Cet objectif prend en compte trois objectifs spécifiques que sont :

- ❖ rechercher les mesures permettant le transfert effectif des ressources « FADeC affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral ;
- ❖ déterminer les conditions pour rendre plus rapide la procédure de transfert du FADeC ;
- ❖ identifier les conditions d'un meilleur transfert de compétences aux communes par le pouvoir central.

Dans la logique d'un travail de recherche scientifique, des causes supposées à la base des problèmes spécifiques nous ont permis de formuler des réponses provisoires. Lesdites hypothèses, dans l'ordre des problèmes spécifiques se présentent ainsi qu'il suit :

- le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plan 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources explique l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral

- le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral est dû à la lenteur et la lourdeur de la procédure du FADeC
- La crainte d'une éventuelle perte de la légitimité de l'Etat justifie les difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Pour vérifier ces hypothèses, nous avons menée une enquête auprès d'un échantillon représentant les acteurs impliqués dans le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

A l'issu de cette enquête, les trois hypothèses ont été vérifiées.

Le diagnostic étant établi, les approches de solutions suivantes ont été proposées

- ❖ l'élaboration et la mise en œuvre les plans 2D ;
- ❖ la poursuite du plaidoyer auprès des PTF pour leur abondement du FADeC et la réduction de leurs interventions géographiquement ciblées qui ne tiennent pas toujours compte des critères du FADeC ;
- ❖ l'appréciation et l'inscription obligatoire des ressources à transférer aux communes dans les propositions budgétaires des ministères sectoriels ;
- ❖ la bonne gouvernance des communes en commanditant des audits et des missions de contrôles ;
- ❖ l'adoption de la procédure exceptionnelle d'engagement- ordonnancement pour la FADeC ;
- ❖ la création d'un comité technique opérationnel qui veillera au suivi du transfert en temps réel des ressources du FADeC ;
- ❖ la réorganisation des tâches au sein de la division comptabilité de la RFA/L afin d'assurer la notification des BTR aux communes dans les meilleurs délais ;
- ❖ la définition des stratégies et des modalités de transfert du reste des compétences jusque là détenues par les ministères sectoriels ;
- ❖ le renforcement des capacités des communes.

Des recommandations ont été également faites à l'endroit de l'Etat, des communes, et de la RFA/L pour un meilleur transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

**Chapitre premier : DU CADRE DE L'ETUDE AUX SEQUENCES DE RESOLUTIONS DE LA PROBLEMATIQUE**

**Section première :** Le cadre institutionnel et physique de l'étude et les observations de stage

**Section deuxième :** Le ciblage de la problématique

**Chapitre deuxième : DES ANALYSES AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

**Section première 1 :** Le cadre théorique et méthodologique de l'étude

**Section deuxième :** Les enquêtes de vérification des hypothèses et les approches de solutions

## CONCLUSION

## Bibliographie

## Annexes

## Table des matières

# INTRODUCTION

Les fondements de la décentralisation ont été posés, aux termes de la constitution du 11 Décembre 1990, notamment au titre X et aux articles 150 à 153 de ladite constitution. Le processus de décentralisation est entré dans sa phase active d'abord avec les Etats Généraux de l'Administration Territoriale de janvier 1993, ensuite avec l'organisation des premières élections locales en Décembre 2012, qui a consacré l'effectivité des 77 collectivités territoriales décentralisées (les communes), et enfin avec l'installation en février-mars 2003 des conseils communaux et municipaux élus.

Le Bénin a donc amorcé la Réforme de l'Administration Territoriale par le biais de réformes politiques, législatives et institutionnelles, visant essentiellement le transfert de compétences, de ressources financières et de pouvoir de décision, de l'Administration Centrale aux instances dirigeantes des collectivités locales, élues démocratiquement.

Ainsi donc la décentralisation en tant que système d'administration exige non seulement l'autonomie financière aux collectivités locales, mais aussi et surtout le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre celles-ci et l'Etat.

La responsabilité primordiale des élus locaux est d'assurer le développement local en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations à la base.

Le développement local est conditionné par un processus qui suppose l'exercice par les communes des compétences qui leur ont été dévolues par les lois de décentralisation et le transfert effectif des ressources financières aux collectivités locales.

Au Bénin le canal de financement à travers lequel, l'Etat assure la mise à disposition des subventions et des ressources financières inscrites au Budget Général de l'Etat (BGE) au profit des communes, est le Fonds d'Appui au

Développement des Communes (FADeC) institué par le décret n° 2008-276 du 19 mai 2008.

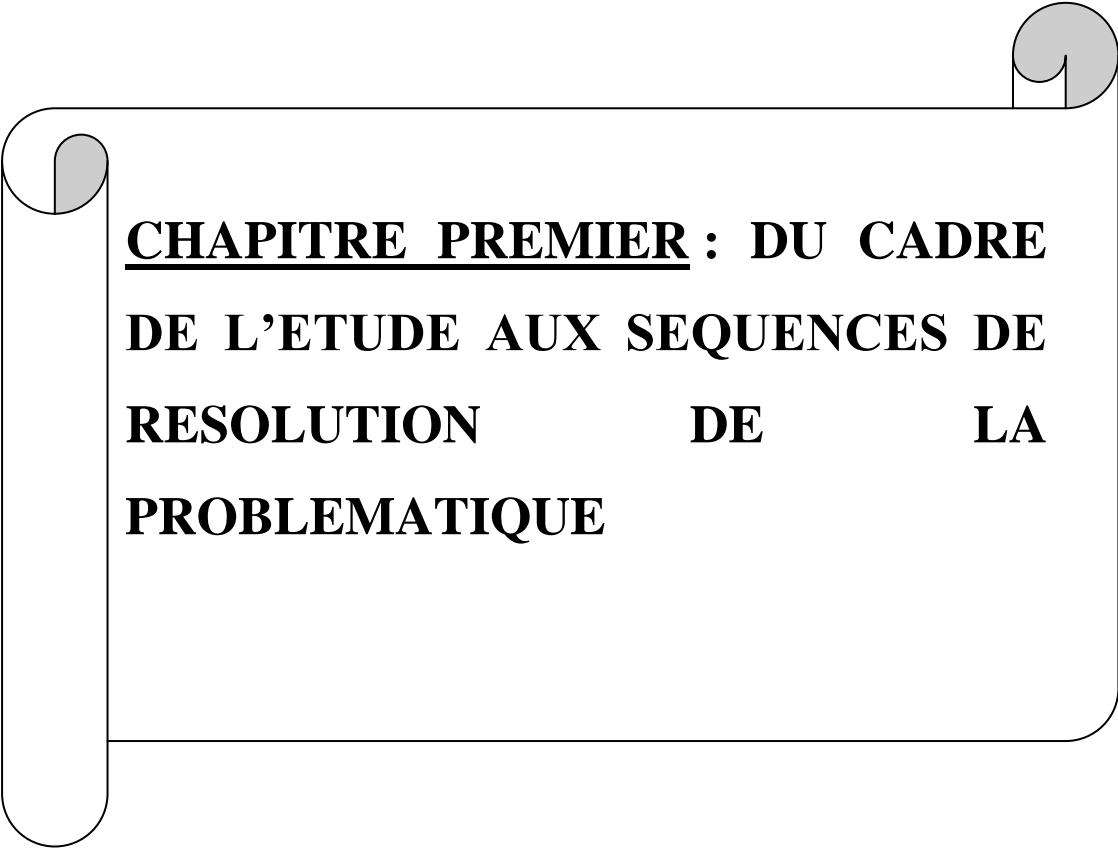
Mais après dix années de décentralisation, et cinq années d'exécution du mécanisme du FADeC, force est de constater que les communes éprouvent des difficultés dans la mobilisation des ressources nécessaires pour le financement des charges de fonctionnement et des investissements devant conduire au développement local.

Ainsi donc le transfert des ressources du FADeC du pouvoir central aux communes est confronté à des difficultés, or sans le transfert des ressources financières subséquentes, la décentralisation serait un simple transfert de charges.

C'est donc pour nous interroger sur le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes que nous avons orienté nos réflexions sur le thème intitulé « Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral »

Notre travail sera axé sur l'analyse du processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral ainsi que les approches de solutions pour un transfert optimal de ces ressources auxdites communes. Pour conduire ce travail, nous avons adopté un plan qui s'articule autour des points suivants :

- un premier chapitre qui sera consacré à la description du cadre institutionnel et physique de l'étude, à l'exposé des observations de stage et au ciblage de la problématique ;
- un second chapitre qui présentera le cadre théorique et méthodologique de l'étude, les enquêtes et vérification des hypothèses ainsi que les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.



**CHAPITRE PREMIER : DU CADRE  
DE L'ETUDE AUX SEQUENCES DE  
RESOLUTION DE LA  
PROBLEMATIQUE**

Ce chapitre aborde la description de la Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral, l'une des structures opérationnelles de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et l'état des lieux sur les activités liées au transfert des ressources FADeC. Les différents constats enregistrés ont permis de dresser l'inventaire des forces et faiblesses y relatives pour déboucher sur une vision globale de résolution de la problématique choisie.

## **Section première : Le cadre de l'étude, et les observations de stage**

Après la présentation de la Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral, il sera dressé l'état des lieux des activités qui concourent aux opérations de transfert des ressources du FADeC au niveau des communes de l'Atlantique et du Littoral. Nous n'avons pas occulté la présentation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

### **Paragraphe 1 : La présentation du cadre de l'étude**

Il est présenté dans ce paragraphe d'abord la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et ensuite la Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral (RFA/L)

#### **I-Présentation Générale de la DGTCP**

Elle sera décrite à travers ses missions, son organisation et ses attributions.

##### A- Les missions et l'organisation de la DGTCP

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique est l'une des trois régies financières sous tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle a subi plusieurs modifications par divers arrêtés dont le dernier, notamment l'arrêté n°1188/MFE/DC/SM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions,

organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté, il est assigné au Trésor Public deux missions essentielles à savoir :

- la mission «Trésor»;
- la mission « Comptabilité Publique».

Au titre de la fonction «Trésor» la DGTCP est chargée :

- de gérer la trésorerie de l'Etat ;
- d'étudier et de suivre les problèmes liés à la gestion de la trésorerie de l'Etat et de procéder aux arbitrages nécessaires;
- de proposer et de mettre en œuvre la politique financière de l'Etat;
- de réaliser l'équilibre des ressources et des charges publiques dans l'espace et dans le temps;
- de gérer la dette publique interne;
- d'émettre et de négocier les effets publics;
- de gérer le portefeuille de titres de l'Etat;
- d'exécuter, en collaboration avec l'institut d'émission; c'est-à-dire la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la politique monétaire de l'Etat.

Au titre de la fonction « Comptabilité Publique » la DGTCP est chargée :

- de centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- d'élaborer le Compte Général de l'Administration Centrale ;
- d'assurer la reddition du Compte de Gestion de l'Etat ;
- de mettre en état d'examen les Comptes de Gestion des comptables du Trésor et d'en assurer la transmission à la Chambre des Comptes de la

Cour Suprême ;

- d'initier ou d'étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des autres collectivités publiques;
- d'animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des Collectivités Locales.

Dans le cadre des missions énoncées supra, la DGTCP dispose, outre les structures de l'Administration Centrale, du réseau des postes comptables du Trésor que sont les services extérieurs du Trésor.

L'administration centrale comprend deux services centraux et cinq directions techniques.

Les services centraux sont : l'Inspection Générale des Services (IGS) et la Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor(DCFPT).

Les directions techniques sont :

- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR);
- la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE);
- la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC);
- la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF);
- la Recette Générale des Finances (RGF).

La RGF sera à présent décrite dans le cadre de son organisation.

#### B- L'organisation et attributions de la RGF

Aux termes de l'article 38 de l'arrêté n°1188 MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP, « les

services extérieurs du Trésor sont constitués par l'ensemble des unités comptables opérationnelles du Trésor, réparties en trois niveaux:

- la Recette Générale des Finances;
- les Recettes des Finances;
- les Recettes Perceptions».

