



REPUBLIQUE DU BENIN

****_****

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

****_****

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

****_****

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

****_****



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

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE:

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE

2010-2011

THEME

***APPROCHE DIAGNOSTIQUE POUR UNE
GESTION OPTIMALE DU BUDGET DE LA
COMMUNE DE PARAKOU***

Réalisé et soutenu par :

Alexis Sosson GBETABLE

Sous la Direction de:

Maître de stage :

Aboubakari ABDOULAYE KEITA

Directeur des Affaires Financières
de la Mairie de Parakou

Directeur de mémoire :

P. Emmanuel Just AKPO

H.D.R en Economie
Enseignant à l'UAC

DECEMBRE 2011

IDENTIFICATION DU JURY

PRÉSIDENT : Monsieur DJOHOUN Clément

VICE-PRÉSIDENT : Monsieur DJOSSOU Justin

MEMBRE : Mme AKPITI Anoufou

**L'ÉCOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS
ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES
OPINIONS DOIVENT ÊTRE
CONSIDÉRÉES COMME PROPRES À
LEUR AUTEUR.**

IN MEMORIUM

✚ **À toi mon feu père, Antoine T. GBETABLE, arraché très tôt à mon affection. Que ce travail soit pour toi l'un des fruits de l'arbre que tu as planté avant de quitter ce monde;**

✚ **À toi ma feu mère, Amoussihouédé ABIDJI ALLOGANVI, pour l'amour dont tu m'as toujours entouré.**

DÉDICACE

✚ **À toi, mon Epouse
Rissikatou IROKO, pour
ton endurance et ton
esprit de sacrifice dont tu
as preuve durant ma
formation. Profonde af-
fection;**

✚ **À toi ma cousine Rosalie
GANZO, épouse KAKESSA
pour ton soutien spirituel.**

REMERCIEMENTS

Pour la réalisation de ce mémoire, nous avons trouvé une aide précieuse auprès de plusieurs personnes. C'est pour cette raison que nous profitons de l'occasion pour manifester toute notre gratitude et pour adresser nos vifs et sincères remerciements :

- ☞ A **Monsieur E. Just AKPO**, pour avoir accepté, avec spontanéité et désintéressement, de suivre ce mémoire malgré ses multiples occupations.
- ☞ Aux honorables **membres du Jury**, qui ont bien voulu sacrifier une partie de leur précieux temps pour apprécier ce travail;
- ☞ A **Monsieur Aboubakari ABDOULAYE KEITA**, Directeur des Affaires Financières de la Mairie de Parakou pour nous avoir permis d'effectuer notre stage dans sa Direction. Nous le prions de trouver ici notre reconnaissance.
- ☞ A **Monsieur Ibrahima EL HADJ**, Chef du Service des Affaires Financières de la Mairie de Parakou, à qui nous témoignons toute notre gratitude pour sa disponibilité et son esprit d'ouverture.
- ☞ A **tout le personnel** de la Mairie de Parakou pour sa disponibilité et sa franche collaboration.
- ☞ A **nos éminents professeurs** qui déploient de grands efforts pour assurer aux étudiants une formation de bonne qualité.
- ☞ A **tout le personnel administratif de l'ENAM**.

☞ À tous les membres de notre famille qui nous ont soutenu.

☞ À tous nos **camarades** de la **promotion 2009-2011**, pour l'amitié et la solidarité que nous avons su entretenir au sein de notre promotion durant notre formation.

Que tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce travail et dont les noms ne sont pas cités, reçoivent nos sincères remerciements.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CM : Conseil Municipal

DAF : Direction des Affaires Financières

DDIBA : Direction Départementale des Impôts Borgou-Alibori

ENAM : École Nationale d'Administration et de Magistrature

FADeC : Fonds d'Appui au Développement des Communes

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

NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

OCBN : Organisation Commune Bénin-Niger

PGUD : Projet de Gestion Urbaine Décentralisée

PS : Problème Spécifique

PSA : Préposé des Services Administratifs

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

RFU : Registre Foncier Urbain

RGPH3 : Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat

RP : Recette-Perception

SAF : Service des Affaires Financières

SAM : Service des Affaires Marchandes

SASA : Secrétaire Adjoint des Services Administratifs

SGM : Secrétaire Général de la Mairie

SGMP : Société de Gestion des Marchés de Parakou

SNV : Organisation Néerlandaise de Développement

TFU : Taxe Foncière Unique

TPU : Taxe Professionnelle Unique

LISTE DES TABLEAUX

N°	Titre	Page
Tableau n°1	Evolution du budget de la commune de Parakou	18
Tableau n°2	Evolution et part des différentes composantes des ressources financières réalisées, de 2006 à 2010	19
Tableau n°3	Poids des dépenses de fonctionnement et d'investissement par rapport aux recettes totales, de 2006 à 2010	21
Tableau n°4	Equilibre financier de la commune de Parakou	23
Tableau n°5	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique	28
Tableau n°6	Synthèse des approches théoriques par problème spécifique	34
Tableau n°7	Tableau de bord de l'étude	41
Tableau n°8	Présentation des données relatives au faible niveau d'autonomie financière de la commune	56
Tableau n°9	Présentation des données relatives au faible degré de financement du développement de la commune	56
Tableau n°10	Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune	57

GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE

Autonomie financière : situation d'une collectivité disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et de ses dépenses regroupées en un budget ou dans un document équivalent. Pour être complète, elle suppose l'existence de ressources propres suffisantes à la collectivité concernée.

Capacité de financement de la commune : c'est sa capacité d'investissement diminuée du montant de ses dépenses réelles d'investissement (dépenses d'investissement autres que le remboursement du capital de la dette). Cet indicateur permet de mesurer la marge de manœuvre financière de la commune après règlement de ses charges annuelles et la réalisation des investissements envisagés.

Une valeur algébrique négative signifie que la commune a effectué des investissements au-delà de ce que permettait sa capacité d'investissement effective et donc dégage un besoin de financement qui peut également être le résultat d'un lourd déficit de fonctionnement qui n'a pu être compensé par les recettes réelles d'investissement de la commune.

Capacité d'investissement de la commune : elle est constituée par l'épargne nette à laquelle s'ajoutent les recettes réelles d'investissement (hors emprunts). Elle exprime le pouvoir financier théorique de l'autorité locale à procéder à des investissements dans la commune.

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

Contribuable : c'est tout citoyen qui jouit des droits et dont l'un des devoirs primordiaux est le paiement des impôts en vue de contribuer à la couverture des charges de l'État ou d'une collectivité territoriale de sa localité.

Décentralisation : c'est un système d'administration qui consacre le partage du pouvoir, des compétences, des responsabilités et des moyens entre l'Etat et les Collectivités Locales ; elle est fondée sur la reconnaissance à ces collectivités d'un territoire propre, de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et de l'élection des autorités. Ce processus permet de faire participer les citoyens à la gestion des affaires de leur localité.

Déconcentration : elle consiste en une délégation de compétences du niveau central (Etat) à une autorité locale nommée (par exemple le Préfet) dans le cadre d'une circonscription administrative (Département) qui ne dispose ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière. L'autorité locale nommée est dans un rapport de subordination hiérarchique par rapport à l'autorité centrale qui l'a nommée.

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

Epargne nette locale : elle est constituée par les recettes réelles de fonctionnement desquelles on soustrait les dépenses de fonctionnement et l'amortissement éventuel du capital de la dette de la commune.

Equipements marchands : ensemble des installations et des constructions de la commune qui ont rapport au commerce, une influence sur l'approvisionnement de la commune et donc sur la distribution marchande. Il s'agit des marchés, des gares routières, des abattoirs, etc.

Incivisme fiscal : il traduit le mauvais comportement de certains citoyens qui se dressent contre le paiement des taxes et impôts au profit de la collectivité locale à laquelle ils appartiennent.

Plan de développement municipal : un document de planification qui retrace l'ensemble des projets et programmes de développement à exécuter au sein d'une municipalité sur une période de cinq ans. Il précise le but, les stratégies et les résultats à atteindre ainsi que les moyens nécessaires pour leur réalisation. Il est élaboré sur la base d'une méthodologie qui intègre toutes les prévisions et programmations d'ordre social, économique, spatial, environnemental et autres de la commune.

Plan de trésorerie communale : c'est une programmation périodique des encaissements et des décaissements sur la base des prévisions de recettes et de dépenses des deux sections du budget de la commune.

Potentialités : ce sont des ressources de tous ordres dont dispose la commune et qui peuvent être exploitées pour son développement.

RESUME

Le présent mémoire, dont le thème est intitulé « *Approche diagnostique pour une gestion optimale du budget de la commune de Parakou* », est une étude diagnostique du mode de gestion budgétaire de la commune de Parakou pour promouvoir son développement.

L'état des lieux a révélé que, bien que les ressources budgétaires de la commune atteignent plus de deux milliards et demi, elles servent en grande partie pour le fonctionnement de la commune ; ce qui laisse peu de marge pour les investissements qui constituent pourtant l'élément fondamental pour la promotion du développement local. Il se pose alors un problème d'optimisation de la gestion budgétaire de la commune dont les aspects spécifiques sont les suivants :

- faible niveau d'autonomie financière ;
- faible degré de financement du développement local ;
- inexistence d'un plan prévisionnel de trésorerie.

Pour essayer de résoudre ces problèmes, les objectifs de recherche ci-après ont été fixés:

- ✓ déterminer les mécanismes d'accroissement des ressources propres de la commune ;
- ✓ identifier les obstacles qui freinent la promotion du développement de la commune ;
- ✓ examiner les raisons de l'inexistence d'un plan de trésorerie local.

Ainsi, la recherche des causes de ces problèmes qui entravent le développement de la ville nous a amené à formuler les hypothèses suivantes:

- ☞ le faible niveau d'autonomie financière de la commune est dû à l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres ;

- ☞ le faible degré de financement du développement de la localité résulte de la faible mobilisation des ressources budgétaires et du non recours aux emprunts ;
- ☞ l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune de Parakou s'explique par la méconnaissance de son importance, dans la gestion des finances locales, par les autorités communales.

A l'issue de la vérification des hypothèses, des solutions susceptibles de corriger les problèmes, ont été proposées. Il s'agit entre autres:

- de renforcer les capacités de mobilisation et de gestion des ressources propres de la commune à travers la maîtrise des impôts, taxes et autres prestations de la Mairie;
- de mettre en place une stratégie adéquate de mobilisation des ressources financières de l'Etat, des PTF et des établissements financiers ;
- de porter, à la connaissance des populations, les grandes lignes de développement de la commune, et de promouvoir l'approche participative de gestion des affaires locales ;
- d'intensifier la sensibilisation et l'information des contribuables par rapport au paiement des impôts et taxes, à travers la reddition des comptes ;
- de minimiser les charges de fonctionnement de la commune afin de réaliser de l'épargne sur les ressources propres pour l'autofinancement de son développement ;
- de faciliter l'éligibilité de la collectivité à l'emprunt ou aux marchés financiers ;
- d'élaborer et de suivre rigoureusement le plan de trésorerie de la commune, afin d'éviter les navigations à vue, qui ne sont pas de nature à assurer une bonne gestion des finances locales etc.

Les autorités municipales de Parakou doivent comprendre que la bonne gouvernance financière réside dans la réalisation des objectifs, en particulier la promotion du développement à la base.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PREMIER : CADRE D'ANALYSE DE LA GESTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNE DE PARAKOU ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Section I : Cadre de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage

Paragraphe 2 : Restitution des observations de stage

Section II : Ciblage de la problématique

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet

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

CHAPITRE DEUXIEME : ASPECTS THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE LA GESTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNE DE PARAKOU ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Section I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section II : Collecte des données, vérification des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 1 : Collecte, analyse des données d'enquêtes et établissement du diagnostic

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

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La question d'une plus grande participation des populations à la gestion des affaires les concernant à travers la décentralisation et la gouvernance locale a vu le jour suite au constat d'échec d'une longue période de gestion des affaires publiques par l'État central avec son lot de production de biens et de services sans réelle contribution des populations. Les actions de développement étaient décidées pour et à la place des populations elles-mêmes. Cette forme de gestion s'est soldée par des investissements infructueux (en qualité, pérennité et tenue en service). Avec l'avènement de la décentralisation et la gouvernance locale, les populations ont été responsabilisées grâce à l'autonomie de gestion socio-économique et incitées à prendre des initiatives et à les mettre en œuvre tout en s'appuyant essentiellement sur des moyens locaux (humains et financiers).

Sur le continent africain, la décennie 1990-2000 a été marquée par la naissance de mouvements de mise en place de la démocratie et de renforcement de la participation des populations à la gestion des affaires publiques. Des réformes de démocratisation, de libéralisation du secteur productif, de modernisation de l'administration et de décentralisation ont été engagées pour asseoir la crédibilité de l'État et renforcer la gouvernance au niveau local.

La décentralisation est alors devenue une réforme territoriale fondamentale pour assurer le développement économique local, l'équilibre régional et l'équité sociale. En particulier, la communalisation est considérée comme le moyen adapté pour faire participer réellement les citoyens et citoyennes à la gestion de leurs propres affaires. Son processus de mise en place institutionnelle a été bouclé, en premier lieu, par des élections communales et un début de fonctionnement des communes, considérées comme l'entité territoriale la plus proche du citoyen et la plus apte à assurer l'épanouissement durable des populations. Et si la décentralisation est devenue une réalité pratique incontournable produisant des résultats positifs dans la gestion du

développement de proximité, la performance des services publics locaux demeure toujours peu satisfaisante.

Les communes ont, du point de vue juridique et administratif, la responsabilité locale de la conception, de la programmation et de la mise en œuvre des actions de développement répondant aux besoins prioritaires des hommes et des femmes vivant sur leur territoire. Cette responsabilité nécessite, pour l'ensemble des acteurs communaux, l'identification, la mobilisation et la gestion transparente des ressources financières locales. Car, l'accès durable aux services de base procède de la réalisation et de la gestion performante des infrastructures et équipements. De même, la réalisation des infrastructures suppose obligatoirement la mobilisation des ressources financières dont une proportion importante doit venir de l'effort interne. Étant responsables de l'épanouissement durable des communautés à la base, dont la priorité est l'accès durable aux services de base de qualité, les communes ont l'obligation de procéder à une mobilisation et une gestion performante des ressources financières internes. Cette attitude contribuera naturellement au succès de la décentralisation et à un développement local participatif et durable.

Mais, près d'une dizaine d'années après la mise en œuvre de la décentralisation au Bénin, force est de constater que les communes souffrent de plusieurs maux au nombre desquels nous pouvons citer:

- ☞ la faiblesse de l'économie locale et la faible capacité des communes à mobiliser et à gérer les ressources financières disponibles ;
- ☞ l'insuffisance des investissements et la médiocrité des services locaux ;
- ☞ la faible participation des populations à la gestion des affaires locales ;
- ☞ le manque de réalisme et de sincérité dans les prévisions budgétaires ;
- ☞ l'incivisme fiscal ;
- ☞ le retard dans le transfert des ressources de l'Etat ;

☞ la réalisation insuffisante voire inexistante des infrastructures et équipements économiques et socio-communautaires, etc.

Tous ces maux qui caractérisent les collectivités locales décentralisées béninoises ne sont pas de nature à garantir une gestion performante des budgets communaux. Face à ce constat général, l'on peut se demander si la municipalité de Parakou s'inscrit, elle aussi dans ce registre.

Par ailleurs, un regard sur les comptes administratifs de la commune sur la période 2006-2010, révèle un taux d'exécution moyen de 79,77% pour les recettes de fonctionnement et de 16,55% pour les recettes d'investissement. Celui des dépenses d'investissement tourne autour de 57,10%. Ces écarts défavorables enregistrés ne montrent-ils pas que la commune de Parakou, n'est jusque-là, pas parvenue à réaliser une gestion performante de son budget ? De ce fait, l'on est alors en droit de se poser une série de questions :

☞ Les potentialités fiscales qui peuvent procurer à la commune des ressources budgétaires substantielles sont-elles bien appréhendées et mobilisées?