L'article 41 du même arrêté dispose que le Receveur Général des Finances est le comptable principal de l'Etat. Il est également le comptable supérieur du réseau comptable du Trésor. Il est chargé à ce titre :

- de l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courants des Agents Permanents de L'Etat (APE);
- de l'exécution des opérations hors budget en opérations de trésorerie;
- de la tenue de la comptabilité de l'Etat;
- de la reddition du Compte de Gestion du Budget Général de l'Etat;
- de la coordination du réseau comptable du Trésor;
- de la certification des Comptes de Gestion des collectivités locales et de leur transmission à la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat pour mise en état d'examen.

La partie suivante sera consacrée à la présentation de la Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral, l'un des services opérationnels de la Recette Générale des Finances.

## **II- Présentation de la Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral**

Les missions, les attributions et le fonctionnement de la de la Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral sont développés dans la partie suivante de notre travail.

#### A- Missions de la Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral

La RFA/L est l'une des six recettes des Finances installées dans les chefs lieux des anciens départements et est dirigée par un Receveur des Finances, assisté d'un Fondé de Pouvoirs. Selon, les articles 53, 54 et 55 de **l'arrêté n°1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant AOF de la DGTCP:**

- le Receveur des Finances est un comptable secondaire de l'Etat ; il réalise des opérations se rapportant au Budget Général de l'Etat pour le compte du comptable principal qui est le Receveur Général des Finances;
- le Receveur des Finances centralise, pour le compte du Receveur Général des Finances les opérations comptables de l'Etat effectuées dans les RP de son arrondissement financier et ses propres opérations;
- le Receveur des Finances est le comptable principal de la ou des Collectivités Locales dont il a charge de la gestion financière et comptable. A ce titre, il rend compte de sa gestion au juge des comptes de la Cour Suprême. Il est le conseiller financier de l'ordonnateur du budget des collectivités locales qu'il gère.

#### B- Organisation et Fonctionnement de la RFA/L

La RFA/L dispose d'un organigramme qui comprend :

- le Secrétariat Particulier du Receveur,
- cinq divisions que sont :
  - la Division Administrative ;
  - la Division de la Caisse et du Quittancier ;
  - la Division des Pensions ;
  - la Division Visa et Collectivités Locales
  - la Division Comptabilité et Virements.

- onze Recettes Perceptions qui sont:
- La Recette Perception d'Abomey-Calavi ;
  - La Recette Perception d'Allada ;
  - La Recette Perception de l'ex Cotonou 1 ;
  - La Recette Perception de l'ex Cotonou 2 ;
  - La Recette Perception de l'ex Cotonou 4 ;
  - La Recette Perception de l'ex Cotonou 5 ;
  - La Recette Perception de l'ex Cotonou 6 ;
  - La Recette Perception de Ouidah ;
  - La Recette Perception de Toffo ;
  - La Recette Perception de Tori ;
  - La Recette Perception de Zè.

## **Paragraphe 2 : L'état des lieux sur les activités liées au transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral**

L'état des lieux sur les activités liées aux transferts des ressources FADeC sera fondé sur les différentes observations faites à la RFA/L.

### **I-Observations sur les activités de la RFA/L**

Elles sont relatives aux tâches assignées au Receveur des Finances, au Fondé de Pouvoir et aux activités menées dans les divisions.

## **A- L'Administration**

Les activités de la RFA/L sont organisées comme suit :

### **1- Le Receveur des Finances**

Etant la première autorité de la RFA/L, le Receveur des Finances coordonne toutes les activités exercées à l'intérieur de l'Administration. Ainsi, les courriers lui sont transmis à leur arrivée et il y appose son paraphe et ses annotations afin de les affecter aux divisions concernées.

Par ailleurs, il est le supérieur hiérarchique au plan administratif de tous les Receveurs Percepteurs de son arrondissement financier et comptable secondaire de l'Etat. A ce titre, le Receveur des Finances :

- reçoit leurs comptabilités décadaires et leurs rapports d'activités trimestriels ;
- exerce un contrôle sur la régularité de leurs opérations. Le Receveur des Finances opère deux (02) sortes de contrôles : le contrôle sur pièces et le contrôle sur place. Le contrôle sur pièces consiste en la vérification de la présence des pièces justificatives des opérations effectuées au cours d'une période donnée. Quant au contrôle sur place, il concerne les contrôles inopinés du Receveur des Finances dans les postes comptables pour vérifier la régularité de leurs opérations à travers la présence physique des deniers publics et autres valeurs détenues par le chef poste comptable et, si nécessaire, les pièces comptables.

Le Receveur des Finances dans son rôle de caissier de l'Etat se rend à la Division Caisse après l'arrêt des opérations de la journée. Il vérifie l'encaisse du jour dans le livre journal caisse. Ensuite, il procède au contrôle de la concordance entre le calepin de caisse et la décomposition des billets et espèces dans le coffre-fort.

**Conclusion Séquentielle** : le Receveur des Finances veille à **la bonne tenue de la caisse (force)**.

Les mandats de paiement sur crédits délégués lui sont soumis après leur traitement par la division Visa pour qu'il y appose son cachet "**VU BON A PAYER**".

## **2- Le Fondé de Pouvoirs**

Sous l'autorité directe du RF, le Fondé de Pouvoirs (FP) conformément à la note de service n°281/DGTCP/RGF/101 du 31 juillet 2008 de la RF portant attributions du Fondé de Pouvoir, est chargé :

- de coordonner les activités de la Division Comptabilité et d'effectuer les contrôles des opérations de la caisse, des comptabilités saisies avant leur signature par le Receveur des Finances ;
- de veiller à l'envoi des décades à la RGF à bonne date ;
- de centraliser périodiquement les différentes situations statistiques des postes comptables et de la Recette des Finances ;
- de préparer les rapports trimestriels d'activités qu'il soumet à l'appréciation du Receveur des Finances ;
- d'organiser le traitement des mandats de paiement ;
- de signer les bulletins de prise en charge, de liquider les affaires courantes en cas d'absence du Receveur des Finances.

## **3- Le Secrétariat Particulier**

Rattaché au Receveur des Finances, le Secrétariat est chargé :

- de l'accueil et de l'orientation de tous les usagers ;
- de gérer l'agenda du Receveur des Finances ;
- d'enregistrer, de saisir, d'expédier et de conserver les courriers de la RFA/L;

- d'assurer la gestion des courriers confidentiels du Receveur des Finances ;
- de gérer et de transférer aux divisions appropriées tous les appels téléphoniques;
- d'exécuter toutes autres tâches qui lui sont confiées par le Receveur des Finances.

Il s'assure également de la gestion de tous les courriers à l'arrivée et au départ et de bien d'autres tâches déjà spécifiées. En ce qui concerne les courriers à l'arrivée, le secrétaire les réceptionne après décharge et les enregistre. Ces courriers sont ensuite envoyés au Receveur des Finances pour paraphe avant d'être affectés aux Divisions ou RP destinataires. A cette étape, les destinataires apposent leur signature dans le cahier d'enregistrement à la suite de la réception des courriers. Ce même processus est observé et suivi pour l'expédition des courriers qui font l'objet d'une décharge au registre départ par l'agent chargé de l'envoi qui, à son tour, fera décharger le cahier d'enregistrement au niveau des Services destinataires du courrier.

Outre la gestion des courriers, le Secrétariat Particulier est chargé de la réception, du transfert aux divisions concernées et de l'émission de tous les appels téléphoniques ainsi que des messages téléphonés.

**Conclusion Séquentielle : le registre des courriers est tenu en bonne et due forme (force).** Ce registre mentionne le jour, la date, le nom et la signature des différents acteurs.

Nous avons également remarqué que les différentes tâches sont exécutées par un seul agent, qui, malgré cette situation, met tout en œuvre pour accomplir au mieux sa mission.

**Conclusion Séquentielle : manque de personnel au secrétariat (faiblesse)**

## **B -Les divisions**

### **1. la Division Administrative**

Elle est chargée de :

- l'établissement des actes administratifs (certificat de jouissance de congés administratifs, autorisations d'absence et transmission à la DGTCP des notations trimestrielles pour rendement et les bulletins individuels et autres pièces administratives) ;
- la centralisation et les notes annuelles ;
- l'établissement du calendrier des stagiaires et proposition de notes et autres ;
- la photocopie des documents ;
- le suivi de la gestion de sécurité ;
- la gestion des fournitures de bureau et du matériel ;
- l'entretien des bureaux et de l'environnement ;
- l'exécution des menues dépenses ;
- les autres attributions à la demande du Receveur.

### **2. la Division de la Caisse et du Quittancier**

Elle comprend une section encaissement décaissement et une section gestion des quittanciers.

Ses deux sections s'occupent entre autres des opérations de recettes et de dépenses. A cet effet elles sont chargées de la délivrance des quittanciers, de la réception des fonds en approvisionnement de la caisse et des recettes perceptions, du paiement des pensions, salaires et bons de caisse, de la tenue du livre journal, du calepin de caisse, et de la confection des différentes pièces comptables afférentes à ces opérations.

### 3. la Division des Pensions

Elle s'occupe essentiellement du traitement des bulletins de pensions édités chaque mois et réceptionnés par la RFA/L. On distingue plusieurs types de pensions à savoir :

- Les pensions d'ancienneté : le droit à la pension d'ancienneté est acquis lorsque se trouve remplie à la cessation de l'activité, la condition d'âge requise ou de 30 ans de service. Ces pensions sont payées mensuellement.
- Les pensions proportionnelles : le droit à la pension proportionnelle est acquis sans condition d'âge ni de durée de service aux Agents Permanents de l'Etat (APE) mis à la retraite qui ont effectivement accompli 15 ans de service. Elles sont payées mensuellement.
- Les pensions de veuvage et les Pensions Temporaires d'Orphelins (PTO) pour les ayants cause qui sont également payées mensuellement.
- Les pensions françaises sont payées trimestriellement et concernent principalement les anciens combattants et victimes de guerres tandis que les autres types de pensions sont payés mensuellement.

La Division des Pensions a entre autres pour missions à travers de :

- mettre à jour son répertoire de pensionnés ;
- classer les livrets par ordre croissant du millésime ;
- réceptionner les bordereaux détaillés avec les bulletins de pension ;
- contrôler et dépouiller les bulletins de pension ;
- classer ceux-ci dans les livrets correspondants ;
- mettre en paiement les bulletins de pension ;
- répartir par poste les bulletins de pension ;
- centraliser les points d'exécution des pensions des RP et de la RFA/L ;
- confectionner l'état détaillé des précomptes effectués au cours du mois suivi du bordereau de transmission ;

- garder et conserver des fiches « A » accompagnant les livrets de pensions ;
- la transmission des certificats de vie et actes de décès à la Paierie de France (cas des pensions française).

Il est à préciser que l'effectif pléthorique, difficilement contrôlable des pensionnés pendant les périodes de perception des pensions rend plus difficile la gestion des pensions, occasionnant des erreurs telles que la perte des bulletins et leur glissement dans des livrets inappropriés. Tout ceci n'est que la conséquence du traitement manuel des Bulletins de Pension. Malgré cela, la plupart des agents de la Division des Pensions s'emploie à bien accueillir les pensionnés ; ce qui est d'un réconfort moral pour ces derniers.

Conclusion Séquentielle : **bon accueil réservé aux retraités et à leurs ayants droit (force).**

#### 4. la division VISA et Collectivités Locales

Elle comprend une section Collectivités Locales et une section VISA des titres de paiement et des documents y afférents.

La section VISA centralise les fiches de délégation de crédits. Elle procède à la saisie des informations portées sur ces fiches de délégation de crédit. Les mandats de paiement, accompagnés des pièces justificatives transmis par le Préfet du Département, Ordonnateur Secondaire, sont traités comme suit :

- ❖ l'enregistrement des mandats
- ❖ le contrôle de régularité

Il porte sur l'imputation, la nature de la dépense, la signature de l'Ordonnateur Secondaire et du Délégué du Contrôleur Financier (DCF), les montants en lettres et en chiffres, les pièces justificatives, les cachets du DCF et de l'ordonnateur.

Après ce contrôle, les titres sont saisis dans le logiciel SIGFIP. Si ces contrôles sont concluants, les mandats sont revêtus du cachet « VU SANS OPPOSITION » avant d'être soumis au Receveur des Finances pour signature.

❖ la prise en charge

Elle consiste à rendre les crédits disponibles à concurrence du montant des titres de paiement reçus

Cette section produit entre autres diverses situations que sont : la situation mensuelle d'exécution des crédits délégués, la situation mensuelle des salaires des agents des collectivités locales et le point du paiement des mandats reçus.