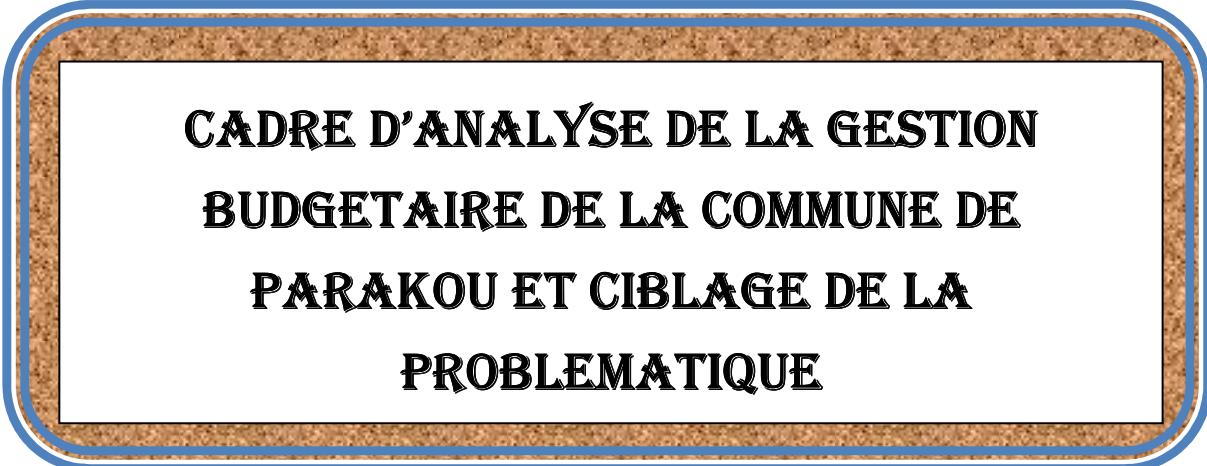
☞ Comment sont exécutées les prévisions budgétaires de la commune?

☞ Existe-t-il un plan de trésorerie permettant une gestion efficace des opérations financières de la commune ?

C'est pour analyser ces préoccupations et proposer des approches de solutions en vue d'impulser une gestion budgétaire efficace que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème : « ***Approche diagnostique pour une gestion optimale du budget de la commune de Parakou*** ».

Pour atteindre cet objectif, la démarche suivante sera adoptée. Dans un premier chapitre, le cadre d'analyse de la gestion du budget de la commune de Parakou sera décrit de manière à déboucher sur le ciblage de la problématique de l'étude. Le deuxième chapitre permettra d'analyser le dispositif d'optimisation de la gestion du budget communal en vue de la formulation des propositions d'amélioration.

CHAPITRE PREMIER



**CADRE D'ANALYSE DE LA GESTION
BUDGETAIRE DE LA COMMUNE DE
PARAKOU ET CIBLAGE DE LA
PROBLEMATIQUE**

Ce chapitre aborde la présentation générale de la commune de Parakou, les observations de stage, et enfin le ciblage de la problématique.

SECTION 1 : CADRE DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Il s'agit pour nous de présenter notre lieu de stage (Paragraphe 1) et de restituer les différentes observations faites (Paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE D'ACCUEIL DU STAGE

L'aperçu général de la commune de Parakou (I) et l'étude du fonctionnement de la Direction des Affaires Financières (II) sont les principaux points abordés dans ce paragraphe.

I- APERCU GENERAL DE LA COMMUNE DE PARAKOU

A- Historique de la commune de Parakou

Beaucoup d'écrits existent sur la ville de Parakou, entre autres, sur l'origine du nom de cette ville. Certains historiens pensent à tort ou à raison que le nom Parakou serait venu de Kpara-Koulou qui signifie en langue locale Dendi : toutes les villes, toutes les contrées. Ce qui traduit le fait que Parakou accepte les ressortissants de toutes les villes du monde. D'autres par contre pensent que ce nom aurait pour origine le groupe de mots Kpara-Kocou ; de Kpara qui signifie en Dendi ville (ou village) et Kocou qui vient du mot Yorouba Ayé Kocou (qui signifie dans cette langue, les hommes se refusent à mourir) ; ce qui veut dire que Parakou est la ville de Kocou. D'autres encore, les Bariba (ou Baatumbu) pensent que le nom Parakou a pour origine le mot Koroku qui désignerait dans cette langue, une variété d'arbre que l'on retrouvait sur la route de Sinagourou (quartier royal). Enfin, selon une quatrième source, le mot Parakou serait venu de Karouko qui signifie en langue Haoussa le nombril, autrement dit le cœur,

l'épicentre d'une grande cité qui accueillera tout le monde. Cette appellation serait issue d'une cérémonie consacrée pour les besoins de la cause et qui aurait abouti à l'enterrement d'une marmite contenant des gris-gris (ingrédients ayant accompagné une prière de sept jours faite par un grand marabout Haoussa dans son couvent). La marmite aurait été enterrée à Kabassira, un des plus vieux quartiers de Parakou. L'endroit où elle a été enterrée est appelé ***Karouko***. Somme toute, la ville de Parakou de par son histoire apparaît comme une grande cité qui offre l'hospitalité à tous les ressortissants de toutes les villes du monde entier.

B- Situation géographique

Située à 415 km environ au Nord de Cotonou, capitale économique du Bénin, la commune de Parakou s'étend sur une superficie de 441 km² dont 80 km² environ de zone urbanisée. Limitée à l'Est, à l'Ouest et au Sud par la commune de Tchaourou et au Nord par la commune de N'Dali, elle se trouve à 9° 21' de latitude Nord et 2°36' de longitude Est à une altitude moyenne de 350 mètres et présente un relief assez modeste.

La commune de Parakou présente un aspect vallonné où l'on observe une succession de croupes ayant généralement un sommet arrondi, surtout dans les régions anciennement cultivées. Vers Alafiarou, au Nord et au Sud, leur sommet est presque plat. Les pentes sont comprises entre 1,5% et 4%. La seule carrière de sable actuellement en exploitation est celle de Kpétékpétérou.

A Parakou, le climat est tropical humide de type soudanien. Il se caractérise par l'alternance d'une saison de pluies (Mai à Octobre) et d'une saison sèche (Novembre à Avril). C'est en Décembre et Janvier que l'on y enregistre les températures les plus basses. La précipitation moyenne annuelle est de 1200 mm. Le maximum survient entre juillet, août et septembre. Les températures varient d'une saison à une autre. De mai à octobre, l'amplitude

thermique est faible. En cette période, les températures oscillent en moyenne autour de 25°C. Les amplitudes thermiques journalières sont fortes surtout durant les mois d'harmattan. De 40°C en début d'après midi, elle peut tomber de 15 à 10°C la nuit.

C- Les données démographiques

La population de la ville de Parakou est de 149 819 habitants au troisième recensement général de la population et de l'habitat en février 2002 (RGPH3) contre 103 577 habitants en 1992, soit un taux d'accroissement intercensitaire de 3,76%. La population masculine est estimée à 75 080, soit 50,22%, et les femmes 74 739, soit 49,88%. Elle se caractérise par une forte proportion de jeunes (51,74% de la population avait moins de vingt ans en 2002). Elle est estimée en 2010 à 194 247 habitants (INSAE) et pourrait avoisiner 242 079 habitants en 2015. Les trois quart de cette population sont installés dans la zone véritablement urbanisée, le reste se retrouve dans les périphéries. Sa densité est de 340 habitants/km².

Les Bariba et apparentés (31,87%), et les Yoruba et apparentés (23,92%) constituent les deux ethnies d'importance démographique appréciable. On y dénombre ensuite les Fons et apparentés (18,47%), les Dendi et apparentés (12,61%), les Otamari (6,76%). Les Yoa-Lokpa et apparentés (5,92%) et les Peuhl (4,35%) sont numériquement minoritaires. On y rencontre également d'autres groupes socio-ethniques composés pour la plupart de ressortissants des pays de la sous région. Il s'agit surtout de Nigériens, Nigériens, Burkinabè et Maliens. Aussi, note-t-on la présence de Libanais et d'Indo-pakistanaïens exerçant pour la plupart des activités commerciales.

D- Les potentialités et les activités économiques

Parakou est le chef-lieu des départements du Borgou et de l'Alibori. En cette qualité, elle abrite des directions départementales et plusieurs agences régionales. C'est une ville en pleine mutation caractérisée par un tissu industriel en plein essor, un secteur informel et artisanal important, des activités de transport de gros porteurs, un secteur bancaire et commercial florissant soutenu par un marché d'envergure régionale. C'est une région par excellence d'élevage et de commerce du bétail.

Sur le plan économique, Parakou est une ville relais, un important carrefour de grands axes routiers menant au Nigéria et aux pays de l'hinterland, le Niger et le Burkina Faso notamment. La rupture de charges rail-route favorise le développement des activités commerciales et de transport avec des sous filières comme le transport urbain par les engins à deux roues ; le transport en commun assuré par les véhicules de petit et moyen gabarit et le transport de marchandises assuré par des camions gros porteurs. La réalisation en cours du projet de construction d'un port sec constitue un atout certain dans ce domaine, sans oublier que l'ancienne gare OCBN de Parakou jouait déjà ce rôle, mais de manière déguisée.

Dans le domaine des transports aériens, la ville abrite un aéroport avec une piste d'atterrissage en terre qui accueille les rares avions. Un projet de construction d'un aéroport international est en cours de réalisation à Tourou, à la sortie ouest de la ville.

Dans le domaine de l'éducation, la commune dispose de plus de 229 établissements scolaires. Elle abrite depuis 2001, la deuxième université du Bénin.

Dans le secteur de la santé, la commune dispose d'un Centre Hospitalier Universitaire Départemental et de plusieurs cabinets, cliniques et centres de

santé. Un grand hôpital moderne d'instruction des armées vient d'y être construit avec l'aide du gouvernement chinois.

Au plan touristique, la commune dispose de plusieurs infrastructures hôtelières et d'accueil et d'un musée de plein air. A cela, il faut ajouter le mausolée du feu **Hubert Koutoukou MAGA**, premier Président de la République du Dahomey (actuel Bénin) et natif de la ville, le festival Kobourou¹ organisé périodiquement par la commune et qui draine des milliers de visiteurs, quelques carrefours et les palais royaux de Sinangourou, Kpébié et Tourou .

Pour ce qui concerne les loisirs, il existe dans la ville un stade omnisport, un complexe sportif et un Centre culturel français avec son théâtre de verdure pour les spectacles de plein air.

E- Les acteurs et les partenaires au développement de la commune

Ils sont constitués en majorité des organisations non gouvernementales, des associations de développement et des institutions de développement. Leurs domaines d'intervention sont multiples et variés. Il s'agit notamment de la santé, l'éducation, l'environnement, l'assainissement, la micro finance, le commerce et les transports, l'agriculture et l'élevage, l'artisanat, la recherche et les consultations, les TIC, la gouvernance locale, la maîtrise d'ouvrage, etc.

Il convient de souligner que la commune de Parakou s'est engagée depuis le 8 mars 1993 dans un partenariat très fructueux de coopération décentralisée avec la ville d'Orléans en France.

Les premières élections municipales qui se sont déroulées en 2002, ont permis à la commune de Parakou de se doter d'un Conseil Municipal composé de vingt-cinq (25) membres qui ont élu en leur sein un Maire et six (6) Adjointes

¹ La nouvelle appellation adoptée par le Conseil Municipal est la Fête Internationale des Arts et Cultures (FIAC) Kobourou de Parakou

dont trois (3) Chefs d'Arrondissement. La gestion de la Municipalité repose sur une organisation administrative issue de la mise en œuvre de la décentralisation.

F- Organisation et fonctionnement de la Mairie

Les missions de l'ensemble des services de la Mairie de Parakou sont définies par l'arrêté municipal n°50/040/M/CAB du 23 août 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Parakou. Cet arrêté est modifié et complété par l'arrêté municipal n°50/001/M/SG du 18 janvier 2005 portant création, organisation et attributions de la Direction des Relations Extérieures et de la Promotion Municipale de la Mairie de Parakou. Au terme de l'article 1er de l'arrêté cité en première référence, la mairie de Parakou est organisée à deux niveaux à savoir, les services municipaux et les services infra municipaux.

Au titre des services municipaux², nous avons les structures et responsables ci- après :

1- le Cabinet du Maire

Perçu comme l'administration particulière du Maire, le Cabinet constitue un cadre de vérification, de contrôle et de conseil au service du Maire. Directement rattaché à celui-ci, il est dirigé par un Directeur de cabinet qui a pour mission principale d'en coordonner les activités et de veiller à une bonne collaboration avec le Secrétaire général pour le bon fonctionnement de l'Administration communale. Il comprend :

- le Directeur de Cabinet ;
- le Directeur adjoint de Cabinet ;
- l'Inspecteur des services municipaux ;
- le Chef du Secrétariat Particulier ;

² Confer organigramme en annexe n°1

- le Chef du Secrétariat des Adjointes au Maire ;
- le Chef de la Cellule de Communication et des Relations Publiques ;
- le Chef du Protocole ;
- les Conseillers spéciaux ;
- les Chargés de Mission.

2- Le Secrétariat Général (SG)

Conformément aux dispositions de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, complétées par le décret n°2001-412 du 15 octobre 2001 portant statut du Secrétaire Général de Mairie, l'arrêté municipal cité supra place le SG sous l'autorité hiérarchique directe du Maire. A ce titre, il est le principal animateur des services administratifs municipaux dont il veille au bon fonctionnement. Il est assisté, dans sa mission, d'un Secrétaire général adjoint qui le remplace en cas d'absence. Sont placées sous l'autorité du Secrétaire Général, un staff et des directions techniques.

Le staff est composé du :

- Chef du Secrétariat Administratif ;
- Chef du Service des Affaires juridiques et du Contentieux ;
- Chef du Service Informatique et des NTIC ;
- Chef du Bureau des Marchés publics ;
- Chef du Bureau de la documentation et des Archives ;
- Chef de la Station des Transmissions Radio ;
- Standardiste.

3- Les Directions Techniques

Dirigées chacune par un Directeur, elles sont au nombre de cinq (05) et comprennent des services et des bureaux. Il s'agit de:

- la Direction des Services Techniques ;

- la Direction des Affaires Financières ;
- la Direction de la Prospective et du Développement Local ;
- la Direction des Ressources Humaines et des Services à la Population ;
- la Direction des Relations Extérieures et de la Promotion Municipale.

Quant aux services infra municipaux, ils regroupent les services municipaux créés au niveau de chaque Arrondissement. Ils se composent du Secrétariat administratif d'arrondissement et du bureau de l'état civil. Leurs activités sont coordonnées par le Chef d'arrondissement.

L'animation de tous les services de la mairie de Parakou est assurée par un personnel composé de 169 agents toutes catégories confondues, dont 18 de catégorie A soit un taux de 10,65%, 22 de catégorie B soit 13,02%, 24 de catégorie C soit un taux de 14,20%, 69 de catégorie D soit 40,83% et enfin 36 de catégorie E soit un taux de 21,30%.

Par ailleurs, il faut souligner que 167 agents émargent au budget local (98,88%) contre seulement deux (2) agents, soit 1,12% émargeant au budget national³, ce qui alourdit ses charges salariales.

La Direction des Affaires Financières, l'une des directions techniques, a été notre structure d'accueil de stage. Après avoir précisé les attributions de cette direction, nous présenterons son fonctionnement.

II- PRESENTATION DE LA DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES

Nous exposerons dans cette partie les missions et attributions (A), ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la Direction des Affaires Financières (B).

³ Source : Service des Ressources Humaines

A- Missions et attributions

Conformément à l'arrêté municipal N°50/040/M/CAB du 23 août 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Parakou, en son article 29, la Direction des Affaires Financières est chargée de :

- mettre en œuvre la politique de gestion financière de la municipalité en vue d'améliorer et de développer les ressources financières de la mairie ;
- proposer une stratégie de mobilisation des ressources et de maîtrise des dépenses ;
- élaborer périodiquement des tableaux de bord de suivi de l'exécution budgétaire à l'attention du Maire ;
- élaborer en collaboration avec la commission des finances un projet de budget annuel à soumettre au Maire, au plus tard le 15 octobre de chaque année.

B- Organisation et fonctionnement

Pour accomplir la mission à elle dévolue, la Direction des Affaires Financières dispose de :

- un secrétariat ;
- un service du Registre Foncier Urbain ;
- un service des affaires marchandes ;
- un service des affaires financières ;
- un service du Contrôle de Gestion⁴.

Le Service des Affaires Financières (SAF) où nous avons passé la majeure partie de notre séjour a pour principales attributions la gestion financière et comptable ainsi que celle du patrimoine de la commune.

Le paragraphe suivant sera consacré à la restitution des observations de stage.

⁴ Les attributions de ces différents services sont présentées en annexe n°2

PARAGRAPHE 2 : RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE

Notre stage s'est déroulé à la Direction des Affaires Financières (DAF) de la Mairie de Parakou où nous avons successivement parcouru le SAM, le SRFU et le SAF. Les constats significatifs reposent sur les observations personnelles que nous avons faites (I) permettant ainsi de faire ressortir l'inventaire des atouts et des problèmes de cette direction, et donc de la municipalité(II).

I- LE FONCTIONNEMENT DE LA DAF : ETAT DES LIEUX

L'état des lieux s'articule autour de trois points essentiels :

- * le processus budgétaire de la commune;
- * l'équilibre financier de la commune;
- * le management de la DAF.

A- Le processus budgétaire de la commune

Il comprend essentiellement deux étapes : la phase d'élaboration du budget (préparation, vote et approbation) et celle de son exécution.

1- L'élaboration du budget communal

La commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Pour la mise en œuvre de cette autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement, la commune est dotée d'un budget propre. Aux termes de l'article 3 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles. Ainsi défini, son élaboration doit respecter les règles et les principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique à savoir : l'annualité, l'unité, l'universalité, l'équilibre réel et la spécialité des crédits. Elle

doit en outre, obéir à une méthodologie rigoureuse et une démarche participative dans laquelle chacun des acteurs impliqués doit jouer sa partition conformément au manuel de procédures administratives, financières, comptables et techniques en vigueur, une véritable boussole qui devrait a priori servir aussi bien l'exécutif que les différents services de la mairie.

Le budget de la commune de Parakou est proposé par le Maire et voté par le conseil municipal avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, conformément aux dispositions des articles 24 et 28 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Il convient de souligner que le budget est adopté en équilibre réel des recettes et des dépenses. Par ailleurs, les recettes et les dépenses sont votées par chapitres pour la section de fonctionnement alors qu'elles sont passées au crible fin article par article pour la section d'investissement. Après l'adoption du budget par le CM, il est ensuite transmis au Préfet du département qui donne son approbation dans le mois qui suit sa réception en application de l'article 30 de la loi susvisée. Il résulte que **le budget de la commune de Parakou est toujours voté et approuvé à bonne date.**

En outre, la commune de Parakou, élabore au cours de chaque exercice un budget supplémentaire induit le plus souvent par le transfert des ressources financières des ministères sectoriels dans le cadre du FAST TRACK INITIATIVE/FONDS COMMUN BUDGETAIRE (FTI/FCB) et des virements de crédits d'article à article au sein d'un même chapitre de la section de fonctionnement opérés par l'ordonnateur. Ce budget est adopté avant le 1^{er} novembre de l'exercice auquel il s'applique conformément aux dispositions de l'article 28, alinéa 2 de la loi ci-dessus citée. Nous avons noté à ce niveau que **le collectif budgétaire est toujours voté à bonne date.**

Une fois voté par le conseil municipal et approuvé par l'autorité de tutelle, le budget devient exécutoire et reste tenu à la disposition du public.

2- L'exécution du budget communal

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

A cet effet, « sauf disposition spécifique prévue par la loi, l'exécution du budget de la commune est soumise aux principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique, notamment la séparation des fonctions d'ordonnateurs et du comptable, l'unité de caisse et la spécialité des crédits.

Chaque type de crédits fait l'objet d'une rubrique distincte. Tous les crédits sont limitatifs » (article 34 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin).

Il nous a été donné de constater que le budget de la commune de Parakou est toujours exécuté par douzièmes provisoires au cours des deux premiers mois de l'exercice sur lequel il s'applique, conformément à l'article 30 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

Notons que **la mise en place, dans le cadre du PGUD, d'un outil de gestion fiscale dénommé "Registre Foncier Urbain"**, a permis d'accroître les ressources fiscales, notamment la TFU, la TPU et la patente. Cet instrument, actuellement géré par le Service de la Fiscalité de la mairie de Parakou, facilite une bonne maîtrise des bases de données et du potentiel fiscal local. Conformément à ses attributions, le service RFU assure la mise en œuvre et le suivi des objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés par la municipalité qui sont consignés dans **un protocole d'accord général qu'elle signe annuellement avec la DDID/BA.**

En matière de recettes non fiscales, les opérations d'exécution du budget sont effectuées par le SAM, sous le contrôle du RP, au moyen de valeurs inactives.

Le tableau n°1 suivant donne un aperçu sur l'évolution des budgets de la commune de Parakou sur la période 2006-2010.

Tableau n°1 : Evolution du budget de la commune de Parakou

En FCFA

RECETTES BUDGETAIRES								
	Section de fonctionnement				Section d'investissement			
	Prévisions	Réalisations	Taux	Ecart	Prévisions	Réalisations	Taux	Ecart
2006	1700 000 000	1 028 505 657	60,5%	-617 494 343	0	10 701 307	-	+10 701 307
2007	1 595 412 000	1 254 550 644	78,6%	-340 861 456	549 906 000	0	0%	-549 906 000
2008	1 750 000 000	1 479 788 693	84,5%	-270 211 307	823 650 000	350 000 000	42,4%	-473 650 000
2009	2 197 559 022	2 064 003 018	93,9%	-133 556 004	473 650 000	0	0%	-473 650 000
2010	2 600 000 000	2 111 572 917	81,2%	-488 427 083	819 249 268	80 620 200	9,8%	-738 629 068

Source : Elaboré par l'auteur à partir des comptes administratifs de la Mairie

L'analyse des données du tableau n°1 ci-dessus montre que :

- l'essentiel des ressources de la commune provient des recettes de la section de fonctionnement;
- les prévisions budgétaires de la commune de Parakou présentent à l'exécution des écarts considérables entre les prévisions et les réalisations ; on note ainsi que **le dispositif de recouvrement des ressources budgétaires est inefficace.**

Il convient de souligner que les recettes de fonctionnement comprennent outre les ressources propres (recettes fiscales et non fiscales) de la commune, les transferts financiers (subventions de l'Etat et appuis des PTF); ces derniers représentent plus de 50% des recettes totales.

Le tableau n°2 ci-après nous renseigne sur les proportions des composantes des ressources de fonctionnement mobilisées par la commune de Parakou sur la période 2006 à 2010.

Tableau n°2 : Evolution et part des différentes composantes des ressources financières réalisées sur la période 2006-2010

	Ressources propres		Transferts		Recettes totales
	Montant	%	Montant	%	
2006	490 414 117	46,68	538 091 540	53,32	1 028 505 657
2007	629 336 511	50,10	625 214 133	49,90	1 254 550 644
2008	751 391 240	50,77	728 397 453	49,23	1 479 788 693
2009	766 922 366	36,15	1 297 080 652	63,85	2 064 003 018
2010	575 786 041	26,26	1 535 786 876	73,74	2 111 572 917

Source : Réalisé par l'auteur à partir des comptes administratifs de la Mairie

A l'analyse du tableau n°2 ci-dessus, il apparaît clairement que :

- les transferts se sont accrus d'année en année, représentant 53,32% en 2006 et 73,74% en 2010, soit en moyenne 58% des recettes budgétaires réalisées sur la période d'étude ; cette situation traduit la dépendance de la commune de Parakou vis-à-vis de l'extérieur pour financer ses actions de développement. Mais, nous avons noté **un retard dans le transfert des ressources financières par l'Etat ;**

- les ressources propres, quant à elles, ne représentent qu'en moyenne 42% des recettes totales de fonctionnement, passant ainsi de 46,68% en 2006 à 26,26% en 2010. Cette situation traduit ainsi **un faible niveau d'autonomie financière de la commune de Parakou.**

Or, l'autonomie financière procède de la mobilisation des ressources propres pour assurer le fonctionnement des services publics locaux et la promotion du développement local à travers des investissements. Ainsi, en appréciant le niveau d'autonomie financière de la commune de Parakou, il est évident que la commune ne peut véritablement fonctionner sans recourir aux ressources extérieures.

L'utilisation des ressources financières mobilisées par la commune de Parakou s'effectue à travers des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ainsi, leur exécution suit la procédure normale d'exécution des dépenses publiques à savoir : l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement. Si les trois premières étapes relèvent de la compétence de l'ordonnateur (le Maire), la dernière par contre est exclusivement assurée par le comptable municipal (le Receveur-percepteur).

Nous avons ainsi observé le respect de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques.

Cependant, il a été créé par arrêté municipal n°50/014/M/SG/DAF/SA du 19/04/2007, une régie d'avances au niveau de la commune de Parakou. Exception au principe de séparation des fonctions d'ordonnateurs et celles de comptables, la régie d'avances assure la décentralisation de l'exécution de certaines dépenses publiques et la célérité dans le paiement desdites dépenses. La procédure de la régie d'avances consiste de façon plus concrète, à faire accorder par le receveur-percepteur des avances de fonds à un agent des services administratifs locaux appelé régisseur d'avances. C'est ainsi qu'un régisseur d'avances a été nommé par le Maire après avis motivé du Receveur-percepteur par arrêté municipal n°50/015/M/SG/DAF/SA du 19/04/2007. Celui-ci, au moyen de ces fonds, règle les fournisseurs de la commune dès que leur créance est définitivement constatée et concerne l'objet de la régie.

Nous avons donc noté la création d'une régie d'avances et la nomination d'un régisseur d'avances pour l'exécution des dépenses par procédure exceptionnelle. Mais, elle est jusqu'à présent assumée par un intérimaire en raison d'une mauvaise gestion par le titulaire.

Aussi, paraît-il important d'étudier les relations de proportionnalité existant entre les recettes totales et les dépenses de fonctionnement et

d'investissement en vue d'apprécier le niveau potentiel du développement de la ville. Le tableau n°3 suivant nous permet ainsi d'analyser cette situation.

Tableau n°3 : Poids des dépenses de fonctionnement et d'investissement par rapport aux recettes totales de 2006 à 2010

	Recettes totales	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement	
		Réalisations	Ratio %	Réalisations	Ratio %
2006	1 028 505 657	956 978 947	93,04	72 797 100	7,07
2007	1 254 550 644	1 007 738 733	80,32	246 384 187	19,63
2008	1 829 788 693	1 198 499 475	65,49	613 005 742	33,50
2009	2 064 003 018	1 392 297 380	67,45	532 465 060	25,79
2010	2 192 193 117	1 609 424 037	73,42	421 542 709	19,23

Source : Calculé par l'auteur à partir des comptes administratifs de la Mairie

A l'analyse de ce tableau, il apparaît clairement que la municipalité de Parakou, à l'exception de 2008, privilégie le fonctionnement au détriment des investissements, car les ressources affectées aux dépenses de fonctionnement dépassent de très loin celles consenties aux dépenses d'investissement alors que le développement local doit passer, non seulement par l'entretien des infrastructures et équipements existants, mais aussi et surtout par la réalisation de travaux neufs notamment des investissements marchands, économiques et sociocommunautaires. On en déduit donc **un faible degré de financement du développement de la localité**, même si le PGUD accorde beaucoup plus d'importance aux dépenses d'entretien des infrastructures et équipements existants.

Par ailleurs, il faut noter que les modalités de paiement des entreprises exécutant des marchés de travaux pour le compte de la Mairie se présentent ainsi qu'il suit :

- 30% du montant du marché au titre d'avance de démarrage ;
- 45% au titre du premier décompte ;
- 15% à la finalisation des travaux ;
- 10% des retenues de garantie après réception définitive des travaux.

Il a été révélé au cours d'une session du conseil municipal, l'existence d'un marché de travaux réalisé financièrement à plus de 75% alors qu'il n'a été physiquement exécuté qu'à hauteur de 30% environ.

Il importe en outre de souligner que pour une bonne gestion de trésorerie, le Maire et le RP doivent de conserve élaborer un plan de trésorerie auquel ils doivent se conformer (article 35 de la loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier en République du Bénin). Mais, force est de constater que cette prescription légale n'est que théorique au niveau de la commune de Parakou. Il en résulte donc l'absence d'une programmation rigoureuse des décaissements liée à **l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune de Parakou**. Cette carence se traduit par une improvisation des actions à entreprendre en matière financière, sans planification des sorties de fonds, ce qui entraîne une situation de déséquilibre entre les ressources et les charges. Ainsi, de nombreuses dépenses engagées dont les salaires du personnel ont vu leurs paiements différer faute de liquidités.

Du reste, en sa qualité d'ordonnateur du budget de la commune, le Maire élabore le compte administratif à la fin de chaque exercice budgétaire. Le conseil municipal délibère sur ledit compte avant le 1^{er} juillet de l'année qui suit l'exécution du budget, conformément aux dispositions de l'article 50 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier en République du Bénin. Nous avons ainsi noté que **le compte administratif de la commune de Parakou est toujours adopté à bonne date**.

B- L'équilibre financier de la commune

L'équilibre financier permet de mieux cerner la question de la stabilité et de la viabilité financière des communes à travers trois indicateurs : l'épargne nette locale, la capacité d'investissement et la capacité de financement.

Le tableau n°4 ci-après présente l'équilibre financier de la commune de Parakou de 2006 à 2010 à travers les principaux soldes intermédiaires.

Tableau n°4 : Equilibre financier de la commune de Parakou**En FCFA**

	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes réelles de fonctionnement (a)	1 028 505 657	1 254 550 644	1 479 788 693	2 064 003 018	1 947 613 834
Dépenses réelles de fonctionnement (b)	956 978 974	1 007 738 733	1 198 499 475	1 392 297 380	1 609 424 037
Epargne brute (c) = (a)- (b)	71 526 683	246 811 911	281 289 218	671 705 638	338 189 797
Amortissement de la dette (d)	0	0	0	0	0
Epargne nette (e)= (c)-(d)	71 526 683	246 811 911	281 289 218	671 705 638	338 189 797
Recettes d'investissement (f)	10 701 307	0	350 000 000	0	80 620 200
Capacité d'investissement (g)=(e) +(f)	82 227 990	246 811 911	631 289 218	671 705 638	418 809 997
Dépenses d'investissement (h)	72 797 100	246 384 187	613 005 742	532 465 060	421 542 709
Capacité ou besoin de financement (i)=(g)-(h)	9 430 890	427 724	18 283 476	139 240 578	-2 732 712

Source : Calcul effectué à partir des comptes administratifs de la Mairie

L'analyse des données de ce tableau révèle que :

* L'épargne nette locale a connu une évolution ascendante sur les quatre premières années avant d'infléchir en 2010, concomitamment avec celle des

recettes et dépenses réelles de fonctionnement, sauf que ces dernières ayant évolué de façon continue.

* La capacité d'investissement de la commune de Parakou croît plus vite que ses dépenses réelles d'investissement. D'un montant de 82 227 990 FCFA en 2006, sa capacité d'investissement est passée à 671 705 638 FCFA en 2009 avant de chuter en 2010 avec un montant de 418 809 997 FCFA.

L'absence de recettes d'investissement en 2007 et 2009 est compensée par l'épargne relativement consistante réalisée au cours des années précitées.

* La capacité de financement dégagée sur la période, indique **un faible niveau de réalisation des investissements**. La faible capacité d'investissement ainsi relevée est lourdement tributaire des recettes réelles d'investissement souvent très faibles, voire inexistantes et des dépenses de fonctionnement élevées.

Par ailleurs, nous avons noté en 2010, **l'existence d'un besoin de financement des investissements** d'un montant de 2 732 712 FCFA dû à la capacité d'investissement relativement faible observée au cours de cet exercice et qui a été compensée par l'excédent de fonctionnement de l'année précédente.

L'absence de l'amortissement de la dette sur les cinq (05) années se justifie par **le non recours de la commune à l'emprunt pour le financement des investissements** qui la prive ainsi d'une source certaine de financement du développement à la base.