La section Collectivités Locales quant à elle s'occupe de :

- la centralisation des situations financières (mensuelle) des communes des départements de l'Atlantique et du Littoral.
- l'élaboration du rapport d'activité trimestriel de la RFA/L qui comporte entre autres les rapports des Receveurs Percepteurs.
- l'élaboration de l'état d'exécution des budgets locaux des communes des départements de l'Atlantique et du Littoral.
- l'élaboration de la situation d'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement (mensuelle et trimestrielle) des communes des départements de l'Atlantique et du Littoral.

### **5. la Division de la Comptabilité et Virement**

Elle contrôle, centralise et transfère les opérations de recettes et de dépenses effectuées par la RF et les RP de son ressort ; et opère les virements afférents aux mandats de paiements.

Les contrôles effectués par la section comptabilité sur les opérations des RP se déroulent en plusieurs étapes :

### Apurement et la saisie

Cette étape passe par :

- ✓ la comparaison des totaux des bandes machines avec l'extrait du grand livre récapitulatif ;
- ✓ la vérification de la concordance des montants des pièces avec ceux des bandes tirées des machines ;
- ✓ la vérification de l'exactitude du classement des pièces par compte ;
- ✓ le contrôle du respect des textes qui fondent l'exécution de certaines opérations
- ✓ la saisie des fiches d'écritures grâce au progiciel « **ASTER** » après avoir vérifié la présence effective des pièces justificatives.
- ✓ Conclusion Séquentielle : **utilisation d'un progiciel de traitement des données comptables (force)**. Ce progiciel comporte déjà tous les schémas d'écritures comptables dans le cadre de la tenue de la comptabilité de l'Etat, lorsque les écritures comptables ne sont pas encore clôturées, la Division peut les rectifier (étape de saisie) ou peut les annuler et les reprendre (étape de comptabilisation) mais dès qu'elles sont clôturées, la Division ne peut procéder à aucune modification sans l'apport des techniciens de ce progiciel. Cette situation bloque systématiquement le processus de traitement des comptabilités.

Conclusion Séquentielle : **Impossibilité de rectifier les écritures comptables clôturées dans le progiciel Aster (faiblesse)**.

### Préparation de la décade

La section élabore les fiches de transfert, les relevés de recettes et de dépenses de la période. Elle met à jour le grand livre récapitulatif et prépare, le bordereau de développement de recettes qu'elle élabore (selon les cas par jour ou par décade).

### **Centralisation comptable**

Elle a lieu en fin de décade et se fait grâce au progiciel « **ASTER** ». On distingue la comptabilité de la RFA/L et celle des autres postes comptables de l'arrondissement financier. Toute la décade est ensuite soumise à la signature du Receveur des Finances. Après la signature, toutes les pièces bien emballées, sont envoyées à la RGF par décade.

Quant à la section virement, elle assure le règlement des dépenses payables par virement postal ou bancaire. Elle suit la position et les mouvements du compte bancaire de la RFA/L.

Malgré l'organisation rationnelle du travail au niveau de la Division Comptabilité et Virement qui résulte de la bonne répartition des tâches entre les agents, du respect du temps de traitement des comptabilités et de la détermination des agents de la Division, on note que l'envoi des comptabilités décadaires à la RGF est effectué avec un retard.

**Conclusion Séquentielle : la persistance d'un léger retard dans le traitement et la transmission des comptabilités décadaires à la RGF (faiblesse).**

Nous avons également remarqué que les décades après traitement sont disposés pèle mèle sur les bureaux et à même le sol.

**Conclusion Séquentielle : l'absence de local devant abriter les archives (faiblesse).**

La Division Comptabilité et Virement s'occupe de la tenue du livre journal banque et du suivi des mouvements du compte qui enregistre les approvisionnements et les mouvements de fonds vers la caisse. Elle réalise aussi l'état de rapprochement bancaire qui consiste essentiellement en la vérification de la concordance des écritures du compte banque tenu par la RFA/L et du compte de la RFA/L tenu par la banque.

En plus des tâches inhérentes à ses attributions, la Division Comptabilité et Virement s'occupe de la gestion des différentes subventions que l'Etat envoie dans les départements de l'Atlantique et du Littoral.

Le Receveur Général des Finances par le biais du Service de la Comptabilité et du Service des Collectivités locales de la DGTCP met ces subventions à la disposition de la RF, d'abord sous forme de Bordereau de Transfert de Recettes (BTR) suivi d'une fiche d'écriture et de la décision de répartition et, enfin intervient l'approvisionnement du compte banque de la RF du montant inscrit sur le BTR.

En effet, les BTR arrivent chez le Receveur des Finances qui les affecte à la Division Comptabilité. Cette Division s'occupe à son tour de les transférer à chaque RP en faisant des BTR détaillés comportant le montant revenant à chacun des bénéficiaires sur la base des décisions ou arrêtés de répartition.

Les subventions que la RF se charge de transférer aux communes sont multiples, il s'agit notamment :

- ❖ des subventions aux écoles
- ❖ des subventions aux collèges
- ❖ des subventions pour le paiement des agents de santé recrutés sur mesure sociale ;
- ❖ des subventions accordées à la Direction Départementale de la Santé (DDS);
- ❖ des subventions accordées à la Direction Départementale de l'Enseignement Maternel et Primaire (DDEMP) ;
- ❖ des subventions accordées aux agents de transmission de la Préfecture ;
- ❖ des subventions accordées aux Circonscriptions Scolaires (CS) ;
- ❖ des subventions aux communes :

- les ressources du FAST-TRAK pour appuyer les communes dans le fonctionnement des cantines scolaires, la construction et l'équipement des salles de classes au niveau de l'enseignement primaire.
- Le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) qui est le mécanisme national d'appui au financement de leur développement, un instrument de mobilisation et de transfert de ressources publiques aux communes. Le FADeC est institué par décret n° 2008-276 du 19 mai 2008 et dispose de deux guichets, à savoir « le FADeC affecté » et « le FADeC non affecté ».

« **Le FADeC non affecté** » finance le fonctionnement et les investissements des communes.

Avant que les procédures de transfert des fonds ne soient enclenchées, intervient d'abord l'abondement du FADeC. Cette première phase de l'abondement est suivie de la mobilisation des ressources par l'Etat et de la mobilisation de la contribution par les partenaires.

A l'issue de cette mobilisation, le calendrier de versement de la part de l'Etat est fixé comme suit : 30% en février, 40% en mai et 30% en septembre.

Le tableau suivant décrit de façon succincte le processus de transfert des ressources du « FADeC non affecté » aux Receveurs Percepteurs.

**Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral**

Tableau n°1 : Processus de transfert des ressources « FADeC non affecté »

Activités	Tâches	Responsable	Délai
Mandatement	l'ordonnateur délégué du MDGLAAT émet sur la base de la décision de répartition des ressources non affectées produites par la CONAFIL une décision de mandatement et un mandat de paiement par département et le transmet à la RGF	MDGLAAT	Janvier / février de l'année N
Prise en charge par la RGF des mandats émis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A la réception des mandats émis, la RGF les affecte au service de la dépense</li> <li>- Le service de la dépense procède à la prise en charge comptable des mandats reçus et prépare la consignation de la dépense dans le compte FADeC</li> <li>- Le service de la trésorerie constate la consignation de la dépense</li> </ul>	RGF/ DGTCP	Janvier / Février de l'année N
Transferts des ressources du FADeC aux communes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Service des Collectivités Locales (SCL) de la DGTCP ou le service de la comptabilité établit les BTR sur la base des montants individualisés revenant à chaque commune tels que fixés par les décisions de répartition des ressources</li> <li>- Les BTR sont transmis aux RF qui les notifient aux RP concernés</li> <li>- Le service de trésorerie opère les transferts de fonds directement sur les comptes FADeC respectifs des RP suivant les tranches successives prévues</li> <li>- Les RP informent les Maires concernés de la réception des fonds et mettent à jour leurs livres-journaux</li> </ul>	RGF/ DGTCP	15 jours

Source : manuel de procédure FADeC

Aux termes de ce processus, les communes entrent en possession des fonds afin de les utiliser aux lignes de dépenses auxquelles ils sont destinés. Toutefois nous avons remarqué que le calendrier de transfert des ressources par l'Etat aux communes tel que précisé ci-dessus n'est pas respecté, et les communes n'ont plus le temps et les ressources financières nécessaires pour exécuter efficacement leur budget. Il y a donc

**Conclusion Séquentielle : retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral (faiblesse).**

Le tableau suivant présente le point des ressources du « FADeC non affecté » transférées aux communes de l'Atlantique et du Littoral de 2008 à 2012.

**Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique  
et du Littoral**

**Tableau n°2 : Point des ressources «FADeC non affecté » transférées de 2008 à 2012**

Communes	2008	2009	2010	2011	2012	Total en FCFA
Abomey Calavi	119 949 279	170 458 737	102 240 416	225 487 842	228 636 115	<b>846 772 390</b>
Allada	94 545 029	99 028 369	82 163 462	181 465 653	198 135 536	<b>655 338 049</b>
Kpomassè	86 843 444	94 374 255	76 526 702	155 685 060	166 132 952	<b>579 562 413</b>
Ouidah	74 846 461	88 188 033	64 366 890	141 452 186	142 562 585	<b>511 416 155</b>
So-Ava	90 537 932	96 164 017	80 337 312	169 137 943	181 056 435	<b>617 233 639</b>
Toffo	85 549 471	92 320 111	74 358 613	164 955 128	173 626 975	<b>590 810 298</b>
Tori Bossito	74 509 656	92 356 733	67 890 416	143 101 567	137 645 723	<b>515 504 095</b>
Zè	88 474 888	96 066 740	79 442 289	174 407 914	179 434 042	<b>617 825 874</b>
Cotonou	893 295 753	985 630 332	880 290 092	1 108 937 610	1 233 061 143	<b>5 101 214 930</b>
<b>Total</b>	<b>1 608 511 913</b>	<b>1 814 587 327</b>	<b>1 507 616 194</b>	<b>2 464 630 904</b>	<b>2 640 291 506</b>	

Source : CONAFIL

Nous constatons qu'en 2008, le montant total des ressources « FADeC non affecté » octroyées aux communes de l'Atlantique et du Littoral était de **1 608 551 913 FCFA**. Ce montant a connu une légère évolution en 2009 soit **1 814 587 327 FCFA**. En 2010, on note une diminution par rapport aux montants respectifs des deux précédentes années soit, **1 507 616 194 FCFA**. Par contre, en 2011, on constate une augmentation considérable de ce montant qui s'élève à **2 464 630 904 FCFA** et à **2 640 291 506 FCFA** en 2012.

**Conclusion Séquentielle : transfert effectif des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral et de l'augmentation du montant des ressources « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral (force).**

« **Le FADeC affecté** » concerne les dotations par secteur de compétences transférées et devant s'opérationnaliser dans le cadre des Plans de Déconcentration et de Décentralisation (2D) de chaque ministère. Cette dotation n'est mobilisable que si le ministère sectoriel a prévu des activités et des

ressources inscrites au budget. Les Ministères en charge de l'Enseignement Maternel et Primaire, de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle, de la Santé, de l'Eau et de l'Agriculture sont les ministères pilotes pour expérimenter les transferts au titre des dotations affectées.

Le transfert des ressources du « FADeC affecté » suit un processus beaucoup plus simplifié que celui des dotations du « FADeC non affecté ». Le processus est le suivant :

- ✓ le ministre concerné prend un arrêté fixant la répartition des ressources du « FADeC affecté » à chaque commune bénéficiaire ;
- ✓ le service comptabilité de la Direction en charge des ressources financières du ministère sectoriel élabore un projet de décision de mandatement sur la base de l'arrêté de répartition, qu'il soumet ensuite à la signature du ministre ;
- ✓ sur la base de la décision de mandatement les fonds sont envoyés directement dans les comptes des communes ;
- ✓ le service budget de la Direction en charge des ressources financières du ministère transmet une copie de la décision de mandatement aux communes pour qu'elles sachent le montant exact des fonds qui leur ait attribué.

Les tableaux suivants présentent les points des ressources du « FADeC affecté » transférées aux communes de l'Atlantique et du Littoral de 2010 à 2012 par les ministères sectoriels.

**Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique  
et du Littoral**

**Tableau n° 3 :** Point des ressources du « FADeC affecté » transférées par le Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire (MEMP) aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Communes	Montants en FCFA			Total
	2010	2011	2012	
Abomey Calavi	-	175 602 011	66 704 026	242 306 037
Allada	-	107 809 585	48 611 026	156 420 611
Kpomassè	-	102 139 585	42 941 026	145 080 611
Ouidah	-	78 427 007	47 529 026	125 956 033
So-Ava	-	67 866 007	36 968 026	104 834 033
Toffo	-	132 475 163	44 976 026	177 451 189
Tori Bossito	-	70 982 007	40 084 026	111 066 033
Zè	-	106 164 585	46 966 026	153 130 611
Cotonou	-	120 151 974	89 254 024	209 405 998
<b>Total</b>	-	<b>961 617 924</b>	<b>464 033 232</b>	<b>1 425 651 156</b>

Source : CONAFIL

En 2010, les annonces de transfert du MEMP aux communes n'ont pas été effectives.

**Tableau n°4 :** Point des ressources du « FADeC affecté » transférées par le ministère de la Santé aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Communes	Montants en FCFA			Total
	2010	2011	2012	
Abomey Calavi	27 500 000	37 500 000	33 000 000	98 000 000
Allada	15 000 000	-	-	15 000 000
Kpomassè	25 000 000	32 500 000	46 000 000	103 500 000
Ouidah	25 000 000	27 500 000	29 500 000	82 000 000
So-Ava	29 000 000	28 500 000	30 000 000	87 500 000
Toffo	-	-	-	-
Tori Bossito	-	-	6 000 000	6 000 000
Zè	27 500 000	29 500 000	32 500 000	89 500 000
Cotonou	100 707 894	51 396 721	32 851 105	184 955 720
<b>Total</b>	<b>249 707 894</b>	<b>206 896 721</b>	<b>209 851 105</b>	<b>666 455 720</b>

Source : CONAFIL

Dans le secteur de la santé on constate que la commune d'Allada n'a pas reçu de subventions pour les années 2011 et 2012, la commune de Toffo n'a également pas reçu au cours des années 2010, 2011 et 2012 ; de même que la commune de Tori bossito qui n'a pas reçu de subventions pour les années 2010 et 2011.

Conclusions Séquentielles:

- ❖ **interruption de l'octroi des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune d'Allada (faiblesse),**
- ❖ **début tardif de l'octroi des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Tori bossito (faiblesse),**
- ❖ **non transfert des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Toffo (faiblesse).**

Tableau n°5 : Point des ressources du « FADeC affecté » transférées par le Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Communes	Montants en FCFA			Total
	2010	2011	2012	
Abomey Calavi	9 206 000	16 126 600	25 404 675	50 737 275
Allada	11 714 000	61 790 075	-	73 504 075
Kpomassè	53 118 675	12 885 400	-	66 004 075
Ouidah	-	19 403 250		19 403 250
So-Ava	-	14 360 550	-	14 360 550
Toffo	8 486 000	55 239 275	-	63 725 275
Tori Bossito	50 909 675	10 455 500		61 365 175
Zè	14 932 000	26 925 200	-	41 857 200
Cotonou	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>148 366 350</b>	<b>217 185 850</b>	<b>25 404 675</b>	<b>390 956 875</b>

Source : CONAFIL

En 2012, seule la commune d'Abomey Calavi a reçu des subventions dans le secteur de l'eau et de l'énergie.

Conclusion Séquentielle : **interruption de l'octroi des ressources du « FADeC affecté » à la quasi-totalité des communes de l'Atlantique dans le secteur de l'eau et de l'énergie en 2012 (faiblesse).**

Il est également important de souligner que la commune de Cotonou n'est pas bénéficiaire de ressources FADeC affecté dans le secteur de l'eau et de l'énergie au cours des trois dernières années.

**Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique  
et du Littoral**

**Conclusion Séquentielle : non transfert des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de l'eau et de l'énergie à la commune de Cotonou (faiblesse).**

Tableau n°6 : Point des ressources du « FADeC affecté » transférées par le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Communes	Montants en FCFA			Total
	2010	2011	2012	
Abomey Calavi	-	-	-	
Allada				
Kpomassè	-	-	-	
Ouidah	-	-		
So-Ava	-	-	-	
Toffo	-	-	-	
Tori Bossito	-	-		
Zè	-	-	-	
Cotonou	-	546 000 000	-	546 000 000
<b>Total</b>		546 000 000		546 000 000

Source : CONAFIL

En 2010, en 2011 et en 2012, aucune commune de l'Atlantique n'a reçu de subventions dans le secteur de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle. Cela est dû au fait qu'aux termes de la loi, les compétences inhérentes au Ministère en charge de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Professionnelle sont transférables seulement aux communes à statut particulier, et dans les départements de l'Atlantique et du Littoral seule la ville de Cotonou est une commune à statut particulier. Néanmoins, la commune de Cotonou n'a reçu de dotation affectée qu'en 2011.

**Conclusion Séquentielle : inconstance de l'octroi des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle à la commune de Cotonou (faiblesse).**

**La gestion du FADeC** : le FADeC est administré par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL). Créée par décret n° 2008-274 du 19 mai 2008.

La gestion du FADeC repose sur un Manuel de procédures et un système de suivi. Elle fait l'objet d'audits périodiques effectués par les corps de contrôle de l'Etat, notamment des missions d'inspection de l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF). Par ailleurs, depuis la mise en place du FADeC en 2008, deux audits ont été réalisés et couvrent les exercices de 2008 et 2009 et ceux de 2010 et 2011.

Nous devons insister sur le fait que le transfert des ressources financières notamment le transfert des ressources du FADeC accompagnent le transfert des compétences aux communes.

Au Bénin, la répartition des compétences entre l'Etat et les communes se décline en trois types de compétences, à savoir les compétences propres des communes, les compétences partagées entre l'Etat et les communes et les compétences déléguées aux communes par l'Etat.

La commune dispose de compétences propres en tant que collectivité territoriale décentralisée, et exerce sous le contrôle de l'autorité de tutelle, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'Etat. Elle concourt avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie (compétences déléguées par la loi).

Ainsi, plusieurs compétences sont susceptibles d'être déléguées aux communes dans le cadre de la décentralisation. Mais bon nombre de ces compétences sont toujours exercées par les ministères, notamment les ministères sectoriels chargés du transfert des ressources du « FADeC affecté », tel que ceux qui ont à leur charge la santé, l'éducation, l'agriculture.

Conclusion Séquentielle : **difficultés dans le transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral (faiblesse).**

## **II- Inventaire des éléments de l'observation de stage**

Cet inventaire se fera en deux volets :

### **A- Inventaire des atouts : forces et opportunités**

- 1- la bonne tenue de la caisse
- 2- le registre des courriers est tenu en bonne et due forme
- 3- un bon accueil réservé aux retraités et à leurs ayants droits
- 4- l'utilisation d'un progiciel de traitement des données comptables
- 5- transfert effectif des ressources du « FADeC non affecté » aux communes
- 6- l'augmentation du montant des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

Ces atouts sont balancés par des faiblesses.

### **B- Inventaire des problèmes: faiblesses et menaces**

- 1- un manque de personnel au secrétariat
- 2- l'impossibilité de rectifier les écritures comptables clôturées dans le progiciel Aster
- 3- la persistance d'un léger retard dans le traitement et la transmission des comptabilités décadaires au RGF
- 4- l'absence de local devant abriter les archives
- 5- une interruption de l'octroi des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune d'Allada

- 6- un début tardif de l'octroi des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Tori bossito
- 7- un non transfert des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Toffo
- 8- une interruption de l'octroi des ressources FADeC affecté à la quasi-totalité des communes de l'Atlantique dans le secteur de l'eau et de l'énergie en 2012
- 9- un non transfert des ressources FADeC affecté dans le secteur de l'eau et de l'énergie à la commune de Cotonou
- 10- une inconstance de l'octroi des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle à la commune de Cotonou
- 11- un retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral
- 12- des difficultés dans le transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

## **Section deuxième: Ciblage de la problématique de l'étude**

Il s'agit d'effectuer le choix de la problématique de l'étude, de la spécifier et d'en déterminer ses séquences de résolution.

### **Paragraphe 1: Choix et spécification de la problématique.**

Après le choix de la problématique, nous allons procéder à sa spécification.

#### **I- Choix de la problématique**

Nous regrouperons par centres d'intérêts les problèmes spécifiques dans un tableau, cela nous permettra de détecter toutes les problématiques possibles. Nous choisirons ensuite, la problématique la plus pertinente comme problématique de notre étude et nous procéderons enfin à la formulation du thème de l'étude.

## Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Tableau n°7 : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Organisation de la RFA /L	-un manque de personnel au secrétariat -l'absence de local devant abriter les archives	Non disponibilité de ressources matérielles et humaines indispensables à l'organisation de travail à la RFA/L	Problématique du renforcement des ressources matérielles et humaines à la RFA/L
2	Tenue de la comptabilité générale de l'Etat au niveau de la RFA/L	-l'impossibilité de rectifier les écritures comptables clôturées dans le progiciel Aster -la persistance d'un léger retard dans le traitement et la transmission des comptabilités décennales au RGF	Tenue non efficiente de la comptabilité générale de l'Etat au niveau de la RFA/L	Problématique d'une bonne tenue de la comptabilité générale de l'Etat au niveau de la RFA/L
3	processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral	- une interruption de l'octroi des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune d'Allada - un début tardif de l'octroi des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Tori bossito -un non transfert des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Toffo - une interruption de l'octroi des ressources FADeC affecté à la quasi totalité des communes de l'Atlantique dans le secteur de l'eau et de l'énergie en 2012 -un non transfert des ressources FADeC affecté dans le secteur de l'eau et de l'énergie à la commune de cotonou - un retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'atlantique et du littoral -.des difficultés dans le transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'atlantique et du littoral -une inconstance de l'octroi des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle à la commune de cotonou	Dysfonctionnements observés dans processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral	Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Source : synthèse des éléments de l'état des lieux

Tous les problèmes spécifiques identifiés plus haut sont regroupés en trois grandes problématiques. Ces trois problématiques convergent vers le bon fonctionnement de la RFA/L, l'optimisation du système organisationnel de ce poste comptable, et le transfert des ressources FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral. Mais étant donné que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous procéderons à une analyse afin de choisir celle qui nous semble la plus pertinente.

Rappelons les trois problématiques que nous avons ciblées,

- Problématique du renforcement des ressources matérielles et humaines à la RFA/L (problématique n°1)
- Problématique d'une bonne tenue de la comptabilité générale de l'Etat au niveau de la RFA/L (problématique n°2)
- Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral (problématique n°3)

Le choix de notre problématique sera orienté non seulement dans le souci de mettre en application les notions acquises au cours de notre formation en Administration des Finances et du Trésor, mais également par la nécessité de contribuer à une atteinte des objectifs de développement des communes relevant de la RFA/L.

En effet, la problématique n°1 relative au renforcement des ressources matérielles et humaines de la RFA/L est beaucoup plus liée au concept de la gestion des ressources ; sa résolution ne relève pas exclusivement de notre domaine d'apprentissage.

En ce qui concerne la problématique n° 2, relative à la bonne tenue de la comptabilité générale de l'Etat au niveau de la RFA/ L, elle nous semble peu pertinente, car des mesures sont entrain d'être prises pour remédier aux problèmes spécifiques inhérents à cette problématique.

Nous retenons donc la problématique n°3 liée aux conditions de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral comme sujet de nos réflexions, car elle revêt pour nous une importance capitale. Sa résolution constituera probablement une avancée notable dans le processus de développement des communes de l'Atlantique et du Littoral.

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

**« Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral ».**

Dans cette optique, il est impérieux de préciser les problèmes spécifiques à étudier dans la spécification de la problématique choisie se rapportant à ce thème.

## **II- Justification et spécification de la problématique choisie**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'Administration Territoriale, le Gouvernement, avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), a décidé de renforcer le processus de transfert des ressources financières aux communes à travers la création du FADeC, afin de rendre les communes plus aptes et plus efficaces dans l'exercice de leurs compétences et dans la dynamique du développement local.