C- Le management de la Direction des Affaires Financières

L'état des lieux de la Direction des Affaires Financières révèle qu'au cours des trois dernières années, des formations ont été organisées à l'intention de ces agents, notamment en matière de la préparation du budget programme axé sur les résultats, d'élaboration du budget à base zéro, de stratégie pour la

mobilisation des ressources propres des communes, etc. On note donc **l'organisation des formations pour le renforcement des capacités des agents et des élus locaux**. La majorité des chefs de bureau de cette direction sont des SASA et des PSA; ce qui reflète **une situation d'inadéquation profil/poste de certains agents**.

Aussi, s'avère-t-il que le chef du bureau chargé de l'ordonnancement cumule avec ses attributions les fonctions de régisseur d'avances dont le coffre fort est exposé sans aucune mesure de sécurité dans le bureau du SAF qui abrite tous les agents de ce service.

Nous avons également observé que le Service du Contrôle de Gestion, le Bureau des Délégations de Services Publics, le Bureau de la Publicité et le Bureau de Gestion de la Base des Données ne sont pas jusqu'à présent pourvus.

Une autre insuffisance concerne les attributions du chef du bureau de l'exploitation des marchés non concédés qui sont exercées par le régisseur des recettes dont la mission consiste seulement à gérer les valeurs inactives. Ainsi, le rôle de ce chef du bureau est actuellement réduit à celui d'un régisseur auxiliaire chargé de la perception des avis de paiement et des produits issus des ventes de valeurs inactives. On note alors **l'existence d'un conflit d'attributions entre les agents du SAM**.

Cette situation, ajoutée aux mauvaises conditions de travail, n'est pas sans entraîner une démotivation progressive des agents. Aussi, **l'absence de titulaire au niveau du Service du Contrôle de Gestion** constitue-t-elle un handicap à la gestion transparente.

III- INVENTAIRE DE L'ETAT DES LIEUX

Cet inventaire s'articulera autour de deux points ; d'une part les atouts, et d'autre part, les problèmes identifiés au cours de la restitution des observations.

A- Inventaire des atouts (opportunités et forces)

Au nombre des forces et des opportunités, nous pouvons citer :

- * le vote et l'approbation à bonne date du budget de la commune ;
- * le vote à bonne date du collectif budgétaire;
- * l'existence d'un Registre Foncier Urbain ;
- * l'existence d'un protocole d'accord entre la mairie de Parakou et le Service des impôts ;
- * le respect de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques ;
- * la création d'une régie et la nomination d'un régisseur d'avances ;
- * l'adoption à bonne date du compte administratif;
- * l'organisation des formations visant au renforcement des capacités des agents et des élus locaux.

B-Inventaire des problèmes (menaces et faiblesses)

Il y a lieu de citer au titre des problèmes:

- l'inefficacité du dispositif de recouvrement des ressources budgétaires ;
- le retard dans le transfert des ressources financières par l'Etat ;
- le faible niveau d'autonomie financière de la commune ;
- la mauvaise gestion de la régie d'avances ;
- le faible degré de financement du développement de la localité ;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune ;
- le faible niveau de réalisation des investissements;
- l'existence d'un besoin de financement des investissements ;
- le non recours de la commune à l'emprunt pour le financement des investissements ;
- la situation d'inadéquation profil/poste de certains agents ;
- l'existence de conflit d'attributions entre les agents du SAM ;
- l'absence d'un titulaire au service du contrôle de gestion.

Ce sont des faiblesses et menaces dont il faudrait objectivement prendre conscience.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Dans la présente section, il s'agira d'abord d'exposer les différentes problématiques possibles qui se dégagent de nos observations de stage en regroupant les problèmes identifiés par centre d'intérêt, d'en choisir ensuite une à résoudre et enfin, de faire ressortir la vision globale de résolution de la problématique choisie pour aboutir à la formulation du sujet.

PARAGRAPHE I : CHOIX ET FORMULATION DU SUJET

Le présent paragraphe sera consacré au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt, au choix et à la formulation du sujet.

I- REGROUPEMENT DES PROBLEMES SPECIFIQUES PAR CENTRE D'INTERET

Tous les problèmes spécifiques ci-dessus énumérés sont regroupés en trois centres d'intérêt à savoir :

- * gestion budgétaire de la commune ;
- * capacité d'autofinancement des investissements ;
- * gestion des ressources humaines.

Ces différentes problématiques et les problèmes spécifiques y afférents sont consignés dans le tableau n°5 suivant :

Tableau n°5: Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et par problématique

Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
Gestion budgétaire de la commune	<ul style="list-style-type: none"> - inefficacité du dispositif de recouvrement des ressources budgétaires; - retard dans le transfert des ressources financières par l'Etat ; - faible niveau d'autonomie financière ; - mauvaise gestion de la régie d'avances ; - faible degré de financement du développement local ; - inexistence d'un plan de trésorerie locale. 	Gestion non optimale du budget de la commune	Problématique de la gestion optimale du budget de la commune
Capacité d'autofinancement des investissements	<ul style="list-style-type: none"> - faible niveau de réalisation des investissements ; - existence d'un besoin de financement des investissements; - non recours à l'emprunt pour le financement des investissements. 	Faible capacité d'autofinancement des investissements	Problématique du renforcement de la capacité d'autofinancement des investissements
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - inadéquation poste/profil de certains agents de la DAF; - existence d'un conflit d'attributions entre les agents du SAM; - absence d'un titulaire au niveau du Service de Contrôle de Gestion. 	Défaillance dans la gestion des ressources humaines	Problématique de l'amélioration de la gestion des ressources humaines

Source : Résultat de l'état des lieux.

II- CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE ET FORMULATION DU SUJET

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centre d'intérêt, laissent apparaître trois différentes problématiques, tout aussi importantes l'une que l'autre, que les autorités municipales de Parakou devraient appréhender et auxquelles elles doivent s'atteler à apporter des solutions idoines si tant est qu'elles entendent asseoir les bases d'une administration capable d'impulser véritablement le développement local qui est l'un des enjeux de la décentralisation.

Mais, étant donné que l'étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons procédé par élimination pour bien choisir celle qui nous semble la plus pertinente.

En effet, la problématique relative à l'amélioration de la gestion des ressources humaines nous paraît moins importante, car sa résolution appelle la mise en place davantage de moyens humain, financier et organisationnel. Nous estimons que l'audit organisationnel réalisé en juin 2010 sur la commune, et validé en 2011, constitue déjà un début de solution à ce problème. Il suffit d'une volonté politique affichée de la part du Maire afin que les recommandations de l'audit soient mises en œuvre pour la résolution de cette problématique.

Quant à la problématique relative au renforcement de la capacité d'autofinancement des investissements de la commune de Parakou, elle paraît a priori pertinente en ce sens qu'elle est composée d'un ensemble de problèmes constituant un frein à la réalisation des investissements dans la commune. Sa résolution passera indubitablement par le renforcement de la capacité de mobilisation des ressources financières locales. Ce faisant, elle participe de la gestion performante du budget de la commune.

Eu égard à tout ce qui précède, nous retenons la résolution de la problématique de la gestion optimale du budget de la municipalité de Parakou,

car la réalisation performante du budget constitue pour la première autorité communale la clé de voûte de mise en œuvre de son programme de développement local. En outre, une administration fut-elle communale, qui ne fonctionne pas dans le respect des normes de gestion en la matière, ne saurait conduire au développement.

Par ailleurs, les finances locales qui constituent un volet de la formation que nous avons reçue, nous ont motivé à nous appesantir sur le processus budgétaire de la mairie car, sans un outil performant de prévisions dont la mise en œuvre permet de fournir des prestations de qualité aux populations de plus en plus exigeantes, le développement local ne serait qu'un vain mot.

Cette problématique se décline en deux grands points à savoir un problème général et des problèmes spécifiques. Le problème général se rapporte aux insuffisances dans la gestion financière de la commune et les problèmes spécifiques liés:

- à l'inefficacité du dispositif de recouvrement des ressources budgétaires ;
- au retard dans le transfert des ressources financières par l'Etat ;
- au faible niveau d'autonomie financière de la commune ;
- à la mauvaise gestion de la régie d'avances ;
- au faible degré de financement du développement local ;
- à l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune.

C'est dans le souci d'apporter notre modeste contribution à la résolution des problèmes spécifiques et du problème général liés à cette problématique que nous avons choisi de mener notre réflexion sur le thème : « **Approche diagnostique pour une gestion optimale du budget de la commune de Parakou** ».

La problématique étant choisie, le sujet formulé et justifié, il reste à spécifier et à déterminer la vision globale de résolution de ladite problématique.

PARAGRAPHE II : SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE

Dans ce paragraphe, nous aborderons les sujets relatifs à la spécification de la problématique choisie (I) et à la vision globale de résolution de la problématique spécifiée (II).

I- SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE

Conscient du fait que le développement local ne serait qu'un vain mot sans un processus budgétaire performant, la Mairie de Parakou a pour défi l'amélioration de la gestion de son budget. C'est pour cela que nous nous appliquerons ici à étudier les problèmes spécifiques identifiés pour mieux cerner les contours de la problématique retenue. Car l'exercice consiste à élaguer les problèmes spécifiques qui ne méritent pas d'être résolus. Au nombre de ces problèmes spécifiques, nous avons :

- ◆ l'inefficacité du dispositif de recouvrement des ressources budgétaires ;
- ◆ le retard dans le transfert des ressources financières par l'Etat ;
- ◆ la mauvaise gestion de la régie d'avances ;

En effet, la résolution des problèmes relatifs au faible niveau d'autonomie financière et au faible degré de financement du développement de la commune passe par l'éradication respectivement du problème de l'inefficacité du dispositif de recouvrement des ressources budgétaires et celui du transfert tardif des ressources financières par l'Etat. Il convient alors d'éliminer ces derniers et conserver les premiers qui sont plus englobants.

Quant au problème de la mauvaise gestion de la régie d'avances, il peut être résolu par la mise en place du contrôle de gestion au niveau de la Mairie de Parakou. Il suffit d'une volonté politique de la part de la première autorité.

En définitive, nous retenons trois problèmes spécifiques à savoir :

- ☞ le faible niveau d'autonomie financière de la commune (PS1) ;
- ☞ le faible degré de financement du développement local (PS2) ;
- ☞ l'inexistence d'un plan de trésorerie locale (PS3).

Une fois que les problèmes spécifiques à résoudre ont été retenus, le sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe ensuite de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et, par conséquent, le problème général identifié.

II-VISION GLOBALE ET RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE

Rappelons que le problème général identifié est relatif à « **la gestion non optimale du budget de la commune** ». Le système de la décentralisation étant mis en œuvre à travers la création des communes, ces dernières doivent pouvoir assurer leur viabilité financière. Le développement d'une collectivité territoriale dépend non seulement de la consistance et de la capacité de ses ressources à couvrir ses charges, mais aussi et surtout de la manière de les prévoir et de les gérer.

Concernant ce problème, nous pouvons retenir que l'effet escompté dans l'amélioration de la gestion du budget de la commune ne sera concrétisé que si les autorités locales et les services financiers font preuve de bonne gouvernance.

En ce qui concerne **le problème spécifique n°1 relatif au faible niveau d'autonomie financière de la commune**, les ressources propres proviennent en grande partie de l'exploitation du potentiel fiscal, ainsi que des prestations publiques locales. Elles présentent en effet, une élasticité importante vis-à-vis de l'activité économique. Ainsi, la résolution du problème spécifique n°1 passera par la mise en œuvre de l'approche développée par Raymond MUZELEC selon

laquelle la part déterminante des ressources propres doit correspondre à 56,3% des recettes totales.

Le problème spécifique n°2 relatif au faible degré de financement du développement local nous permet d'énoncer que la prédominance des dépenses de fonctionnement, conjuguée avec le faible niveau des ressources propres, le transfert tardif des ressources financières par l'Etat et le non recours aux emprunts, met à mal la capacité de financement de la commune. Car, plus le montant des dépenses de fonctionnement avoisine celui des recettes de fonctionnement, moins la commune parviendra à dégager une épargne significative. Pour résoudre ce problème spécifique, nous pensons d'une part à l'arrêté interministériel n°401/MISD/MFE/DC du 18 décembre 2003, portant nouvelle nomenclature budgétaire et comptable des communes en République du Bénin, qui dispose que 30% des recettes de fonctionnement soient prélevées pour la section d'investissement, et d'autre part, à la recherche d'autres moyens d'amélioration des ressources à consacrer aux dépenses d'investissement de la commune.

Le troisième et dernier problème spécifique concerne l'inexistence d'un plan de trésorerie locale ; la recherche de performance en matière d'exécution budgétaire, notamment la gestion des opérations financières doit amener les collectivités locales à se doter d'un instrument de décision et de gestion qu'est le plan de trésorerie. Il vise à programmer tous les encaissements et les décaissements prévus ou à enregistrer, mois par mois, les encaissements, les décaissements et les disponibilités, de manière à faire ressortir les excédents. Cette recherche d'efficacité qui caractérise toute gestion performante ne semble pas encore préoccuper les autorités de la commune de Parakou. La résolution du problème spécifique n°3 procède donc d'une approche théorique basée sur l'élaboration d'un plan de trésorerie qui doit accompagner le budget communal et rigoureusement suivi.

Les différentes approches théoriques ci-dessus évoquées feront l'objet d'une synthèse que présente le tableau n°6 suivant :

Tableau n°6 : Synthèse des approches théoriques par problèmes spécifiques

Niveau	Problèmes spécifiques	Approches théoriques retenues
1	Faible niveau d'autonomie financière de la commune	Approche générique fondée sur la part déterminante des ressources propres par rapport aux recettes totales
2	Faible degré de financement du développement de la localité	Approche théorique basée sur les moyens d'amélioration des ressources affectées aux dépenses d'investissement de la commune
3	Inexistence d'un plan de trésorerie local	Approche générique basée sur l'élaboration et le suivi du plan de trésorerie communale

Source Elaboré par l'auteur

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique en dix (10) étapes présentées comme suit :

- définition des objectifs de recherche ;
- identification des causes supposées à la base des problèmes spécifiques ;
- formulation des hypothèses ;
- élaboration du tableau de bord ;
- revue de littérature ;
- exposition de la méthodologie de travail ;
- analyse des données (vérification des hypothèses) ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions ;
- conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE DEUXIEME

**ASPECTS THEORIQUE,
METHODOLOGIQUE ET EMPIRIQUE DE
LA GESTION BUDGETAIRE DE LA
COMMUNE DE PARAKOU ET
PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

Dans ce chapitre, il sera d'abord question d'exposer le cadre théorique et méthodologique de l'étude, puis de présenter les résultats de collecte et d'analyse des données d'enquête et proposer enfin des approches de solutions aux problèmes soulevés par notre étude et leurs conditions de mise en œuvre.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

L'exposé du cadre théorique et méthodologique de l'étude se fera suivant deux axes :

- la définition des objectifs de recherche, la présentation des hypothèses de travail et la revue de littérature sur le thème de recherche (paragraphe 1) ;
- le compte rendu de la méthodologie adoptée (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE

La résolution des problèmes spécifiques passe par l'identification des objectifs de recherche, l'identification des causes liées aux problèmes à résoudre en vue de la formulation des hypothèses et par une bonne connaissance de la question à travers la revue de littérature.

A- Objectifs de recherche

Il s'agit aussi bien de l'objectif général que des objectifs spécifiques liés à la problématique retenue.

1- Objectif général

L'objectif général visé est d'analyser le dispositif de gestion du budget de la commune de Parakou.

2- Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques, quant à eux, sont en relation avec chacun des problèmes spécifiques retenus. Ainsi, nous envisageons de :

- ⊗ déterminer les mécanismes qui permettent d'accroître les ressources propres de la commune ;
- ⊗ identifier les obstacles qui freinent la promotion du développement de la commune ;
- ⊗ examiner les raisons de l'inexistence d'un plan de trésorerie locale.

Les objectifs de recherche définis, il est maintenant possible d'établir les hypothèses de l'étude à partir des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques.

B- Formulation des hypothèses de l'étude

Il s'agit ici d'identifier, dans un premier temps la cause supposée être à l'origine de chaque problème spécifique, puis, dans un second temps, d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause.

1- Hypothèse spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est relatif au faible niveau d'autonomie financière de la commune. A priori, trois causes possibles identifiées et classées par ordre croissant d'importance peuvent être à l'origine de cette situation. Il s'agit de :

- ☞ la faible implication des populations au processus de prise de décision ;
- ☞ l'incivisme fiscal des populations ;
- ☞ l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres.

La faible implication des populations au processus de prise de décision ne semble pas justifier convenablement la faible autonomie financière de la

commune. Car même en les écartant du processus de prise de décision, les services d'assiette et de recouvrement pourront mobiliser davantage de ressources locales, s'ils jouent pleinement et efficacement le rôle à eux dévolus.

Par ailleurs, l'incivisme fiscal, pourrait justifier la faiblesse des ressources budgétaires propres de la mairie de Parakou. Car la fuite devant l'impôt se manifeste de diverses manières. En effet, les contribuables majoritairement analphabètes, du fait de leur inculture fiscale, rejettent ou ne s'acquittent pas de leurs impôts soit par mauvaise foi, soit par déficit d'informations. Cependant, une sensibilisation permanente des contribuables, assortie d'une mise en œuvre de moyens efficaces de recouvrement, pourrait améliorer l'autonomie financière de la commune.

Il s'ensuit que la cause probable qui pourrait expliquer le faible niveau d'autonomie financière est l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres. L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 peut être formulée de la manière suivante: **le faible niveau d'autonomie financière de la commune est dû à l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres.**

2- Hypothèse spécifique n°2

Au sujet du problème spécifique n°2 relatif au faible degré de financement du développement de la commune, nous avons pu identifier trois causes, classées par ordre croissant d'importance, et susceptibles de l'expliquer :

- ☞ la mauvaise volonté politique des autorités communales ;
- ☞ le non recours à l'emprunt ;
- ☞ la faible mobilisation des ressources budgétaires.

La mauvaise volonté politique des autorités communales ne saurait expliquer cette situation. Conscientes du rôle qui est le leur, les autorités communales savent que le développement d'une localité passe indubitablement

par la réalisation des projets d'intérêt économique et socio communautaire. Mais, la concrétisation de ces projets est tributaire de la mobilisation optimale de ressources financières.

Quant au non recours de la commune aux emprunts, il semble être la cause la plus plausible. Car, l'emprunt bancaire ou obligataire constitue une source de financement à laquelle les communes peuvent recourir pour réaliser leurs dépenses d'équipement et d'investissement, conformément aux dispositions de l'article 3 du décret n°2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties. En outre, son importance n'est plus à démontrer, au regard de la liquidité immédiate qu'il procurerait à la commune.

Par ailleurs, à la Mairie de Parakou, environ 78% des recettes totales sont utilisées pour les dépenses de fonctionnement contre seulement 22 % pour les dépenses d'investissement. En outre, les dépenses d'entretien représentent en moyenne 56% des dépenses totales contre 19% d'investissement. Cette situation connaîtrait une amélioration si la commune parvenait à mobiliser davantage de ressources financières en consacrant une part considérable à l'investissement, et que l'Etat, via les ministères sectoriels, transfère à temps les ressources d'investissement à la commune. Ainsi, la faible mobilisation des ressources financières peut aussi expliquer le faible degré de financement du développement de la commune.

L'hypothèse découlant de ce problème est formulée comme ci-après : **le faible degré de financement du développement de la localité résulte de la faible mobilisation des ressources budgétaires et du non recours de la commune aux emprunts.**

3- Hypothèse spécifique n°3

En ce qui concerne le problème spécifique n°3 relatif à l'inexistence d'un plan prévisionnel de trésorerie, trois causes peuvent, a priori, l'expliquer :

- ☞ la primauté des considérations politiques et des intérêts personnels;
- ☞ la non maîtrise des techniques d'élaboration du plan de trésorerie ;
- ☞ la méconnaissance de l'importance du plan de trésorerie par les autorités communales.

La primauté des considérations politiques et des intérêts personnels, ne pourrait expliquer l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune, parce que son établissement est une obligation légale qui incombe au RP, conseiller financier du Maire, conformément à l'article 35 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999, portant régime financier des communes en République du Bénin.

Quant à la non maîtrise des techniques d'élaboration et de suivi du plan de trésorerie local, elle ne saurait justifier son inexistence, puisque le RP, le DAF et le C/SAF, de par leurs formations et leurs expériences, détiennent a priori les capacités requises, pouvant leur permettre d'élaborer un plan de trésorerie.

Eu égard à ce qui précède, la cause susceptible de mieux expliquer ce problème spécifique réside alors dans la méconnaissance de l'importance du plan de trésorerie local par les autorités communales.

L'hypothèse d'étude y relative est la suivante : **l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune de Parakou s'explique par la méconnaissance de son importance par les autorités communales.**

C- Le tableau de bord de l'étude

Le tableau n°7 suivant regroupe, selon le niveau d'analyse, les problèmes et objectifs (général et spécifiques) ainsi que les causes supposées et hypothèses spécifiques.

Tableau n°7 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> Gestion non optimale du budget de la commune	<u>Objectif général</u> Analyser le dispositif de gestion du budget de la commune	-	-
Niveaux spécifiques	<u>Problème spécifique n°1</u> Faible niveau d'autonomie financière de la commune	<u>Objectif spécifique n°1</u> Déterminer les mécanismes d'accroissement des ressources propres de la commune	<u>Cause spécifique n°1</u> Insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres	<u>Hypothèse n°1</u> Le faible niveau d'autonomie financière est dû à l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres
	<u>Problème spécifique n°2</u> Faible degré de financement du développement local	<u>Objectif spécifique n°2</u> Identifier les obstacles qui freinent la promotion du développement local	<u>Cause spécifique n°2</u> Faible mobilisation des ressources budgétaires et non recours aux emprunts	<u>Hypothèse n°2</u> La faible mobilisation des ressources budgétaires et le non recours de la commune aux emprunts sont à la base du faible degré de financement du développement local
	<u>Problème spécifique n°3</u> Inexistence d'un plan de trésorerie locale	<u>Objectif spécifique n°3</u> Examiner les raisons de l'inexistence d'un plan de trésorerie locale	<u>Cause spécifique n°3</u> Méconnaissance de l'importance du plan de trésorerie locale par les autorités communales	<u>Hypothèse n°3</u> L'inexistence d'un plan de trésorerie locale s'explique par la méconnaissance de son importance par les autorités communales

Source : Observations de stage

Après avoir fixé les objectifs et identifié les causes pouvant se trouver à la base des problèmes spécifiés, il s'avère nécessaire de présenter un aperçu des

points de vue de la doctrine sur la question et des contributions antérieures sur les problèmes en résolution.

D- Revue de littérature

Elément indispensable à tout travail scientifique, la revue de littérature vise à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés. Ainsi, cet exercice se fera en prenant pour principaux repères, les racines thématiques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Dans cette optique, il s'agira pour nous, d'exposer à travers ces thématiques, les points des connaissances liées au problème général de la gestion non optimale du budget de la commune de Parakou et celles liées aux problèmes spécifiques en résolution.

1- Contributions antérieures sur le problème général

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

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

Le plan comptable définit *la gestion budgétaire* comme « *le mode de gestion consistant à traduire en programmes d'action chiffrés appelés budget, les décisions prises par la direction avec la participation des responsables* ». Il paraît nécessaire d'ajouter un aspect supplémentaire à cette définition : celui de la comparaison a posteriori des réalisations avec ces mêmes prévisions, par la

mise en évidence d'écarts significatifs qui doivent entraîner des actions correctives.

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

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

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

2- Exposé des contributions antérieures liées au problème du faible niveau d'autonomie financière de la commune

La décentralisation confère aux collectivités locales l'autonomie financière. Ces collectivités ayant ainsi la lourde responsabilité de gérer efficacement les ressources dont elles disposent, elles méritent d'être soutenues par un système fiscal adapté. C'est pourquoi, *les finances locales* de Michel BOUVIER (2005) dénoncent un système fiscal inadapté à l'industrialisation de la société.

En ce qui concerne l'autonomie financière, Jean TOBOULA (2002) dans *La mobilisation des ressources locales pour le financement des futures communes* a affirmé que : « *Les finances locales, garantes de l'autonomie financière des collectivités locales apparaissent ainsi comme la condition sine qua non de*

réussite de la décentralisation ». Ainsi, l'autonomie financière n'est réelle que lorsque la commune arrive à mobiliser les ressources nécessaires pour couvrir ses charges. Le seul moyen qui permet d'assurer la majorité des charges communales est le paiement de l'impôt par le contribuable. C'est dire donc que les contribuables ne doivent pas se soustraire au respect de leurs obligations fiscales.

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

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

3- Exposé des contributions antérieures liées au problème du faible degré de financement du développement local

Il est important pour les collectivités territoriales d'améliorer la mobilisation de leurs ressources internes si elles veulent pérenniser leur existence, gagner en crédibilité et se développer. La viabilité des communes, et surtout la crédibilité des responsables communaux, sont généralement mesurées à travers leur capacité, voire leur ingéniosité, à savoir mobiliser les ressources pour leur commune et à mettre en œuvre leur plan de développement communal.

Comme on peut le constater tous les spécialistes de la question de la planification et du développement local, s'accordent sur le rôle primordial que doivent jouer les communes dans le financement de leur développement. Elles doivent tout mettre en œuvre pour dégager par elles-mêmes de ressources propres pouvant leur permettre d'investir, avant de solliciter tout concours extérieur. Car pour Jean **NGANDJEU** (1998), «le point de départ du développement doit surgir de chaque société ». Ce qui implique que tous les acteurs vivant sur le territoire communal, doivent apporter leur contribution.

Pour M. **ARNAUD** (2000), « la mise sur place d'un financement durable des investissements locaux par la mobilisation de l'épargne nationale s'impose mais exige beaucoup de temps, sauf là où le processus est déjà engagé. Le financement par l'emprunt doit être mené avec le renforcement des ressources locales, la maîtrise des dépenses et de l'endettement, ce qui n'est pas le cas pour la majorité des collectivités locales africaines. Mais, l'accès à cette source de financement, bien que nécessaire, respecte des conditionnalités très rigoureuses».

Selon L. **CARUANA** (2007), pour l'accès au marché financier, les options pour l'accès à l'emprunt restent valables. Il ne faut cependant pas négliger quelques contraintes comme par exemple, l'autorisation du Ministère des Finances du pays de la collectivité locale voulant accéder au marché

financier ou encore le dépôt minimum de cinq cent millions (500.000.000) de francs CFA, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire avec la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières (BRVM) ; c'est dire que n'importe quelle collectivité locale ne peut facilement accéder au marché financier.

4- Exposé des contributions antérieures liées au problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie locale

Gérer la trésorerie, c'est assurer à tout instant et à moindre coût l'équilibre des ressources et des charges. En matière de gestion de trésorerie, la volonté des collectivités territoriales de parvenir à maîtriser leur trésorerie constitue très certainement l'un des aspects les plus significatifs de l'objectif de gérer rationnellement les finances locales. C'est ce qu'explique Michel **BOUVIER** (2005) : « *La gestion de la trésorerie doit amener les collectivités locales à recourir aux outils appropriés comme le plan de trésorerie* ». Un autre auteur, Raymond **MUZELLEC** (2005) vient appuyer en soulignant : « *Les recettes mieux prévues, mieux suivies et encaissées plus vite procureraient des gains substantiels en terme de gestion de trésorerie* ».

Dans le même ordre d'idées, B. **MUBA** (2007) déclare : « Le suivi de la trésorerie ne supporte pas l'improvisation, il passe obligatoirement par l'élaboration d'un plan de trésorerie. Ce véritable outil de gestion de la trésorerie répond aux fonctions ci-après :

- le plan de trésorerie est un outil de gestion prévisionnelle de la trésorerie. A ce titre, son élaboration et sa mise en œuvre permettent d'une part de planifier la gestion de la trésorerie pour éviter le pilotage à vue et d'autre part d'anticiper avec promptitude, des tensions probables de trésorerie et d'enclencher les actions de nature à corriger les distorsions et les dysfonctionnements éventuels relevés. Il peut aussi éviter de laisser sans emploi une trésorerie pour laquelle la Commune ne reçoit aucune rémunération et qui peut même lui coûter

inutilement lorsqu'elle provient d'emprunts contractés prématurément et dont les intérêts ont commencé à courir.

- le plan de trésorerie est un outil de gestion rationnelle de la trésorerie. En effet, de part sa confection, les transferts de l'Etat et partant du trésor vers les postes comptables sont justifiés par des besoins réels de trésorerie. Il consacre donc la rupture d'avec les approvisionnements quasi automatiques qui ont pour conséquence de constituer de la trésorerie oisive dans certains postes comptables et de ne pas favoriser une réelle circulation du flux ;

- le plan de trésorerie est un instrument de rationalisation de la gestion budgétaire. L'exécution du budget est naturellement caractérisée par un décalage entre les entrées des recettes (trésorerie disponible) et les dépenses à honorer. La confection du plan de trésorerie doit donc être un exercice naturel et quotidien aidant à faire correspondre les dépenses à effectuer à la trésorerie effectivement mobilisée. Une telle approche, marquée par le réalisme et la prudence a pour avantage indéniable d'éviter les engagements et ordonnancements tous azimuts, source d'accumulation d'arriérés de paiement.

Il permet alors à la Commune d'une part, d'honorer ses factures en temps voulu, donc d'acquérir une réputation de bon payeur et d'autre part, de déployer des efforts pour la mobilisation de ces recettes budgétaires ;

- le plan de trésorerie est un outil de contrôle et d'évaluation. A cet égard, il est un moyen, par le rapprochement qu'il permet d'établir entre les prévisions (de recettes et de dépenses) et les réalisations, pour jauger la sincérité du budget élaboré et adopté pour déceler, au regard des états d'exécution antérieure, les moins-values ou les contre-performances enregistrées afin de prendre des mesures ou actions correctives (collectif budgétaire,...) ».

Vu son importance, l'élaboration du plan de trésorerie doit être le souci permanent de tout Maire et de tout Receveur Percepteur pour une bonne gestion de la trésorerie, voire la gestion rationnelle du budget.

Sous l'éclairage des ouvrages spécifiques de gestion des finances locales et en nous appuyant sur la situation actuelle de ces finances, notre étude trouvera une réponse à sa problématique à travers la méthodologie suivante.

PARAGRAPHE 2 : METHODOLOGIE ADOPTEE

Elle s'articulera autour de deux dimensions : l'approche empirique et la dimension théorique.

I- DIMENSION EMPIRIQUE

Par définition, une approche empirique est celle qui s'appuie exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée. Dans le cas d'espèce, elle nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête que nous entendons utiliser pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

Ainsi, notre approche recouvre les étapes ci-après :

- objectif et nature de la collecte des données ;
- conception des questions d'enquête et échantillonnage ;
- outil de présentation des données.

A- La collecte des données

1- Objectif de la collecte des données

L'objectif poursuivi par notre enquête est de mobiliser les données relatives aux causes réelles qui fondent les problèmes identifiés afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base. Concrètement, les enquêtes nous permettront de voir si :

- l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres est à la base du faible niveau d'autonomie financière ;

- la faible mobilisation des ressources budgétaires et le non recours de la commune aux emprunts expliquent le faible degré de financement du développement local ;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie local résulte de la méconnaissance de son importance par les autorités communales.

2- Nature de la collecte des données

Afin de pouvoir vérifier les hypothèses émises, nous utiliserons la technique de sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage sera réalisé au moyen d'un questionnaire que nous administrerons à un échantillon de la population cible constituée du personnel communal, des services déconcentrés et des élus. Le questionnaire s'articulera autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer à savoir :

- le faible niveau d'autonomie financière ;
- le faible degré de financement du développement local et;
- l'inexistence d'un plan de trésorerie locale.

3- Technique de dépouillement

Les données recueillies à la suite de cette enquête seront dépouillées manuellement. Quant à leur traitement, nous aurons recours en ce qui concerne les données numériques, au tableur Excel pour déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décisions et d'en tirer les conclusions qui s'imposent.

B- Conception du questionnaire d'enquêtes et échantillonnage

Après la conception du questionnaire, nous préciserons ceux à qui il a été administré.

1- Conception du questionnaire

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, nous avons conçu un questionnaire (annexe n°4) essentiellement par rapport aux questions fondamentales dont les réponses nous permettront de vérifier les hypothèses.