Le FADeC est une mesure d'accompagnement du gouvernement et des PTF pour réduire la pauvreté et faire de chaque commune un espace de développement. C'est un instrument de financement du développement à la base.

L'amélioration des conditions de vies des populations à la base, devrait donc être beaucoup plus perceptible qu'il ne l'est actuellement, étant donné que la mise en œuvre du mécanisme du FADeC a débuté depuis 2008.

Pourquoi donc cet état de chose ? Les communes disposent-elles à temps des ressources pour exécuter les dépenses sur financement FADeC afin d'atteindre les objectifs de développement inhérents à ce mécanisme ?

Face à ces nombreuses interrogations, la problématique liée **aux conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral** est d'actualité.

Il convient de rappeler que cette problématique se libelle à travers le problème général suivant « les dysfonctionnements observés dans le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral » et les problèmes spécifiques ci-après :

- ✓ une interruption de l'octroi des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune d'Allada
- ✓ un début tardif de l'octroi des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Tori bossito
- ✓ un non transfert des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Toffo
- ✓ une interruption de l'octroi des ressources FADeC affecté à la quasi-totalité des communes de l'Atlantique dans le secteur de l'eau et de l'énergie en 2012
- ✓ un non transfert des ressources FADeC affecté dans le secteur de l'eau et de l'énergie à la commune de Cotonou
- ✓ un retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral
- ✓ les difficultés dans le transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral
- ✓ une inconstance de l'octroi des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle à la commune de Cotonou

Ces problèmes spécifiques ne peuvent tous être examinés dans le cadre d'un mémoire. C'est pourquoi, nous en retiendrons trois qui nous paraissent les plus pertinents pour la résolution du problème général. La résolution des problèmes relatifs à l'interruption de l'octroi des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune d'Allada, au début tardif de l'octroi des

ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Tori bossito, non transfert des ressources « FADeC affecté » dans le secteur de la santé à la commune de Toffo, à l'interruption de l'octroi des ressources FADeC affecté à la quasi totalité des communes de l'Atlantique dans le secteur de l'eau et de l'énergie en 2012, une inconstance de l'octroi des ressources du « FADeC affecté » dans le secteur de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle à la commune de Cotonou, peuvent trouver leurs solutions dans la résolution du problème spécifique relatif à l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » à certaines communes de l'Atlantique et du Littoral

Au regard de ce qui précède il ressort que trois problèmes spécifiques feront l'objet de nos réflexions dans le cadre de la problématique en résolution, notamment :

- l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral
- un retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral
- les difficultés dans le transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral

La résolution de ces trois problèmes spécifiques nous paraît, sans aucune prétention, salubre pour contribuer à une amélioration du processus transfert des ressources du « FADeC affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral. Cette résolution passe par la détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique spécifiée.

## **Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée**

Les problèmes spécifiques constituent les manifestations du problème général et la résolution de ceux-ci implique celle du problème général.

Ainsi notre vision de résolution s'articulera dans un premier temps autour des approches génériques ou théories relatives à chaque problème spécifique et dans un second temps, il s'agira de préciser les différentes séquences de résolution de la problématique.

### **I- Vision globale de résolution des problèmes spécifiques**

- Approche théorique relative au problème spécifique n°1 :

Le transfert des ressources du « FADeC affecté » aux communes constitue une étape majeure dans l'amélioration de la gouvernance locale.

L'approche théorique de résolution du problème spécifique relatif à l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral sera basée sur la mise en place de mécanismes économiques et financiers pouvant assurer la prévision, la mobilisation et le transfert des ressources FADeC affecté aux communes de l'Atlantique et du littoral.

- Approche théorique relative au problème spécifique n°2 :

L'importance des ressources du FADeC pour le développement des communes n'est plus à démontrer et lorsque ces ressources sont transférées avec retard aux communes, cela engendre forcément un faible taux d'exécution des dépenses sur financement FADeC par les communes. Nous préconisons pour la résolution du problème spécifique relatif au retard dans le transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral une approche théorique axée sur le respect des délais de transfert des ressources du FADeC aux communes par le pouvoir central.

- Approche théorique relative au problème spécifique n°3 :

Nous préconisons pour la résolution de ce problème spécifique une approche théorique centrée sur la mise en œuvre effective des décisions politiques. La synthèse des différentes approches de résolutions des problèmes spécifiques identifiés se présente comme suit dans le tableau suivant.

## Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Tableau n°8 : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques

N°	Problèmes spécifiques	Approches de résolution retenues
1	l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral	Une approche théorique de résolution basée sur la mise en œuvre effective des décisions politiques.
2	le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral	une approche théorique axée sur le respect des délais de transfert des ressources du FADeC aux communes par le pouvoir central.
3	Les difficultés dans le transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral.	une approche théorique centrée sur la mise en place de mécanismes économiques et financiers pouvant assurer la prévision, la mobilisation et le transfert des ressources FADeC affecté aux communes de l'Atlantique et du littoral..

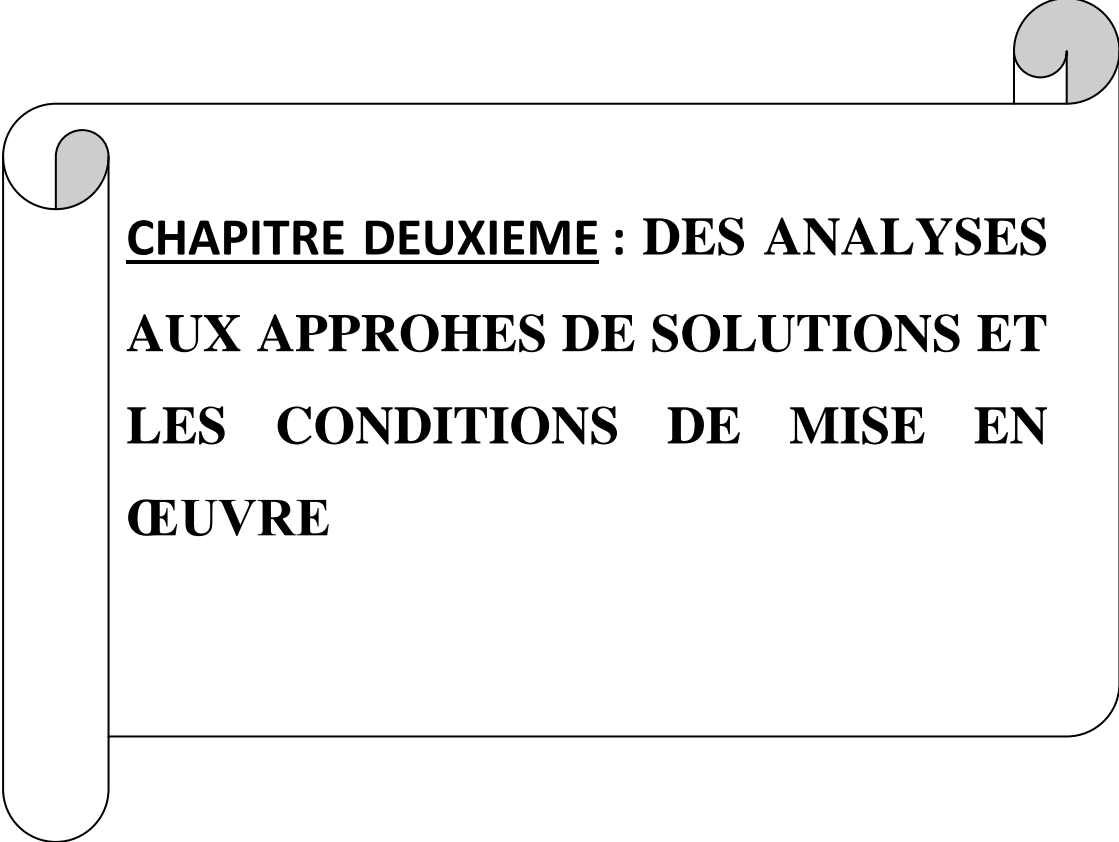
Source : nos investigations

### II- Séquences de résolution de la problématique

Pour la résolution de la problématique intitulée : « Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral », nous suivons 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
- la construction du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

Nous aborderons dans, le second chapitre sera consacré à la présentation du cadre théorique et méthodologique de notre étude ainsi qu'à celle des résultats de nos enquêtes et approches de solutions.



**CHAPITRE DEUXIEME : DES ANALYSES  
AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET  
LES CONDITIONS DE MISE EN  
ŒUVRE**

Dans ce chapitre un bref énoncé de la démarche méthodologique adoptée pour résoudre la problématique relative aux Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral sera présenté, ensuite interviendra la fixation des objectifs pour chaque niveau d'analyse, la détermination de la cause la plus plausible correspondant à chaque problème spécifique en vue de formuler les hypothèses de travail et la présentation de la revue de littérature. Enfin nous aborderons les approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre suite aux enquêtes et vérifications des hypothèses.

## **Section première : le cadre théorique et méthodologique de l'étude**

La présentation du cadre théorique de l'étude (paragraphe 1) précède celle de la méthodologie de l'étude (paragraphe 2)

### **Paragraphe 1 : les objectifs et la revue de littérature**

Elle se focalisera d'abord sur les objectifs et hypothèses de l'étude (I) ensuite sur le tableau de bord de l'étude (II) et enfin sur la revue de littérature (III).

#### **I- Objectifs et hypothèses de l'étude**

Avant de fixer les objectifs et de formuler les hypothèses, rappelons le problème général et les problèmes spécifiques s'y rapportant.

Problème général : dysfonctionnements observés dans le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Problèmes spécifiques :

- l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral

- un retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral
- les difficultés dans le transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral

### **A- Objectifs de l'étude**

Comme les problèmes, les objectifs de notre étude se déclinent en objectif général et en objectifs spécifiques.

#### **1. Objectif général**

L'objectif général de notre étude est de déterminer les conditions nécessaires à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

#### **2. Objectifs spécifiques**

Les objectifs spécifiques se rapportent respectivement aux problèmes spécifiques identifiés. Ainsi, on a :

- ❖ Objectif spécifique n°1 : rechercher les mesures permettant le transfert effectif des ressources « FADeC affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral
- ❖ Objectif spécifique n°2 : déterminer les conditions pour rendre plus rapide la procédure de transfert du FADeC
- ❖ Objectif spécifique n° 3 : identifier les conditions d'un meilleur transfert de compétences aux communes par le pouvoir central

Pour atteindre ces objectifs, il importe d'identifier les causes auxquelles il faudra s'attaquer pour réussir la résolution de chaque problème. Pour y parvenir, nous formulons des hypothèses par rapport aux problèmes à résoudre.

## **B- Hypothèses de recherches**

Avant de formuler les hypothèses de recherche, il s'avère nécessaire d'identifier les causes liées à chaque problème.

### **1- Formulation des causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1**

Sur la base de nos observations de stage nous pouvons estimer que l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral peut être due à deux causes que sont :

- la réticence des ministères sectoriels à accompagner le transfert des ressources financières aux communes ;
- le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plans de Décentralisation et de Déconcentration (2D) dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources financières.

Nous avons remarqué que même après plusieurs années d'exercice de la décentralisation, plusieurs compétences dévolues aux communes du fait de la loi continuent d'être exercées par les ministères sectoriels. Si ces compétences ne sont pas transférées aux communes il ne peut y avoir transfert de ressources. Mais compte tenu de la volonté manifeste des dirigeants politiques à opérer le transfert des ressources aux communes nous pensons que la réticence des ministères sectoriels à accompagner le transfert des ressources financières aux communes ne saurait justifier le problème spécifique n°1.

Le plan 2D est un outil programmatique qui permet à chaque ministère sectoriel de réaliser une bonne articulation des stratégies et objectifs du secteur en lien avec la décentralisation c'est-à-dire les communes.

L'élaboration d'un plan 2D prend en compte plusieurs éléments, notamment : la présentation de la stratégie du secteur ; le partage des fonctions entre acteurs au

sein de l'administration ; les mécanismes institutionnels à adapter et les textes nécessitant une adaptation ; **le mode de transfert de compétences aux collectivités territoriales ainsi que les mesures de transfert de ressources et d'accompagnement**, etc.

Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire apparaît comme le plus volontaire en matière de 2D. Dès 2006, il a créé une Direction de la Décentralisation Scolaire et de la Coopération, puis en 2008, il a défini un Schéma de déconcentration de l'administration scolaire et a mis en place avec le MDGLAAT et l'ANCB un Comité technique d'appui à la décentralisation. C'est aussi le premier Ministère à avoir procédé à des transferts financiers aux communes, d'abord en 2006 pour l'entretien et la réparation des infrastructures scolaires, puis à partir de 2010 pour la construction et l'équipement des infrastructures.

L'importance des plans 2D pour l'effectivité du transfert et l'efficacité des dotations FADeC et plus précisément les dotations «FADeC affecté » n'est plus à démontrer, mais force est de constater que la quasi-totalité des ministères sectoriels devant se charger du transfert de compétences et de ressources aux communes ne dispose pas de plan 2D. c'est pour cela nous formulons l'hypothèse suivante : **le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plan 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources explique l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral (hypothèse n°1).**

## **2- Formulation des causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2**

Le vote de la Loi de Finances de l'année marque le début de l'exercice budgétaire de tous les organes et institutions de l'Etat, dont le budget repose soit

sur le budget général de l'Etat lui même, soit sur les comptes annexes, soit sur les comptes spéciaux du Trésor. Ainsi, c'est à l'issue du vote de la Loi de Finances qu'on connaît le montant des subventions (dont FADeC) accordées aux communes par l'Etat. On pourrait donc amener à croire que le fait que la mise en œuvre du budget de la commune dépende du vote de la Loi de Finances initiale explique le retard dans le transfert du FADeC, mais depuis quelques années le Budget Général de l'Etat est voté par l'Assemblée Nationale dans les délais prescrit par la Loi.

En outre, la procédure du FADeC proprement dite, loin d'être une procédure adéquate, demeure une procédure longue et lente et ce, malgré que le manuel de procédures du FADeC renseigne sur les délais à respecter au cours de la procédure de mise à disposition des subventions au profit des communes. En effet, même si on considérait le vote tardif de la Loi de Finances de l'année et que la procédure du FADeC était rapide, on ne constaterait pas un aussi grand retard dans le transfert des fonds aux communes. La cause réelle du problème se situe donc dans la lenteur et la lourdeur de la procédure de transfert du FADeC aux communes. Nous retiendrons donc au total comme hypothèse que **le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral est dû à la lenteur et la lourdeur de la procédure du FADeC (hypothèse n°2).**

### **3- Formulation des causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3**

Les difficultés de transfert de compétences aux communes de l'Atlantique et du Littoral peuvent être dues à plusieurs raisons. Mais nous n'avons identifié que deux (02) tel qu'il suit

- le manque de volonté politique de l'Etat ;

- la crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat.

Le manque de volonté politique de l'Etat pourrait expliquer le faible niveau de transfert de compétences, et ceci pour plusieurs raisons : la rédaction des avants projets de loi s'était achevée en Août 1993 au séminaire de Lokossa alors que le vote des lois sur la décentralisation n'était intervenu qu'en 1997 soit quatre (04) ans après. La promulgation de ces lois n'avait eu lieu qu'en janvier 1999 soit deux (02) ans après leur vote par l'assemblée nationale. Mais, la création d'un ministère de la décentralisation en elle seule nous paraît suffisante pour amorcer le transfert de compétences et de ressources aux communes. Donc, cette cause ne nous paraît pas plausible.

En revanche, la crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat justifie aisément les difficultés de transfert de compétences car si l'Etat transfère toutes les compétences, il court le risque de perdre son pouvoir, son influence.

Nous pouvons alors formuler notre hypothèse comme suit : **La crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat justifie les difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral. (Hypothèse n°3).**

### **C. Synthèse des préoccupations**

La synthèse se fera par le biais du Tableau de Bord de l'Etude qui est un instrument de regroupement des grands centres d'intérêt de la recherche effectuée, il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de méthodologie à adopter, la revue de la littérature, du diagnostic puis des approches de solutions. Il renseigne sur la problématique choisie à travers le problème général, les différents problèmes spécifiques retenus, les objectifs de

## Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

l'étude, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de l'étude.

Tableau n°9 : Tableau de Bord de l'étude sur les conditions du transfert optimal des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	
<b>Niveau général</b>	<u>Problème général</u> : Dysfonctionnements observés dans le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral	<u>Objectif général</u> déterminer les conditions nécessaires à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral	-	-	
<b>N I V E A U  S P E C I F I Q U E S</b>	1	l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral.	rechercher les mesures permettant le transfert effectif des ressources « FADeC affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral	Le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plan 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources.	le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plan 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources explique l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral
	2	le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral	déterminer les conditions pour rendre plus rapide la procédure de transfert du FADeC	la lenteur et la lourdeur de la procédure du FADeC	le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'atlantique et du littoral est dû à la lenteur et la lourdeur de la procédure du FADeC
	3	Les difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral	identifier les conditions d'un meilleur transfert de compétences aux communes par le pouvoir central	La crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat	La crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat justifie les difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Source : nos investigations

Suite à la fixation des objectifs, à la formulation des hypothèses et à la construction du TBE, nous aborderons à présent la revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée.

## **II- Revue de littérature**

La revue de la littérature est un exercice qui permet, dans le cadre de toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises, à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés.

Dans le cadre de la revue de littérature nous avons été amenés à visiter des centres comme la bibliothèque Patrick VIEYRA de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) où nous avons pris connaissance des ouvrages de Droit Administratif et de Finances Locales, le centre de documentation de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) c'est-à-dire le Centre d'Information et de Documentation des Collectivités Locales (CIDOCOL).

### **A - Contributions antérieures au problème de l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'atlantique et du littoral**

Selon **Cédia Mondukpè HOUEGBELO (2011)** dans son mémoire « Contribution à une meilleure mobilisation des ressources financières propres de la commune de kpomassè », pour atteindre son objectif principal qu'est le développement local, la commune a besoin de ressources financières. Car, si la décentralisation juridique (c'est-à-dire le transfert des compétences) ne s'accompagne pas d'une décentralisation financière, elle est facilement altérée par son contenu.

Le document de synthèse élaboré à la fin du séminaire DeLoG, sur l'efficacité de l'aide, la décentralisation et la gouvernance locale au Bénin, qui s'est déroulé à l'hôtel bel azur de grand-popo du 06 au 08 novembre 2012 évoque les obstacles à l'effectivité du transfert des ressources en l'occurrence le

ressources du « FADeC affecté ». Pour remédier à l'ineffectivité du transfert desdites ressources, il est préconisé dans ce document :

- le renforcement de l'assistance-conseil des préfets aux communes ;
- un accompagnement méthodologique au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) pour l'élaboration de son Plan 2D ;
- la traduction en actes concrets de la volonté politique ;
- la révision du mécanisme actuel de transfert de fonds de l'État aux communes ;
- la mise en place d'une Fonction publique territoriale ;
- la bonne gouvernance des communes ;
- l'application rigoureuse des textes.
- le développement de l'intercommunalité.

Pour **Richard Adjaho** (2002), « la décentralisation consiste en un transfert de pouvoirs, de compétences et des ressources financières du niveau central (Etat) à des organes élus au niveau local (collectivité territoriale) »

**Ousmane SY** (2003, p.3).AFRITAC de l'OUEST/ ACBF :

« Problématique du transfert des charges de l'Etat vers les collectivités décentralisées » affirme que l'instrument privilégié de matérialisation du partage de responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales est le transfert de compétences et de ressources ».

Selon **François LABIE** (2002), « Les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales seraient accompagnés du transfert concomitant par l'Etat des ressources financières nécessaires à l'exercice normal de ces responsabilités nouvelles. Les ressources financières transférées sont

équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert de compétences au titre des compétences transférées ».

Pour **Daniel LATOUCHE** (2000), « L'absence de ressources ou un décalage trop grand entre les ressources attendues et celles qui seront effectivement transférées aura pour effet, d'accentuer un peu le désengagement des populations dans la conduite des politiques publiques au niveau local. Le moment n'est-il pas venu de reconnaître que sans une base financière réelle c'est-à-dire comprenant des ressources transférées de façon ouverte et récurrente, les capacités juridiques et la légitimité des institutions et des représentants locaux à mettre en œuvre des politiques de développement local risquent de demeurer sans effet».

### **B- Contributions antérieures au problème du retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral**

Pour remédier au retard dans le transfert des ressources du FADeC, le manuel de procédure du FADeC indique les délais à respecter au cours de la procédure de mise à disposition des subventions au profit des communes.

Toujours dans le souci d'accélérer le transfert des ressources vers les communes, la lettre n°0075-c/MEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2009 portant notification des crédits ouverts au Budget General de l'Etat, gestion 2009, a institué que la mise en place des subventions de l'Etat aux communes emprunte la procédure d'engagement-ordonnancement. Autrement dit, contrairement à la procédure normale d'exécution des dépenses publiques qui exige quatre phases distinctes et obligatoires que sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement, la procédure engagement ordonnancement

combine les trois premières étapes en une seule à savoir l'engagement-ordonnancement.

### **C- Contributions antérieures au problème relatif aux difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes**

Face au problème des difficultés dans le transfert des compétences aux collectivités locales, nous avons relevé plusieurs contributions.

La première est celle relative à la création par l'arrêté N°06/MCPPD/MISD/FME/DC/SGM/SA du 27 janvier 2005 d'un comité chargé de proposer au Gouvernement les modalités et calendrier de transfert effectif des compétences et la création par arrêté n°493/MDEF/MSPCL/MDITPU/MTFP du 16 juin 2006 d'un autre comité, chargé d'examiner les modalités de transfert de compétences aux communes (Municipal, 2007).

La seconde contribution est celle de **Marc KPATCHA**, qui a dans son mémoire intitulé : **Problématique du transfert des compétences aux communes : stratégies des acteurs et perspectives, cas des communes du Zou**, trouvé comme solutions :

- compléter le corpus juridique de la décentralisation ;
- dynamiser le Comité National des Finances Locales (CONAFIL) ;
- former les cadres des ministères sectoriels à la décentralisation ;
- accélérer les ressources financières vers les communes ;
- combattre la corruption ;
- renforcer la déconcentration ;
- dialoguer avec l'Etat ;
- revoir la part du Budget National réservé aux communes (au moins 10 à 15%) ;

Pour **Joachim CHISSANO** (2003), « Le transfert de compétences est une exigence de la décentralisation. On estime qu'au niveau des collectivités locales, certaines compétences peuvent être mieux gérées qu'au niveau central.

Mais il est important de savoir aussi que l'Etat ne peut opérer le transfert de compétences et des ressources que s'il est convaincu que les communes sont en mesure de mieux les gérer. Autrement, on assisterait à une baisse du niveau de fourniture des services aux populations. Il est évident que compte tenu du phénomène de résistance au changement et de l'ampleur des tâches à exécuter, les opérations matérielles de transfert ne peuvent s'opérer que progressivement.

Selon **Michel CHAMINADE** (1990), il y a trois principes qui dominent le transfert de compétences : « Les collectivités locales doivent revoir les moyens d'exercer les compétences qui leur sont transférées. C'est ainsi que les transferts de compétences sont accompagnés de ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Les charges correspondantes à l'exercice des compétences transférées font également l'objet d'une compensation »

## **Paragraphe 2 : Le choix de la méthodologie**

La méthodologie de notre étude sera définie à travers deux dimensions : une dimension empirique et une dimension théorique.

### **I- Dimension empirique de l'étude**

Elle vise à mettre en exergue la méthode d'enquête à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement ainsi que leur outil de présentation.

Il s'agira pour nous de fixer les objectifs de l'enquête (A), d'identifier la population mère et de procéder à l'échantillonnage (B).

### **A°) Objectif de l'enquête**

L'objectif de notre enquête est de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses de recherche précédemment formulées et apprécier l'opportunité d'un transfert optimal des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Nous saurons donc à l'issue de notre enquête si :

- le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plans 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources explique l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral
- le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral est dû à la lenteur et la lourdeur de la procédure du FADeC
- La crainte d'une éventuelle perte de la légitimité de l'Etat justifie les difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral

### **B°) Identification de l'échantillon**

Dans le cadre de la réalisation de l'enquête, nous avons élaboré un guide d'entretien et un questionnaire qui prennent en compte les problèmes spécifiques en résolution et les causes supposées être à l'origine de ces problèmes.