2- Echantillonnage

En raison de la complexité des différentes questions abordées, l'échantillonnage a tenu compte du niveau de responsabilité des enquêtés. Ainsi, l'échantillon représentatif de la population mère identifiée pour notre enquête est composé de cinquante (50) personnes dont trente quatre (34) agents de la Mairie, quatre (4) de la Recette-Perception, deux (2) des Services des Impôts et dix (10) conseillers municipaux. Les agents de la Mairie ont été choisis parmi le total des quarante huit (48) qui occupent des postes de responsabilité à raison de quatre (04) directeurs, seize (16) Chefs de services et quatorze (14) Chefs de bureaux. Alors que les agents de la Recette-Perception sont composés du RP et de trois (3) chefs de division, le RI et le chef du service assiette sont ceux choisis au niveau du Service des Impôts. Quant aux conseillers, ils ont été choisis sur un total de vingt au lieu de vingt cinq ; étant donné que les cinq autres qui ont une double casquette (à la fois agents et conseillers) ont été pris en compte au titre des agents.

3- Outil de présentation des données

Les résultats obtenus seront présentés sous forme de tableaux. C'est dire donc que la méthode d'analyse utilisée est l'analyse descriptive.

Les objectifs ayant été déterminés, les hypothèses formulées et la méthodologie retenue, nous passerons à l'approche théorique retenue pour chaque problème spécifique identifié.

II- APPROCHE THEORIQUE

La dimension théorique vise à déterminer les outils d'analyse des données collectées afin de pouvoir déterminer les causes réelles se trouvant à l'origine des problèmes.

A- Choix théorique lié au problème du faible niveau d'autonomie financière de la commune

1- Présentation de la théorie retenue

Les ressources locales doivent être maîtrisées afin d'être exploitées judicieusement pour contribuer à la gestion optimale des ressources financières. Les conditions de maîtrise passent par la connaissance et l'évaluation du potentiel fiscal et par un recensement fiscal régulier.

L'approche théorique qui sera retenue pour examiner le problème lié au faible niveau d'autonomie financière de la commune est celle fondée sur les mécanismes de renforcement du dispositif stratégique de mobilisation des ressources propres.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1

La question fondamentale qui nous permettra de connaître la cause réelle de ce problème est libellée de la façon suivante : *qu'est-ce qui peut expliquer le faible niveau d'autonomie financière de la commune ?*

Cette question comporte trois (3) items spécifiés. Compte tenu donc des résultats qui découleront de l'analyse des données d'enquête, nous retiendrons pour la vérification de cette hypothèse, la cause qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité, c'est-à-dire celle qui réunira au moins 50 % des avis des populations enquêtées.

B- Choix théorique lié au problème du faible degré de financement du développement local

1- Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre ce problème, nous retenons la théorie de Paul YATTA qui estime que les collectivités locales africaines n'ont qu'une vague idée des besoins en terme d'investissement et d'entretien au point où les succès en matière de mobilisation des ressources sont immédiatement annihilés par une explosion des charges de fonctionnement.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2

La question du problème spécifique n°2 comprend également trois (3) items. Elle nous permettra de connaître la cause réelle du faible degré de financement du développement local et est formulée comme suit : *quelle est, selon vous, la cause explicative du faible degré du financement de la commune?*

Sera retenu ici, l'item qui réunira la majorité des avis des personnes enquêtées.

C- Choix théorique lié au problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie communale

1- Présentation de la théorie retenue

Pour résoudre le problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune de Parakou, nous retiendrons l'approche théorique instituée par P. LALUMIERE. Selon lui, pour éviter les désagréments et les répercussions de l'indisponibilité de la trésorerie au niveau de la Commune, le Maire et le Comptable doivent établir de concert un plan de trésorerie.

2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3

A ce niveau, la question fondamentale qui nous permettra de connaître la cause réelle relative au problème spécifique n°3 est libellée de la manière suivante : *qu'est-ce qui peut expliquer l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune de Parakou ?*

Bien que ce questionnaire comprenne trois (03) items, il sera retenu comme cause réelle du problème spécifique n°3, celui qui aura le poids le plus élevé.

SECTION 2 : COLLECTE DES DONNEES, VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS

A cette étape de l'étude, les hypothèses émises seront testées après la réalisation des enquêtes. Ainsi, nous proposerons des solutions et les conditions de leur mise en œuvre pour une amélioration de la gestion budgétaire de la Mairie de Parakou.

PARAGRAPHE 1 : COLLECTE, ANALYSE DES DONNEES D'ENQUETE ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Ce paragraphe sera consacré à la description de la réalisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus dans le but de vérifier les hypothèses précédemment formulées.

I- REALISATION DES ENQUETES ET DIFFICULTES RENCONTREES

A- Préparation et réalisation des enquêtes

Cet exercice fait suite, en réalité, à celui déjà effectué au niveau de la conception de notre questionnaire dans la rubrique "dimensions théoriques".

Pour ce faire, il conviendra de rappeler que l'échantillon sur lequel se basera la mobilisation des données de l'enquête est de cinquante (50) personnes.

1- Préparation des enquêtes

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possible pour la collecte des informations. C'est pour cette raison que nos enquêtes ont été réalisées sur la base d'un questionnaire adressé à un échantillon assez représentatif. Pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce que les questions tiennent compte des informations recherchées. Avant de l'administrer, nous l'avons testé auprès d'un nombre réduit d'agents. Cela nous a permis de l'affiner en tenant compte des observations faites par les personnes consultées.

2- Réalisation des enquêtes

La réalisation de la collecte s'est effectuée du 15 au 30 novembre 2011. Comme toute étude, cette enquête ne s'est pas déroulée sans difficultés.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres. Il s'agit d'abord de l'indisponibilité de certains agents et de la réticence d'autres à nous fournir des informations qu'ils mettent sous le sceau du devoir de réserve et de la confidentialité.

Ensuite, il ne nous a pas été possible de nous entretenir avec certains chefs de bureau relevant des services financiers de la Mairie, notamment le chef de bureau chargé du budget qui assure cumulativement la fonction de régisseur d'avances, pour raison d'absence prolongée. Il en est de même du régisseur des recettes qui, de report en report, a fini par abdiquer à notre entretien.

Enfin, s'agissant des limites des données recueillies, elles sont essentiellement liées à la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des agents devant remplir les questionnaires.

Il est à signaler que, malgré toutes les explications fournies, deux (2) questionnaires remplis sont inexploitable du fait de l'incohérence ou de la fantaisie des informations fournies par les enquêtés; ce qui ramène à quarante huit (48) le nombre d'enquêtés dont les réponses ont été analysées.

Toutefois, ces difficultés d'enquête ainsi que ces limites n'entachent en rien la fiabilité des résultats de notre étude.

II- PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS D'ENQUETES

Cette partie sera consacrée à la présentation des résultats des enquêtes et à leur analyse (A), puis à l'établissement du diagnostic (B) afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

A- Présentation des résultats d'enquêtes

Les résultats des enquêtes réalisées seront présentés en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

1- Présentation et analyse des données relatives au faible niveau d'autonomie financière de la commune

Le tableau n°8 ci-après présente les données recueillies et traitées par rapport à ce problème.

Tableau n°8 : Présentation des résultats d'enquêtes

Déterminants	Fréquences absolues	Fréquences relatives	Taux
Faible participation des populations aux processus de prise de décision	5	0,1042	10,42%
Incivisme fiscal des populations	18	0,375	37,50%
Insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres de la commune	25	0,5208	52,08%
TOTAL	48	1,000	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

Il ressort de l'analyse des données du tableau ci-dessus que :

- 10,42% des enquêtés considèrent que la faible participation des populations aux processus de prise de décision est à l'origine du faible niveau d'autonomie financière de la commune;
- 37,50% des personnes enquêtées pensent que l'incivisme fiscal des populations explique le faible niveau d'autonomie financière de la commune ;
- 52,08% des enquêtés estiment que le faible niveau d'autonomie financière de la commune est dû à l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres de la commune.

2- Présentation et analyse des données relatives au faible degré de financement du développement de la commune

Tableau n°9 : Présentation des résultats d'enquêtes

Déterminants	Fréquences absolues	Fréquences relatives	Taux
Mauvaise volonté politique des autorités locales	8	0,1666	16,66%
Non recours aux emprunts	20	0,4167	41,67%
Faible mobilisation des ressources budgétaires de la commune	20	0,4167	41,67%
TOTAL	48	1,000	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

La lecture des résultats de cette question consignés dans le tableau ci-dessus révèle que :

- 16,66% des enquêtés estiment que c'est la mauvaise volonté politique des autorités locales qui explique le faible degré de financement du développement de la commune ;
- pour 41,67% des enquêtés, le non recours de la commune aux emprunts justifie le faible degré de financement du développement de la commune ;
- 41,67% des enquêtés également, considèrent que c'est la faible mobilisation des ressources budgétaires qui est à l'origine du faible degré de financement du développement de la commune.

3- Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune

Tableau n°10 : Présentation des résultats d'enquêtes

Déterminants	Fréquences absolues	Fréquences relatives	Taux
Primauté des considérations politiques et des intérêts personnels	10	0,2083	20,83%
Non maîtrise des techniques d'élaboration et de suivi des plans de trésorerie	14	0,2917	29,17%
Méconnaissance de l'importance du plan de trésorerie par les autorités communales dans la gestion des finances locales	24	0,50	50%
TOTAL	48	1,000	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse du tableau montre que :

- 20,83% des enquêtés pensent que ce problème est plutôt imputable à la primauté des considérations politiques et des intérêts personnels;
- 29,17% des enquêtés trouvent que la non maîtrise des techniques d'élaboration et de suivi du plan de trésorerie est à la base de son inexistence ;

➤ 50% des enquêtés estiment que la cause du problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie est la méconnaissance de son importance, dans la gestion des finances locales, par les autorités communales.

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

En définissant les objectifs de l'étude, nous avons formulé trois hypothèses spécifiques à partir de causes probables supposées expliquer les manifestations du problème général. Les données collectées et analysées ci-dessus ont permis de déceler les causes réelles des problèmes spécifiques. Il s'agira donc ici de vérifier si les causes réelles sont conformes aux hypothèses émises au départ.

En ce qui concerne l'hypothèse n°1, elle était libellée de la manière suivante : l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres est à l'origine du faible niveau d'autonomie financière de la commune. L'analyse des données recueillies lors des enquêtes montre que l'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres est l'item ayant réuni la majorité des avis exprimés. L'hypothèse spécifique n°1 est ainsi vérifiée.

Par rapport au problème spécifique n°2 relatif au faible degré de financement du développement de la commune, l'hypothèse découlant de ce problème est formulée comme ci-après : le faible degré de financement du développement de la commune résulte de la faible mobilisation des ressources budgétaires et du non recours aux emprunts. L'analyse des données du tableau n°9 révèle que la faible mobilisation des ressources budgétaires et le non recours de la commune aux emprunts ont obtenu le même poids. L'hypothèse spécifique n°2 se trouve ainsi vérifiée.

Quant au problème spécifique n°3 lié à l'inexistence d'un plan de trésorerie, l'hypothèse d'étude y relative est la suivante : l'inexistence d'un plan de trésorerie locale s'explique par la méconnaissance de son importance, par les

autorités communales. Le seuil de décision retenu est de considérer comme cause réelle au problème spécifique n°3, celle ayant le poids le plus élevé. C'est donc la méconnaissance de l'importance du plan de trésorerie local, par les autorités communales qui a atteint ce seuil.

La cause réelle identifiée par les enquêtes étant conforme à celle supposée dans l'hypothèse, l'hypothèse spécifique n°3 est ainsi vérifiée.

Le diagnostic établi par rapport au problème général de gestion non optimale du budget de la commune de Parakou se présente comme ci-après:

➤ *Elément de diagnostic N°1*

L'insuffisance du dispositif opérationnel de mobilisation des ressources propres est la cause du faible niveau d'autonomie financière de la commune.

➤ *Elément de diagnostic N°2*

La faible mobilisation des ressources financières est à l'origine du faible degré de financement du développement de la commune.

➤ *Elément de diagnostic N°3*

La méconnaissance de l'importance d'un plan de trésorerie locale par les autorités communales est à la base de son inexistence.

Grâce à ce diagnostic qui a établi les causes réelles des problèmes spécifiques, il est maintenant possible de résoudre ces problèmes et du coup le problème général, en identifiant des approches de solutions susceptibles d'éliminer lesdites causes.

PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN OEUVRE

Le budget de la commune est l'élément déterminant de l'autonomie financière d'une commune. Il est un outil dont la gestion performante permet à

la commune de mobiliser des ressources propres pour offrir des biens et services de qualité aux populations à travers la réalisation des investissements. Ainsi, il convient d'une part, de proposer des approches de solutions pour remédier à la faible performance dans la gestion budgétaire identifiée au niveau de la commune de Parakou et d'autre part, d'indiquer des recommandations permettant une bonne mise en œuvre des solutions proposées.

I- APPROCHES DE SOLUTIONS

Les approches de solutions seront proposées par problème spécifique afin que leur mise en œuvre permette la résolution desdits problèmes.

A- Approches de solutions au problème de faible niveau d'autonomie financière de la commune

Le développement local exige que la priorité soit accordée aux ressources endogènes, les ressources externes doivent venir en appoint. Comme nous l'avons souligné dans notre étude, la mobilisation des ressources locales reste un problème majeur dans toutes les communes en général, et à Parakou en particulier. Il s'avère donc indispensable que les communes élaborent des stratégies et mécanismes efficaces de mobilisation des ressources fiscales et non fiscales.

1- Amélioration des performances de recouvrement des recettes fiscales

Dans l'optique d'optimisation des recettes fiscales de la commune de Parakou, il s'avère impérieux de :

- recenser et d'actualiser toutes les activités taxables réalisées sur le territoire de la commune ;
- éditer et de distribuer les avis d'imposition à bonne date ;
- appliquer le quitus fiscal ;

- apurer les comptes des contribuables pour favoriser les relances systématiques des contribuables défaillants ;
- mettre en place un système permanent et efficace de communication, de sensibilisation et d'information des contribuables sur le bien-fondé du paiement des impôts et taxes et surtout sur l'usage qui en est fait ;
- faciliter l'application de toutes les dispositions règlementaires relatives aux poursuites.

2- Amélioration des performances de recouvrement des recettes non fiscales

Concernant l'amélioration des ressources non fiscales, nous suggérons aux autorités locales de :

- réviser à la hausse les contrats de concession de la gestion de l'espace publicitaire dans la ville, ainsi que le contrat d'affermage de la Société de Gestion des Marchés de Parakou ;
- mettre effectivement en œuvre les résultats de la réforme sur l'harmonisation des coûts de prestations rendues par la Mairie et ses démembrements ;
- procéder au recensement des occupants des marchés en régie ;
- mettre à jour la base de données relatives à la taxe sur l'occupation des domaines publics ;
- élaborer un plan de rotation des agents collecteurs et de les motiver ;
- procéder permanemment au contrôle afin de déceler l'existence des tickets parallèles ;
- exercer une autorité ferme mais juste ;
- signer des contrats de location pour les places fixes et assises, les boutiques et magasins, etc., et procéder au recouvrement si possible forcé des montants des taxes y relatives ;

- étendre le protocole d'accord annuel aux activités du SAM pour créer une franche collaboration entre ce dernier et le service des impôts aux fins d'adopter une politique d'actions concertées de distribution des avis et de lutter contre l'évasion fiscale ;
- recenser les contribuables éprouvant des difficultés de paiement et mettre en place une politique, visant à leur fixer, de commun accord, des échéanciers;
- rendre le cadre organisationnel opérant, en dotant le SAM de ressources humaines et de moyens matériels adéquats à travers :
 - ☞ le recrutement et la formation de 4 agents collecteurs ayant le CEP et le niveau troisième, en leur assignant une lettre de mission et un contrat de performance ;
 - ☞ l'acquisition des motos, des tenues uniformes et des badges au profit des agents collecteurs ;
 - ☞ l'acquisition sur le FADeC investissement, de deux (2) véhicules utilitaires, à échelonner sur deux années, etc.

B-Approches de solutions au problème du faible degré de financement du développement de la commune

Le diagnostic a révélé que c'est la faible mobilisation des ressources budgétaires et le non recours de la commune aux emprunts qui ont été à la base de ce problème.

En effet, le constat fait au bout de huit (8) ans de décentralisation est que la commune de Parakou, à travers son budget, n'alloue pas suffisamment de crédit au financement des investissements locaux. Or la ville a de grands besoins d'investissement, à savoir : la construction de marchés, de places publiques, de centres commerciaux, de parking de stationnement, de routes, de centres de santé, d'écoles, etc. Il est alors impérieux que les autorités communales

accordent une priorité aux dépenses d'investissement, notamment les investissements économiques.

Du reste, l'investissement économique est un moyen de richesse à moyen ou long terme, dont l'effet d'entraînement est de permettre à la municipalité, de dégager des ressources devant servir à assurer le mieux-être des populations, et par conséquent, son développement.

Les ressources propres de la commune de Parakou étant faibles, au même titre que les subventions d'investissement, nous proposons aux autorités municipales de lancer une dynamique de recours à l'emprunt pour le financement de ses investissements.

En effet, à la différence des ressources propres et des transferts financiers qui ont un caractère définitif, l'emprunt est une recette temporaire qui devra être remboursée ; ce remboursement constituant d'ailleurs une dépense obligatoire de la commune. De même, alors que l'emprunt constitue toujours une ressource affectée, la plupart des autres ressources des communes ne font pas l'objet d'affectation particulière au financement des dépenses données. Inscrit en recettes de la section d'investissement du budget, l'emprunt est exclusivement destiné au financement des investissements nouveaux de la commune.

Ainsi, pour accéder à l'emprunt les autorités communales doivent :

- imaginer les réformes fondamentales permettant d'assurer des ressources stables à la commune ;
- convaincre l'Etat à jouer pleinement sa partition lors du recours à l'emprunt grâce à une gestion rationnelle des faibles ressources communales ;
- amener les partenaires techniques et financiers à appuyer les mécanismes d'emprunt, ceci grâce à leur intervention auprès des autorités centrales à se porter garantes du remboursement d'un emprunt municipal si de façon évidente la municipalité en question offrent les potentialités de faire face efficacement au service de la dette;

- profiter efficacement des possibilités de garantie telles que : l'hypothèque ou sûreté réelle consentie sur un bien du domaine privé de la commune, garantie accordée par une banque ou toute autre institution financière, le cautionnement consenti par l'Etat par décision prise en conseil des ministres.

Aussi, l'Etat doit-il afficher une volonté politique pour aider les communes à accéder aux emprunts.

C- Approches de solutions au problème d'inexistence d'un plan de trésorerie communale

Toutes les opérations d'exploitation ou de fonctionnement et toutes les opérations d'investissement ou de financement affectent la trésorerie de la commune. Il est nécessaire que les autorités communales appuient l'exécution de leurs opérations financières sur l'établissement d'un plan de trésorerie local établi sur une période d'un (1) an, par tranche trimestrielle, et révisé mensuellement.

Le plan de trésorerie⁵ doit prendre en compte, à partir de la situation de trésorerie établie à la fin du mois précédent, les encaissements à prévoir, les décaissements à programmer et la situation de trésorerie à la fin de mois.

Pour y parvenir, il apparaît primordial que le RP effectue un plaidoyer en direction des autorités communales afin qu'elles intègrent, dans les processus de décision, les notions d'efficience et d'économie qui se dégagent de la mise en œuvre d'un plan de trésorerie.

Ainsi, des mesures hardies doivent être prises par le conseil municipal pour contraindre l'ordonnateur et le Receveur Percepteur à élaborer le plan de trésorerie qui apparaît comme un outil indispensable pour une bonne gestion de trésorerie.

⁵ Voir un modèle du plan trimestriel de trésorerie en annexe n°3

Aussi, le Receveur percepteur, doit-il aider l'ordonnateur à ne plus confondre le plan de trésorerie au budget communal, et à respecter les exigences liées à l'utilisation dudit plan.

Il s'avère également indispensable d'organiser une séance de formation/recyclage sur le thème «techniques d'élaboration et de suivi des plans de trésorerie communaux» au profit du Receveur Percepteur, du Maire et de ses adjoints, du DAF, du C/SAF et du Chef du Bureau du Budget.

II- CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS PROPOSEES

Les approches de solutions que nous avons proposées se résument dans leur ensemble en des réformes à opérer au sein de l'administration communale. Et comme elles ne peuvent en aucune manière résoudre d'elles-mêmes les problèmes, un certain nombre de conditions s'avèrent indispensables pour qu'elles aboutissent à leur finalité. A cet effet, nous ferons des recommandations à l'endroit aussi bien des autorités municipales que de l'Etat.

A- Recommandations en direction des autorités municipales

Il s'agira pour les autorités de la ville de Parakou:

- de privilégier l'approche participative dans le processus d'élaboration du budget pour garantir une large adhésion des citoyens aux objectifs fixés dans l'instrument de politique économique et de gestion financière que constitue le budget ;
- d'afficher une véritable volonté politique, notamment le Maire, de conduire la municipalité vers un développement économique et social ;
- de doter les services de la mairie de moyens suffisants pour l'édition et la publication régulières des états financiers ;

- d'être en dialogue permanent avec l'Etat pour amener ce dernier à effectuer les transferts de compétences et de ressources. La ville dispose d'un important atout dans ce cadre, car le Maire de la ville est à cette date le Président de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB);
- de promouvoir le partenariat public-privé (Etat- commune - secteur privé) ;
- de promouvoir une collaboration plus active entre le Service des impôts et la Mairie ;
- d'organiser la sensibilisation permanente de tous les contribuables à travers des rencontres périodiques et l'affirmation de la volonté de l'équipe municipale de faire une gestion transparente des ressources locales et de répondre effectivement aux attentes des populations ;

B- Recommandations en direction de l'Etat

Le rôle joué par l'Etat dans le développement des communes est capital. Il consiste à appuyer les mairies dans la mise en œuvre de leur mission de développement local. A ce titre, des ressources leur sont affectées à travers le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) pour renforcer leur fonctionnement et leur investissement. Cependant, ce fonds n'est pas souvent mis à temps à leur disposition, ce qui perturbe la bonne exécution budgétaire des communes. Il importe aujourd'hui que l'Etat réalise, au profit des communes, une véritable décentralisation financière afin de leur permettre d'avoir plus d'autonomie et de marges de manœuvre dans la réalisation de leurs missions légales. L'Etat doit aussi organiser, au profit des agents de l'Administration communale, des séminaires de formation afin de renforcer leur connaissance sur les textes et lois de la décentralisation et leur application correcte et effective.

En outre, l'Etat devra également renforcer les services déconcentrés des impôts et sensibiliser les agents de ses services sur l'une de leurs missions essentielles qui est de mobiliser les ressources au profit du développement de

leur localité. Il doit veiller à l'instauration d'un climat de paix et d'entente entre ses services et l'administration communale, en particulier le service RFU.

Aussi, pour aider la municipalité de Parakou à améliorer ses ressources budgétaires et à accéder à l'emprunt pour financer son développement, l'Etat est-il appelé à :

- soutenir les initiatives des autorités locales en apportant des appuis aux divers projets municipaux sous forme de conseils ;
- mettre à sa disposition les compétences techniques requises ;
- maintenir le chef du service assiette au poste durant le mandat du Conseil Municipal ;
- passer à la phase pratique de la mise en place des systèmes de garantie et de financement des communes conformément au décret n°2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunt par les communes et de leurs garanties ;
- mettre en place des structures et compétences humaines pouvant gérer les charges financières liées aux emprunts.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La décentralisation née de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 confère de larges pouvoirs aux populations à la base en vue de gérer elles-mêmes leurs propres affaires. C'est ainsi que la Constitution du 11 décembre 1990, a consacré ce choix en reconnaissant explicitement dans les articles 150 à 153, le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des organes élus, qui sont dotées de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière.

En effet, pour la mise en œuvre de cette autonomie et la réalisation de leur mission de développement, les collectivités locales décentralisées sont dotées chacune d'un budget propre. Pour alimenter leurs budgets, les communes sont autorisées à percevoir toute une gamme de ressources financières qui leur permettent de faire face à leurs charges, notamment le fonctionnement des services publics locaux et la réalisation d'investissements en faveur des populations. Aussi, l'autonomie financière, devra-t-elle se consacrer par une forte mobilisation des ressources locales propres au détriment d'une dépendance financière vis-à-vis de l'Etat et des partenaires techniques financiers.

La commune de Parakou, au regard de son potentiel économique, est une commune qui peut se développer si le génie créateur surtout des décideurs assure la mise en valeur de ce potentiel économique pour satisfaire les ambitions de développement local. Pour ce faire, les élus locaux de la commune doivent sortir des sentiers battus pour se montrer inventifs et opportunistes en vue de créer, eux-mêmes, la dynamique économique locale à travers une réelle promotion du développement économique local car le succès ou l'échec de cette mission relève, avant tout, de leur responsabilité.

A cet effet, les élus municipaux peuvent emprunter quelques pistes que nous avons identifiées. Il s'agit entre autres:

- d'assurer, sur la base des potentialités économiques recensées, des interventions économiques locales à travers la création des établissements

publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et la mise en œuvre des aides publiques locales qui promeuvent les petites et moyennes entreprises (PME) et petites et moyennes industries (PMI) locales ;

- d'identifier des investissements à caractère économique et leur allouer des dotations suffisantes au budget communal ;

- élaborer un plan de trésorerie local qui permettra d'éviter l'improvisation tous azimuts et la navigation à vue dans le cadre des décaissements de fonds.

Pour assurer effectivement son autonomie financière, la commune de Parakou devra accroître sa capacité à mobiliser ses ressources propres et à rationaliser ses dépenses. Ainsi, elle pourra mieux couvrir ses dépenses d'investissements afin de satisfaire les besoins d'épanouissement et de mieux-être de ses populations.

La mise en œuvre de ces initiatives suppose, d'une part, la prise de conscience de l'enjeu du développement local assortie d'une volonté politique de la part des autorités locales et, d'autre part, la sensibilisation et la participation des populations et des divers acteurs locaux susceptibles d'aider à relever le défi du financement du développement local. Ce n'est qu'à ce prix que le fruit de la promotion du développement local attendu de la réforme de l'administration territoriale tiendra la promesse des fleurs.

Il importe toutefois de souligner que, les insuffisances décelées ne constituent pas le seul handicap dans la gestion budgétaire de la commune. D'autres pesanteurs sont sans doute à considérer. C'est pourquoi, nous souhaitons que notre contribution puisse aider à l'amélioration de la situation présente.

Au-delà de l'optimisation de sa gestion budgétaire, comment rendre la commune de Parakou plus apte humainement et financièrement pour faire face aux nouvelles missions définies par la décentralisation ?

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES ET DOCUMENTS

- ADJAHO, R. (2002) : « *Décentralisation au Bénin en Afrique et ailleurs dans le monde* », Cotonou, BENIN.
- CHAMBAS, G., J. BRUN et R. GRASIOSI (2007) : « *La mobilisation des ressources locales propres en Afrique* » Juin, P.27.
- HAUSWIRTH M. (1990) : « *La trésorerie communale et sa gestion optimale, Méthode pratique* », 155 p.
- KEITA, A. et al. (2008) : « *Accroître les ressources financières des communes: pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre* », Sous la direction de G. Baltissen et T. Hilhorst. Amsterdam : KIT.
- KLOPFER, M. (2005) : « *Gestion financière des collectivités locales* », 4eme édition, 824P.
- LABIE, F. (2000) : « *Les finances des collectivités locales* », Paris, France.
- MABOGUNJE, A., et P. AUBRY : « *Accès des collectivités locales africaines à l'emprunt et aux marchés financiers* » ; in PDM, Actes de réunion scientifique « AFRICITE 2000 », Windhoek.
- MINISTERE CHARGE DE LA PLANIFICATION ET DU DEVELOPPEMENT (2005) : « *Rapport national sur le financement du développement local 2004. Choisir d'Investir pour le développement local. Rapport définitif* », Pages 128.
- MISSION DE LA DECENTRALISATION (2003) : « *Le guide à l'usage du Maire, ordonnateur de la commune* », MGLAAT, Cotonou, BENIN.
- MUZELLEC, R. (2005) : « *Finances Locales* », 5^{eme} édition, Dalloz.

- N'DIAYE et SAVANE (2002) :« *Le financement du développement municipal en Afrique* » Pages 156.
- PARTENARIAT POUR LE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL (2007) : « *La Revue Africaine des Finances Locales* », Dans n° 10, biannuel, juin 2007. Cotonou, Bénin.

II- TEXTES LEGISLATIFS

- Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.
- Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative à la loi de finances
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.
- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

III- TEXTES REGLEMENTAIRES

- Décret n°2001-039 du 15 septembre 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique.
- Décret n°2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties.

➤ Arrêté municipal n°50/040/M/CAB du 23 août 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Parakou.

III- MEMOIRES

➤ AMOUSSOUGA A. P. (2010) : «*La mobilisation des ressources locales pour le financement du développement local au Bénin : cas de la commune de Lokossa* », Mémoire, UAC, ENAM, MSP.

➤ SEKO N'GOYE, F. (2010) : «*Contribution à l'amélioration de la capacité d'autofinancement des investissements de la municipalité de Parakou* », Mémoire, UAC, ENAM, PDL.

➤ SONON, M. (2007) : «*Contribution au recouvrement optimal des recettes propres de la ville de Cotonou* », Mémoire, UAC, ENAM, AFT.

➤ TCHOKPON, J. (2010) : «*Contribution à une gestion performante du budget des collectivités locales béninoises : cas d'Abomey-Calavi* », Mémoire, UAC, ENAM, PDL.

IV- SITES INTERNET

➤ Le Partenariat pour le Développement Municipal : «*Le PDM pour le financement des collectivités locales par l'emprunt*», <http://www.pdm-net.org>

➤ YATTA, F. (Mai 2000) : «*La décentralisation financière en Afrique : Succès, problèmes et contraintes* », <http://www.oecd.org/dataoecd>

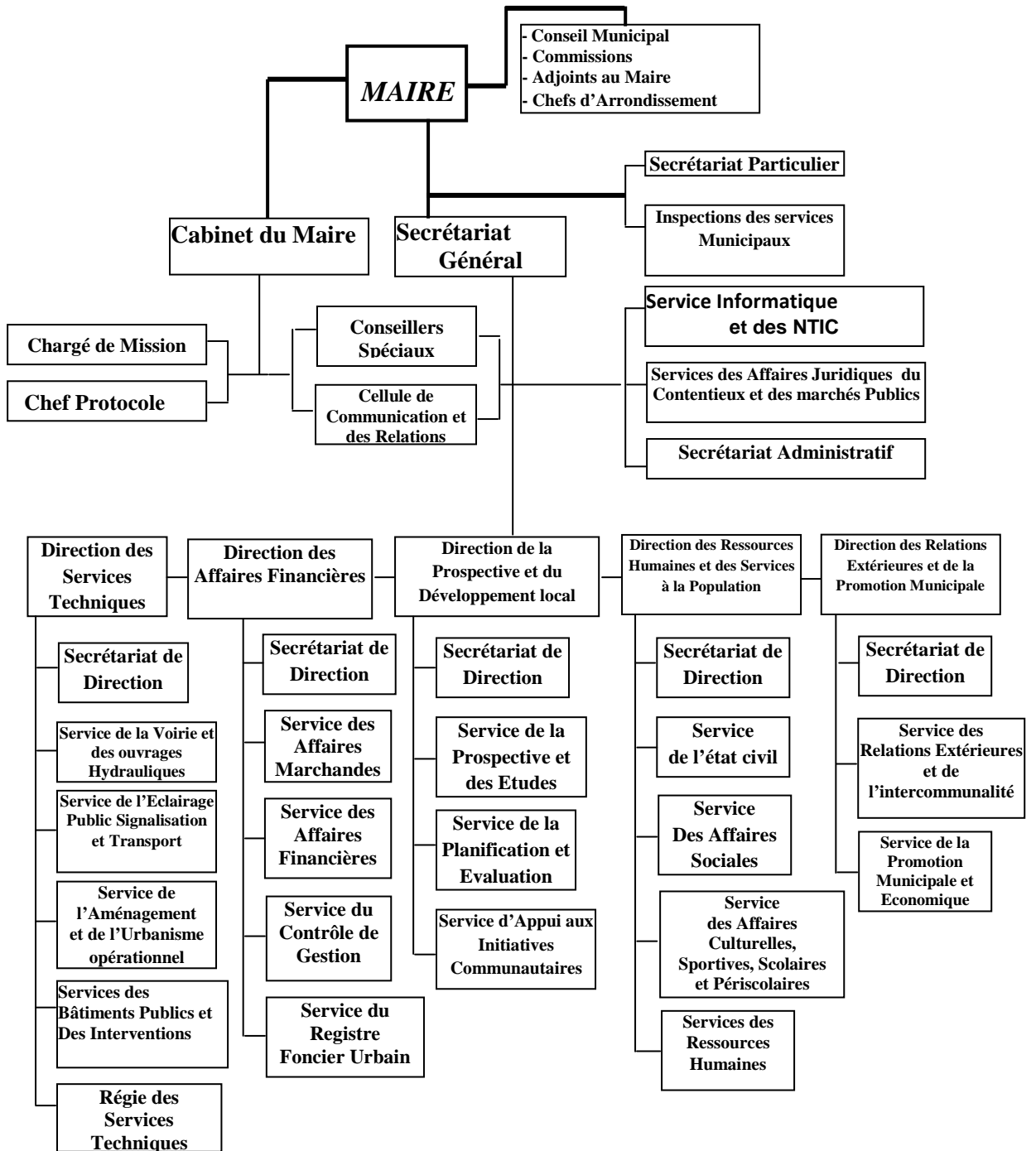
➤ Les Synthèses de l'OCDE (2007) : «*Financer le développement local*», <http://www.oecd.org/publications/syntheses>

ANNEXES

- 1- Organigramme de la Mairie de Parakou**
- 2- Attributions des services de la DAF**
- 3- Proposition d'un modèle de plan trimestriel de trésorerie locale**
- 4- Questionnaire**

**ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DE LA MAIRIE DE
PARAKOU**

ORGANIGRAMME OFFICIEL DE LA MAIRIE DE PARAKOU



Source : Arrêté municipal N°50/40/M/CAB/ du 23 août 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la Mairie de Parakou

ANNEXE 2 : ATTRIBUTIONS DES SERVICES DE LA DAF

Annexe n°2 : Attributions des services de la DAF

1- *Le secrétariat*

Il doit :

- élaborer les divers projets de correspondances ;
- tenir la documentation et les archives de la direction ;
- établir les feuilles de déplacement ;
- assurer le traitement des courriers au départ et à l'arrivée.