Nous avons utilisé la technique du sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage a été réalisé au moyen d'un questionnaire adressé à un échantillon de 22 personnes. L'échantillon est constitué :

- de six Receveurs Percepteurs (ou leur représentants) des différents postes comptables se trouvant dans l'arrondissement financier de la RFA/L (RP

Abomey Calavi, RP Cotonou VI, RP Allada, RP Zê, RP Ouidah, RP Tori Bossito, RP Toffo);

- deux agents de la CONAFIL notamment le chargé Suivi Evaluation de la CONAFIL et le Secrétaire Permanent de la CONAFIL ;
- de quatre agents de la RFA/L notamment le Receveur des Finances de l'Atlantique, le Fondé de Pouvoir du Receveur, le chef Division Comptabilité et Virement, le chef Division Visa et Collectivités Locales ;
- de deux agents respectifs des directions en charge des ressources financières des ministères sectoriels en charge de l'eau et de l'énergie, de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle, de la santé et de la décentralisation ;
- du chef Service Collectivités Locales de la DGTCP, et de son Adjoint.

## **II°) Dimension théorique**

Cette dimension permet de déterminer des outils de vérification des hypothèses de l'étude

### **A°) Outils théoriques liés au problème de l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral**

#### **1- Présentation de la théorie retenue**

Dans cette partie, la théorie retenue est celle de **Daniel LATOUCHE** qui recommande que pour que les capacités juridiques et la légitimité des institutions et des acteurs locaux à mettre en œuvre des politiques de développement local, demeurent avec effet, il faut la reconnaissance d'une base financière réelle (comprenant les ressources transférées de façon ouverte et récurrente).

## **2- Seuil de décision**

Nous retiendrons comme seuil de décision pour la résolution de ce problème toute cause ayant un poids supérieur ou égal à 50%. Au cas où aucune cause n'aura atteint ce poids, c'est celle qui aura le poids le plus élevé qui sera retenue.

### **B°) outils théorique liés au problème du retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral**

#### **1- Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique retenue passe par l'adoption d'une procédure particulière de transfert des subventions de l'Etat aux communes de façon rapide et efficace. Elle simplifie la procédure puisque l'engagement et l'ordonnancement se réalisent concomitamment.

#### **2- Seuil de décision**

Pour la résolution de ce problème spécifique relatif au retard dans le transfert des ressources du FADeC, nous allons retenir comme seuil de décision, toute cause ayant un poids supérieur ou égale à 50%.

### **C°) outils théoriques liés au problème relatif aux difficultés de transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral**

#### **1- Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique retenue pour analyser ce problème est celle de l'arrêté N°06/MCPPD/MISD/FME/DC/SGM/SA du 27 janvier 2005 portant création d'un comité chargé de proposer au gouvernement les modalités et calendrier de transfert effectif des compétences, et celle de l'arrêté n°493/MDEF/MSPCL/MDITPU/MTFP du 16 juin 2006 portant création d'un

autre comité chargé d'examiner les modalités de transfert de compétences aux communes (Municipal, 2007).

## **2- Seuil de décision**

La résolution de ce problème est indispensable pour la réussite du processus de décentralisation. Nous allons donc nous baser sur la logique selon laquelle, toute cause qui réunira au moins cinquante pour cent (50%) des avis sera maintenue.

## **Section deuxième : Les enquêtes de vérification des hypothèses et les approches de solutions**

Cette section sera consacrée d'une part à la réalisation de l'enquête et à la vérification des hypothèses de l'étude, et d'autre part à l'établissement du diagnostic de l'étude et aux conditions de mise en œuvre des solutions.

### **Paragraphe 1 : les enquêtes de vérification des hypothèses**

#### **I. Mobilisation, présentation et analyse des données**

##### **A. Mobilisation des données**

Il a été retenu au cours de la fixation de la démarche méthodologique qu'il sera fait un sondage à l'endroit des agents de la RFA/L, de la CONAFIL, des Directions en charge des Ressources Financières de quelques ministères sectoriels, des Receveurs Percepteurs relevant de l'arrondissement financier de la RFA/L et des agents du Service des Collectivités Locales de la DGTCP en vue de vérifier nos hypothèses de recherche.

La mobilisation des données a été effectuée sur la base du questionnaire élaboré. Ce dernier a été administré avec soin aux enquêtés pendant une période d'un mois.

La réalisation de cette enquête n'a pas été faite sans difficultés. Les difficultés rencontrées lors de cette enquête sont de deux ordres : il s'agit d'une part de la rétention des informations et la non maîtrise de la question du transfert de compétences et de ressources financières par certaines personnes d'autre part.

Comment se présentent alors l'analyse et les résultats de cette enquête ?

### **B- Présentation et analyse des résultats de l'enquête**

Rappelons que les données sont traitées manuellement. Ainsi, les résultats sont présentés sous forme de tableaux.

Tableau n°10 : Résultats sur l'ineffectivité du transfert des ressources du FADeC dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral

<b>Modalités</b>	<b>Nombre</b>	<b>Taux en %</b>
la réticence des ministères sectoriels à accompagner le transfert des ressources financières aux communes.	08	36,64
Le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plan 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources financières.	14	63,36
Total	22	100

Source : données de l'enquête

A l'analyse du tableau n°10, il ressort que 36,64% des personnes interrogées évoquent la réticence des ministères sectoriels à accompagner le transfert des ressources financières aux communes et 63,36% affirment que le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plan 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources financières est à la base de ce problème.

**Conditions du transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique  
et du Littoral**

Tableau n°11 : Résultats sur retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral

<b>Modalités</b>	<b>Nombre</b>	<b>Taux en %</b>
La lenteur et la lourdeur de la procédure	16	72,72
La dépendance de la mise en œuvre du budget communal par rapport au vote de la Loi de Finances initiale.	06	27,28
Total	22	100

Source : données de l'enquête

A l'analyse du tableau n°11, il ressort que 72,72% des personnes interrogées évoquent La lenteur et la lourdeur de la procédure FADeC et 27,28% affirment que la dépendance de la mise en œuvre du budget communal par rapport au vote de la Loi de Finances initiale qui est à la base de ce problème.

Tableau n°12 : Résultats sur les difficultés de transfert de compétences aux communes de l'Atlantique et du Littoral

<b>Modalités</b>	<b>Nombre</b>	<b>Taux en %</b>
le manque de volonté politique de l'Etat.	05	22,73
la crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat.	17	77,27
Total	22	100

Source : données de l'enquête

A l'analyse du tableau n°12, il ressort que 22,73% des personnes interrogées évoquent le manque de volonté politique comme étant la cause du problème et 77,27% affirment que c'est la crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat qui est à la base de ce problème

## **II- Vérification des hypothèses de l'étude et établissement des diagnostics**

### **A – Degré de vérification des hypothèses**

La vérification se fera par hypothèse spécifique.

#### **1. Degré de vérification de l'hypothèse n°1**

Nous avons retenu comme seuil de décision toute cause qui réunira au moins 50% des avis pour la résolution de ce problème. A l'analyse des résultats, il ressort que 63,36% des personnes interrogées évoquent le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plans 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources financières et 36,64% des personnes interrogées lient le problème à la réticence des ministères sectoriels à accompagner le transfert des ressources financières aux communes.

On en déduit alors que l'hypothèse selon laquelle le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plans 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources explique l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral **est vérifiée.**

#### **2. Degré de vérification de l'hypothèse n°2**

Nous avons retenu comme seuil de décision toute cause qui réunira au moins 50% des avis pour la résolution de ce problème. A l'analyse des résultats, il ressort que 72,72% des personnes interrogées évoquent la lenteur et la lourdeur de la procédure FADeC et 27,28% affirment que le retard dans le transfert des ressources du FADeC est dû à la dépendance de la mise en œuvre du budget communal par rapport au vote de la Loi de Finances initiale.

On en déduit alors que l'hypothèse selon laquelle le retard dans le transfert du FADeC aux communes est dû à la lenteur et la lourdeur de la procédure du FADeC **est vérifiée.**

### **3. Degré de vérification de l'hypothèse n°3**

Nous avons retenu comme seuil de décision toute cause qui réunira au moins 50% des avis pour la résolution de ce problème. A l'analyse des résultats, il ressort que 22,73% des personnes interrogées évoquent le manque de volonté politique et 77,27% affirment que c'est la crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat qui est à la base de ce problème.

Nous en déduisons donc que l'hypothèse selon laquelle la crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat justifie les difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes, **est vérifiée.**

## **B- Etablissement des diagnostics de l'étude**

Les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques ont été identifiées grâce à la vérification des hypothèses. Pour cela, nous pouvons formuler les éléments de diagnostic.

### **1. Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°1**

Le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plans 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources explique l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral.

### **2. Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°2**

Le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral aux communes est dû à la lenteur et la lourdeur de la procédure du FADeC

### **3. Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3**

La crainte d'une éventuelle perte de parcelle de pouvoir par l'Etat justifie les difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral.

## **Paragraphe 2 : Les approches de solutions et les conditions de mise en œuvre**

Apporter solution à un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème.

### **I – Approches de solutions**

#### **A – Approches de solutions au problème de l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral**

Pour résoudre le problème relatif à l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral, l'Etat doit prendre des mesures qui consistent à :

- élaborer et mettre en œuvre les plans 2D : il a été prouvé au terme de l'enquête que l'inexistence des plans de 2D est un sérieux handicap au transfert des dotations affectées des ministères sectoriels aux communes. Le Gouvernement à travers le Ministère en charge de la Décentralisation, doit prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de l'élaboration et de la mise en œuvre effective des plans 2D dans les ministères sectoriels chargés du transfert des ressources. La volonté politique serait de ce fait traduite en actes concrets ;
- poursuivre le plaidoyer auprès des PTF pour qu'ils pérennisent leur contribution au FADeC et réduisent leurs interventions géographiquement ciblées qui favorisent des communes au détriment d'autres ;

- Veiller à l'appréciation et à l'inscription obligatoire des ressources à transférer aux communes dans les propositions budgétaires des ministères sectoriels ;
- S'assurer de la bonne gouvernance des communes en commanditant des audits et des missions de contrôles.

### **B- Approches de solutions au problème du retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral**

Résoudre le problème du retard du transfert des ressources du FADeC aux communes, passe par l'adoption d'une procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques, en l'occurrence, la procédure d'exécution des dépenses publiques par engagement ordonnancement. A l'aide d'une telle procédure, l'acheminement des ressources se fera de façon plus rapide, au bonheur des communes

Nous préconisons pour la résolution de ce problème non seulement la création d'un comité technique opérationnel constitué essentiellement des agents du ministère en charge des Finances et du ministère en charge de la décentralisation qui veillera au suivi du transfert en temps réel des ressources du FADeC, mais également le fait que le Receveur des Finances de l'Atlantique et du Littoral et les cadres de la RFA/L réorganisent les tâches des agents de la division comptabilité afin que la notification des BTR aux communes se fasse dans les meilleurs délais, et qu'elle soit effectivement suivi de la mise à disposition des fonds au profit des dites communes.

## **C – Approches de solutions au problème relatif aux difficultés de transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral**

La responsabilité des difficultés de transfert de compétences incombe aux deux parties (l'Etat et les communes) mais beaucoup plus à l'Etat. Le diagnostic établi retient que c'est la crainte d'une éventuelle perte de la légitimité de l'Etat qui est à la base de ce problème. La mauvaise volonté de l'Etat à se départir de certaines de ses prérogatives, malgré les dispositions des textes en vigueur rend le transfert plus délicat.

Par ailleurs, de façon formelle, la relation entre les compétences et leurs moyens d'exercice est aussi reconnue par le législateur béninois à travers l'article 23 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 : « lorsqu'au moment de sa création, une commune ne possède pas de biens propres, l'Etat met à sa disposition les moyens nécessaires au fonctionnement de ses services communaux et peut lui céder tout ou partie des biens lui appartenant et situés sur son territoire ».

Ainsi, l'Etat doit accepter de transférer certaines de ses prérogatives aux communes conformément aux textes et définir les stratégies et les modalités de transfert du reste des compétences jusque là détenues par les ministères sectoriels.