2- *Le service du RFU*

Il est composé de trois bureaux à savoir le bureau des affaires foncières et de la cartographie, le bureau de gestion de la base de données RFU et celui de la fiscalité.

a- Le bureau des affaires foncières et de la cartographie

Il est chargé :

- d'élaborer les statistiques des données fiscales et urbaines ;
- d'organiser des enquêtes sociologiques et socio-économiques liées à la fiscalité de la ville ;
- d'opérer des enquêtes foncières et fiscales
- de gérer la cartographie et l'adressage ;
- de suivre les évolutions du domaine public communal.

b- Le bureau de gestion de la base de données RFU

Ce bureau est chargé :

- de gérer l'ensemble des informations et assurer la mise à jour du RFU ;
- de faire l'inventaire du foncier et du système d'information géographique ;
- de suivre l'ensemble des mutations intervenues dans l'espace urbain au niveau du foncier et des activités ;
- d'étudier l'évolution technique du RFU.

c- Le bureau de la fiscalité

Il se charge :

- d'analyser chaque année les bases d'imposition suivant la réglementation en vigueur ;
- de suivre les émissions par type d'impôts, par tranche d'impôts, par quartier et faire des calculs synthétiques et procéder aux analyses prospectives afférentes ;
- d'opérer les recouvrements en collaboration avec le service des impôts (distribution des avis d'imposition) ;
- d'assurer le calcul des ratios.

3- Le service des affaires marchandes

Il est composé de quatre bureaux en plus de la régie des recettes :

a- Le bureau des délégations de service public

Il doit :

- gérer l'ensemble des affaires liées aux délégations de service public marchand;
- assurer les relations avec les prestataires de ce secteur ;
- analyser les dossiers de délégation de service public avant leur attribution.

b- Le bureau de l'exploitation des marchés non concédés

Il est chargé :

- de suivre l'évolution des recettes ;
- d'installer de nouveaux usagers en commun accord avec les responsables des marchés ;
- de contrôler les activités des agents percepteurs sur le terrain ;
- de régler les conflits entre les usagers des marchés et les agents percepteurs.

c- Le bureau de la publicité

Il se charge :

- de recenser les nouveaux panneaux publicitaires ;
- d'émettre et de distribuer les avis ;
- de recouvrer les taxes sur les panneaux publicitaires ;
- d'assurer le bon fonctionnement de la commission de constat d'installation des panneaux publicitaires ;
- de contrôler les activités des agents percepteurs relevant du bureau.

d- Le bureau de l'exploitation du domaine public

Ce bureau est chargé :

- de recenser les baraques ;
- de placer les valeurs inactives ;
- de recouvrer les taxes sur les taxis-ville, taxis-moto et bus ;
- d'assurer le bon fonctionnement de la commission de constat d'installation des baraques ;
- de contrôler les activités des agents percepteurs relevant du bureau ;
- de gérer les gares routières.

e- La régie des recettes

Elle a en charge la gestion des valeurs inactives de la mairie.

4- Le service des affaires financières

Ce service comporte quatre bureaux :

a- Le bureau du budget

Il a en charge :

- l'élaboration du projet de budget ;
- l'élaboration du compte administratif ;
- le suivi de l'exécution du budget (situation mensuelle des recettes et des dépenses) ;

- la préparation des projets d'arrêté ou décision ayant pour objet des autorisations de dépenses ;
- l'engagement des dépenses (journal des engagements, registre de suivi en détail des engagements) ;
- la tenue des fiches de compte du grand livre ;
- l'établissement de la balance en fin d'année.

b- Le bureau de l'ordonnancement

Il est chargé :

- de l'ordonnancement des recettes et dépenses ;
- de la vérification des factures et certification ;
- de l'établissement des mandats de paiement ;
- de la tenue du registre de suivi des marchés ;
- de l'établissement des titres de recettes et des bordereaux de titres ;
- de l'établissement des titres de dépenses et des bordereaux de titres ;
- de la tenue à jour des différents registres.

c- Le bureau de la paye

Il est chargé d'organiser et de traiter la paye de tous les agents de la mairie.

d- Le bureau du matériel

Ce bureau a en charge :

- l'acquisition des biens meubles et matériels ;
- la réception et la gestion des stocks (fournitures et matériels) ;
- la réparation du matériel et mobilier ;
- l'évaluation des besoins des services ;
- l'inventaire des biens mobiliers et matériels ;

- le suivi de la consommation (eau, électricité, téléphone) pour proposer les mesures à prendre ;
- la tenue de la comptabilité matière.

5- Le service du contrôle de gestion

Il est chargé :

- d'analyser les méthodes de fonctionnement des services au regard du coût constaté et faire des propositions d'amélioration des pratiques ;
- d'analyser les coûts réels des services et actions mis en œuvre par la mairie ;
- de définir des indicateurs de bonne gestion ;
- d'intervenir auprès des services pour former les agents aux procédures internes;
- de suivre et actualiser les manuels de procédures internes ;
- de proposer au Maire des améliorations de fonctionnement des procédures internes pour permettre une meilleure efficacité, notamment financière, des services.

**ANNEXE 3 : MODELE D'UN PLAN TRIMESTRIEL DE
TRESORERIE LOCALE**

PLAN TRIMESTRIEL DE TRESORERIE

Commune :.....

Année :.....

Ordre du trimestre : 1^{er} trimestre

Date d'édition :.....

Libellés	Janvier		Février		Mars		Total	
	Prévisions	A réaliser	Prévisions	A réaliser	Prévisions	A réaliser	Prévisions	A réaliser
<i>I-Trésorerie en début du trimestre</i>								
Total I								
<i>II-Recettes attendues du mois</i>								
Recettes fiscales (TFU, TPU, etc.)								
Recettes non fiscales (TEO, etc.)								
Subvention de fonctionnement (TVA, TV, etc.)								
Subvention d'investissement (FADeC)								
Autres recettes (réserves, dons, legs, etc.)								
Total II								
<i>III-Disponibilités du mois (I +II)</i>								
<i>IV-Dépenses prévisibles du mois</i>								
Charges de personnel								
Autres dépenses de fonctionnement								
Investissement et équipement								
Dettes fournisseurs et autres								
Total III								
<i>V-Disponibilité en fin de période (III – IV)</i>								

ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE

QUESTIONNAIRE

Ce questionnaire est élaboré pour recueillir des informations dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de fin de formation du cycle II de l'ENAM. Nous vous assurons du respect de toutes les exigences de confidentialité en matière de collecte de données. En conséquence, nous nous contenterons simplement d'exploiter les informations fournies sans révéler, ni les mettre en parallèle avec votre identité.

La sincérité des informations communiquées est nécessaire pour identifier les véritables problèmes de la commune de Parakou, ce qui permettra de proposer des approches de solutions idoines pour **l'amélioration de la gestion budgétaire de la ville.**

1.1- L'examen des comptes administratifs de la commune a révélé qu'elle dispose d'un faible niveau d'autonomie financière. Selon vous, qu'est-ce qui peut expliquer cette situation ?

- Insuffisance du dispositif d'appréhension, d'évaluation et de mobilisation des ressources propres de la commune
- Autres (à préciser) :
.....
.....

1.2- Quelles propositions d'amélioration pouvez-vous faire ?
.....
.....
.....

2.1- Qu'est-ce qui peut expliquer le faible financement du développement de la localité ?

- Non recours aux emprunts
- Faible mobilisation des ressources budgétaires
- Autres (à préciser) :

.....
.....

2.2- Quelles recommandations pouvez-vous formuler en vue d'améliorer cette situation ?

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

3.1- Qu'est ce qui peut justifier l'inexistence d'un plan de trésorerie au niveau de la commune ?

- Méconnaissance de l'importance du plan prévisionnel de trésorerie dans la gestion des finances locales par les autorités communales
- Autres (à préciser) :

.....
.....

3.2- Quelles sont vos propositions d'amélioration ?

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

TABLE DES MATIERES

TITRES	PAGES
Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
In memorium.....	iii
Dédicace.....	iv
Remerciements.....	v
Liste des sigles et abréviations.....	vi
Liste des tableaux.....	vii
Glossaire de l'étude.....	viii
Résumé.....	xii
Sommaire.....	xiv
Introduction générale.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE D'ANALYSE DE LA GESTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNE DE PARAKOU ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	5
Section I : Cadre de l'étude et observations de stage.....	6
Paragraphe I : Présentation de la structure d'accueil du stage.....	6
I- Aperçu général de la commune de Parakou.....	6
A- Historique de la commune de Parakou.....	6
B- Situation géographique.....	7
C- Les données démographiques.....	8
D- Les potentialités et les activités économiques.....	9
E- Les acteurs et les partenaires au développement	10
F- Organisation et fonctionnement de la Mairie.....	11
1- Le cabinet du Maire.....	11
2- Le secrétariat général.....	12
3- Les directions techniques.....	12
II- Présentation de la Direction des Affaires Financières.....	13

A- Missions et attributions.....	14
B- Organisation et fonctionnement.....	14
Paragraphe II : Restitution des observations de stage	15
I- Le fonctionnement de la DAF: état des lieux	15
A- Le processus budgétaire de la commune.....	15
1- L'élaboration du budget communal.....	15
2- L'exécution du budget communal.....	17
B- L'équilibre financier de la commune.....	23
C- Le management de la DAF.....	25
II- L'inventaire de l'état des lieux de base.....	26
A- L'inventaire des atouts	26
B- L'inventaire des problèmes.....	26
Section 2 : Ciblage de la problématique.....	27
Paragraphe I : Choix et formulation du sujet.....	27
I- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.....	27
II- Choix de la problématique et formulation du sujet	29
Paragraphe II : Spécification de la problématique et vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	31
I- Spécification de la problématique choisie.....	31
II- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	32
<i>CHAPITRE DEUXIEME : ASPECTS THEORIQUE, METHODOLOGIQUE ET EMPIRIQUE DE LA GESTION BUDGETAIRE ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION.....</i>	35
<i>Section I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....</i>	36
<i>Paragraphe I : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....</i>	36
A- Objectifs de recherche.....	36
1- Objectif général.....	36
2- Objectifs spécifiques.....	37
B- Formulation des hypothèses de l'étude.....	37
1- Hypothèse spécifique n°1.....	37

2- Hypothèse spécifique n°2.....	38
3- Hypothèse spécifique n°3.....	40
C- Le tableau de bord de l'étude.....	40
D- Revue de littérature.....	42
1- Contributions antérieures sur le problème général.....	42
2- Contributions antérieures liées au problème du faible niveau d'autonomie financière de la commune.....	43
3- Contributions antérieures liées au problème du faible degré de financement du développement local.....	45
4- Contributions antérieures liées au problème de l'inexistence d'un plan de trésorerie locale.....	46
<i>Paragraphe II : Méthodologie adoptée.....</i>	<i>48</i>
<i>I- Dimension empirique.....</i>	<i>48</i>
<i>A- La collecte des données.....</i>	<i>48</i>
<i>1- Objectif de la collecte des données.....</i>	<i>48</i>
<i>2- Nature de la collecte des données.....</i>	<i>49</i>
<i>3- Technique de dépouillement.....</i>	<i>49</i>
<i>B- Conception du questionnaire d'enquêtes et échantillonnage....</i>	<i>49</i>
<i>1- Conception du questionnaire.....</i>	<i>50</i>
<i>2- Echantillonnage.....</i>	<i>50</i>
<i>3- Outil de présentation des données.....</i>	<i>50</i>
<i>II- Approche théorique.....</i>	<i>51</i>
<i>A- Choix théorique lié au problème du faible niveau d'autonomie financière de la commune.....</i>	<i>51</i>
<i>1- Présentation de la théorie retenue.....</i>	<i>51</i>
<i>2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1.....</i>	<i>51</i>
<i>B- Choix théorique lié au problème du faible degré de financement du développement local.....</i>	<i>52</i>
<i>3- Présentation de la théorie retenue.....</i>	<i>52</i>
<i>4- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2.....</i>	<i>52</i>
<i>C- Choix théorique lié au problème l'inexistence d'un plan de trésorerie</i>	

communale.....	52
5- Présentation de la théorie retenue.....	52
6- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3.....	53
<i>Section II : Collecte des données, vérification des hypothèses et approches de solutions.....</i>	53
<i>Paragraphe I : Collecte, analyse des données d'enquêtes et établissement du diagnostic.....</i>	53
<i>I- Réalisation des enquêtes et difficultés rencontrées.....</i>	53
<i>A- Préparation et réalisation des enquêtes.....</i>	53
<i>1- Préparation des enquêtes.....</i>	54
<i>2- Réalisation des enquêtes.....</i>	54
<i>B- Difficultés rencontrées et limites des données.....</i>	54
<i>II- Présentation et analyse des résultats d'enquêtes.....</i>	55
<i>A- Présentation des résultats d'enquêtes.....</i>	55
<i>1- Présentation et analyse des données relatives au faible niveau d'autonomie financière de la commune.....</i>	55
<i>2- Présentation et analyse des données relatives au faible degré de financement du développement local.....</i>	56
<i>3- Présentation et analyse des données relatives à l'inexistence d'un plan de trésorerie communale.....</i>	57
<i>B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....</i>	58
<i>Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....</i>	59
<i>I- Approche de solutions.....</i>	60
<i>A- Approche de solutions au problème de faible niveau d'autonomie financière de la commune.....</i>	60
<i>1- Amélioration des performances de recouvrement des recettes fiscales.....</i>	60
<i>2- Amélioration des performances de recouvrement des recettes non fiscales.....</i>	61
<i>B- Approche de solutions au problème de faible degré de financement du</i>	

<i>développement local.....</i>	62
C- Approche de solutions au problème d'inexistence d'un plan de trésorerie communale.....	64
<i>II- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions proposées.....</i>	65
<i>A- Recommandations en direction des autorités municipales.....</i>	65
<i>B- Recommandations en direction de l'Etat.....</i>	66
Conclusion générale.....	68
Références bibliographiques.....	71
Annexes.....	74