Aussi, un renforcement des capacités des communes est nécessaire pour qu'elles puissent exercer les compétences transférées.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions et Tableau de Synthèse de l'Etude**

Les approches de solutions proposées ne peuvent pas être mises en œuvre sans être accompagnées de certaines conditions. Ainsi, l'éradication des causes à la base des problèmes identifiés repose sur certaines recommandations :

### **A- Les recommandations**

#### **1- Recommandations à l'endroit de l'Etat**

L'Etat devra en autres :

- compléter le corpus juridique de la décentralisation en prenant des textes modificatifs et complémentaires ;
- prendre les décrets d'application de toutes les lois de décentralisation afin de rendre plus opérationnels certains articles dont l'application est sujette à des polémiques ;
- procéder au renforcement de la loi sur l'intercommunalité ;
- pérenniser le contrôle régulier de l'utilisation des subventions reçues, par le biais de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives (IGAA).
- initier une campagne nationale de mobilisation et d'informations sur la décentralisation afin de fixer davantage les différents acteurs à tous les niveaux sur leurs rôles et responsabilités dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale. Par ailleurs, l'Etat devra considérer les transferts de ressources financières comme des dépenses urgentes.

#### **2- Recommandations à l'endroit des communes**

Nous suggérons aux autorités communales de faire des efforts personnels pour maîtriser davantage les différents textes qui régissent la décentralisation. Les autorités locales doivent comprendre que la décentralisation exige d'elles une compétence particulière en matière d'interprétation des lois de décentralisation à leur juste valeur. Aussi, ces autorités doivent-elles

comprendre qu'il est nécessaire pour eux de compter d'abord sur les ressources propres de la commune en vue d'un développement durable.

La commune doit faire une utilisation transparente de ses ressources financières afin d'inciter davantage les citoyens à payer leurs impôts et de créer un cadre favorable de participation pour l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs l'ANCB, doit plaider davantage en faveur du transfert effectif des compétences et des ressources financières dans chaque secteur et faire des propositions techniques précises.

### **3- Recommandations à l'endroit de la RFA/L**

La RFA/L ne joue qu'un rôle d'intermédiaire dans le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral. Elle n'a donc pas assez de marge de manœuvre pour résoudre tous les problèmes décélés au niveau du processus de transfert des compétences et des ressources. Néanmoins, elle peut influencer un temps soit peu les choses en jouant de façon efficiente son rôle de transfert des Bordereaux de Transfert de Recettes aux Recettes Perceptions.

### **B- Construction du Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)**

Ce tableau récapitule tout le travail fait depuis la problématique jusqu'aux approches de solutions en passant par la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses puis la formulation du diagnostic.

# CONCLUSION

Dix ans déjà que le Bénin s'est engagé dans le processus de la décentralisation. Malgré les importants efforts qui ont été menés au cours de ces dernières années, à savoir:

- la création du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire en 2007,
- la mise en place d'un mécanisme unique de financement des communes (FADeC) en 2008
- et l'adoption d'une Politique Nationale de la Décentralisation et de la Déconcentration 2009, l'analyse du processus de la décentralisation en générale et du processus de transfert des ressources du FADeC aux communes en particulier, révèle l'existence de plusieurs dysfonctionnements.

Ne pouvant aborder efficacement l'entièreté des dysfonctionnements soulevés par notre étude, nous avons axé nos réflexions sur le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral cela nous a conduit à mettre en exergue les problèmes spécifiques suivants :

- l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral ;
- le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral
- les difficultés de transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral

Par ailleurs, après une analyse des différents problèmes, des solutions ont été proposées et des recommandations ont été également formulées pour leur mise en œuvre efficace.

En outre, sans aucune prétention, nous restons convaincus que notre modeste contribution à la résolution de ces problèmes permettra aux communes d'accélérer leur marche vers le développement local souhaité par tous.

## BIBLIOGRAPHIE

### I°) Ouvrages

- 1) ADJAHOU, R. (2002) : « **Décentralisation au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde** ». Première édition, Cotonou ;
- 2) CHAMINADE M. (1990) « **La pratique des Institutions Locales** »  
Paris, Litec
- 3) LABIE F. (2002) « **Les Finances Locales** », Paris;
- 4) MUZELLEC, R. (2005) « **Finances locales** », Dalloz, Paris ;
- 5) MUZELLEC, R. (2006) « **Finances publiques** », Dalloz, 14ème édition,  
Paris ;
- 6) SALLE, V. (1995) : « **La gestion financière des Collectivités Locales** »,  
Eska, Paris.

### II°) RAPPORTS ET MEMOIRES

- 1) AMADOU C. (2012) « Contribution à une bonne tenue du compte d'imputation provisoire de recettes chez le Receveur des Finances de l'Ouémé » ;
- 2) Compendium des difficultés liées à la gestion budgétaire des Communes (réalisé par la Direction Générale du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances) ;
- 3) Conseil des professeurs (2007) : « Référentiel des mémoires », 2ème édition ;
- 4) DAGAN M. « Problématique du transfert de compétences et de ressources financières de l'Etat aux Collectivités Locales : cas d'Abomey-Calavi » ;
- 5) DANGOU N. (2011) « Contribution à l'amélioration du processus de transfert des ressources du FADeC aux communes » ;
- 6) Document de Synthèse du Séminaire DeLoG ;
- 7) HOUEGBELO C.M. (2011) « Contribution à une meilleure mobilisation des ressources financières propres de la commune de kpomassè ».

- 8) KOUASSI R.M. (2012) « Problématique de l'efficience du mécanisme des approvisionnements des postes comptables »
- 9) KPATCHA M. (2007) « Problématique du transfert de compétences aux communes : stratégies des acteurs et perspectives, cas des communes du ZOU. »
- 10) Manuel de procédures du FADeC ;
- 11) OUSMANE S. (2003) « La problématique du transfert de compétences et transfert de charges de l'Etat vers les collectivités décentralisées », atelier organisé à Bamako du 15 au 19 Décembre 2003 (AFRITAC de l'ouest/ ACBF)

### III°) TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 1) Assemblée Nationale du Bénin (1990) : « **loi N°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République** » ;
- 2) Assemblée Nationale du Bénin, (1999) : « **loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin** »
- 3) Décret n°2008-276 du 19 Mai 2008 portant création du Fonds d'Appui au Développement des communes (FADeC).
- 4) Décret n°2008-274 du 19 Mai 2008 portant création attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL)

# **ANNEXES**

**Annexe n°1 : Guide d'entretien**

**Annexe n°2 : Questionnaire adressé aux enquêtés**

## GUIDE D'ENTRETIEN

Etudiant en fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) dans la filière Administration des Finances et du Trésor (AFT), nous travaillons sur le thème «**Conditions du transfert optimal des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral** ». A ce titre, nous souhaiterions avoir un entretien avec vous.

- 1) Quelle appréhension peut-on avoir de la question du transfert des compétences de l'Etat aux communes de l'Atlantique et du Littoral ?
- 2) Qu'est-ce qui est effectivement transféré ?
- 3) Que retenir si on devait analyser le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes ?
- 4) Quels sont les principaux acteurs intervenant dans le processus de transfert des ressources du FADeC aux communes ?
- 5) Quel est l'utilité des ressources du FADeC pour les communes ?
- 6) Quels sont les montants des ressources transférées aux communes au cours des dernières années ?
- 7) A part les ressources du FADeC existent-ils d'autres subventions que l'Etat transfère aux communes ? Si oui lesquelles ?

## Questionnaire

Dans le cadre de nos travaux de recherche sur les « **Conditions du transfert optimal des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral** » entrant dans la réalisation de notre mémoire de fin de formation du Cycle II de l'ENAM, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous et vous remercions pour le temps que vous voudriez bien nous consacrer.

1 – Qu'est-ce qui explique l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral

- a. la réticence des ministères sectoriels à accompagner le transfert des ressources financières aux communes
- b. le défaut d'élaboration et de mise en œuvre des plan 2D dans la quasi-totalité des ministères sectoriels chargés du transfert des compétences et des ressources financières

2 – Qu'est ce qui explique le retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral

- a. La dépendance de la mise en œuvre du budget communal par rapport au vote de la Loi de Finances initiale
- b. La lenteur et la lourdeur de la procédure FADeC

3 – A quoi sont dues les difficultés observées dans le transfert des compétences du pouvoir central aux communes?

- a. le manque de volonté politique de l'Etat ;
- b. la crainte d'une éventuelle perte de la légitimité de l'Etat

## Table des matières

Identification du jury .....	i
Déclaration d'engagement de l'auteur .....	ii.
Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire de l'étude.....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	x
Introduction .....	1
Chapitre premier : Le cadre institutionnel et physique de l'étude, de la problématique du transfert optimal des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral .....	4
Section première 1 : Le cadre de l'étude et les observations de stage... ..	5
Paragraphe 1 : La présentation du cadre de l'étude.....	5
I-Présentation de la DGTCP.....	5
A- Les missions et l'organisation de la DGTCP.....	5
C- Organisation et attributions de la RGF .....	7
II-Présentation de la Recette des Finances de l'Atlantique et du Littoral.....	8
A-Missions de la Recettes des Finances de l'Atlantique et du Littoral.....	9
B- Organisation et Fonctionnement de la RFA/L.....	10
Paragraphe 2 : L'état des lieux sur les activités liées au transfert des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral.....	10
I- Observations sur les activités de la RFA/L .....	10
A-L'Administration .....	11
B-Les Divisions.....	14
II-Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	29
A-Inventaire des atouts .....	29
B-Inventaire des problèmes.....	30
Section deuxième: Ciblage de la problématique.....	31
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique .....	31
I-Choix de la problématique.....	31
II-Justification et spécification de la problématique.....	34
Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution .....	36

I-Vision globale de résolutions des problèmes spécifiques.....	37
II- séquences de résolution de la problématique.....	38
Chapitre deuxième : Le cadre théorique de l'étude et les suggestions pour un transfert optimal des ressources du FADeC aux communes de l'Atlantique et du Littoral .....	39
Section première : Le cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	40
Paragraphe 1 : Les Objectifs de l'étude et la revue de littérature.....	40
I-Objectifs et hypothèses de l'étude.....	40
A-Objectifs de l'étude.....	41
B-Hypothèses de recherches.....	42
C-Synthèse des préoccupations .....	45
II-Revue de littérature	
A-Contributions antérieures au problème de l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral .....	47
B-Contributions au problème du retard dans la mise en place des différentes tranches du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral .....	49
C-Contributions antérieures au problème relatif aux difficultés de transfert de compétences du pouvoir central aux communes.....	50
Paragraphe 2 : Le choix de la méthodologie .....	51
I-Dimension empirique .....	51
A-Objectif de l'enquête .....	52
B-Identification de l'échantillon.....	52
II-Dimension empirique .....	53
A-Outils théoriques liés au problème de l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » dans certaines communes de l'Atlantique et du Littoral.....	53
B-Outils théoriques liés au problème du retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral .....	54
C-Outils théoriques liés au problème relatif aux difficultés de transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral .....	54
Section deuxième : Les enquêtes de vérification des hypothèses et les approches de solutions .....	55
Paragraphe 1 : Les enquêtes de vérification des hypothèses.....	55
I-Mobilisation présentation et analyse des données.....	55

A-Mobilisation des données .....	55
B-Présentation et analyse des résultats de l'enquête et limites des données.....	56
II-Vérification des hypothèses de l'étude et établissement des diagnostics.....	58
A-Degré de vérification des hypothèses .....	58
B-Etablissement des diagnostics de l'étude.....	59
Paragraphe 2 : Les approches de solutions et conditions de leur mise en Œuvre.....	60
I-Approches de solutions.....	60
A-Approches de solutions au problème de l'ineffectivité du transfert des ressources du « FADeC affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral.....	60
B-Approches de solutions au problème du retard dans la mise en place des différentes tranches des ressources du « FADeC non affecté » aux communes de l'Atlantique et du Littoral .....	61
C-Approches de solutions au problème relatif aux difficultés de transfert des compétences du pouvoir central aux communes de l'Atlantique et du Littoral .....	62
II-Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse .....	63
A- Les recommandations	
B- Construction du tableau de synthèse de l'étude .....	64
Conclusion .....	66
Bibliographie.....	68
Annexes.....	70
Table des matières.....	86